

# Educación para la inclusión

---

Determinación de áreas críticas  
Un instrumento para la acción



# Educación para la inclusión

---

Determinación de áreas críticas  
Un instrumento para la acción

## Equipo de trabajo

Esta publicación es producto del trabajo articulado entre diferentes áreas de la Dirección General de Cultura y Educación: la Unidad Ejecutora Provincial, la Dirección Provincial de Planeamiento y la Dirección de Información y Estadística, ambas dependientes de la Subsecretaría de Educación.

*Coordinación General:* Gustavo Grasso

*Desarrollo teórico y conceptual:* Alberto Minujin (coord), Camila Help, Cristina Tabolaro

*Caracterización de la Provincia de Buenos Aires:* José María Giordano (coord), Raúl López, Alejandro Marcó Del Pont

*Descripción del sistema educativo y principales líneas de política:* Graciela De Vita, Daniel Scarfó

*Aspectos técnico-metodológicos:* Nancy Montes (coord), Silvia Catalá, Melina Con  
*Procesamiento de datos y georreferenciación:* Daniel Eveleens, Silvina E. Fernández, José María Lescano, Mariano Chávez, Juan Cruz Margueliche

*Edición:* Daniel Scarfó y Omar Villarboito

## Edición y diseño

Dirección de Producción de Contenidos

Edición: María Emilia de la Iglesia

Diseño: María Eugenia Nelli

© 2010, Dirección General de Cultura y Educación

Subsecretaría de Educación

Calle 13 entre 56 y 57 (1900) La Plata

Provincia de Buenos Aires

ISBN

Hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723

[dir\\_contenidos@ed.gba.gov.ar](mailto:dir_contenidos@ed.gba.gov.ar)

# Índice

Educar para una sociedad más justa y más igualitaria, por Prof. Mario Oporto .....	7
Sin educación para todos no hay justicia social, por Lic. Gustavo Grasso .....	17
Introducción .....	21
Capítulo 1. Principales características de la provincia de Buenos Aires y de su sistema educativo .....	23
Capítulo 2. La política educativa .....	49
Capítulo 3. Discusiones teóricas en torno a la vulnerabilidad social .....	65
Capítulo 4. El uso de la información para la toma de decisiones: determinación de áreas críticas .....	95
Capítulo 5. Priorización de acciones de política educativa para la inclusión .....	129
Bibliografía .....	145
Anexo: Promedio de IVS-G y cantidad de hogares considerados según partido .....	153



## Educación para una sociedad más justa y más igualitaria

---

Las políticas públicas que garanticen la educación para todos y los derechos integrales de niños y adolescentes deben estar dirigidas, hacia los más pobres, excluidos y desprotegidos de la comunidad.

Trabajar por la niñez significa tener claro que hay muchas “niñeces” en esta sociedad heterogénea y compleja que es la Provincia de Buenos Aires. También sabemos que cuando hablamos de la adolescencia y de la juventud pobre, ocuparnos de la adolescencia es trabajar con el sector más “sospechoso” de la estructura social.

La prestigiosa-socióloga María del Carmen Feijó\* explica que “la mirada sobre los adolescentes también se construye con lo que los otros piensan sobre ellos” y señala que “toda esa compleja realidad llega a la vida pública a través de los flashes de medios escritos, radiales y televisivos que erigen al adolescente bonaerense como el desviado, el drogadicto, el problemático, el otro, el difícil”. Feijó concluye que “los adolescentes se han convertido así en las clases peligrosas del siglo XXI y algunos lo son” pero aclara que “la mayoría busca difícilmente su camino a las estrellas por la ruta de las dificultades. Sería bueno que las excepciones no nos impidan ver los promedios”.

El análisis se comprueba día a día, cuando casos excepcionales de violencia y de delitos de jóvenes y adolescentes no dejan ver el promedio de jóvenes y adolescentes que estudian, que van a la escuela, que trabajan y que lo hacen con mucho sacrificio.

¿Cuál sería nuestra agenda para trabajar por la niñez y la adolescencia? En primer lugar aplicar las leyes. Las leyes son mandatos populares. La Ley Provincial de Educación, la Ley Provincial de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes fueron votadas con gran consenso por amplia mayoría.

Es la aplicación de estas leyes y la evaluación de su aplicación lo que nos va a marcar nuestro accionar político.

Este es un pormenorizado estudio sobre las zonas más pobres de la Provincia de Buenos Aires. Las problemáticas de la pobreza, la vulnerabilidad social, la exclusión y las nuevas desigualdades son estudiadas por fracción censal y no por distrito, para no caer en el modelo rígido que diferencia distritos pobres y ricos, dado que en cada comuna coexisten indicadores diferentes.

. Si la mayor inversión es por fuera de esos radios estamos privilegiando otros sectores. Por eso lo primero que evaluamos en las políticas públicas es que se cumplan las leyes y el garantizar sustentabilidad en su aplicación.

Estas leyes no pueden ser aplicadas de manera autónoma o independiente entre sí. Si decimos que hay que proteger los derechos de la niñez y de la adolescencia lo que tenemos que lograr es que los chicos vayan a la escuela desde los 3 a los 18 años. Si eso no ocurre van a estar desprotegidos en sus derechos.

El derecho a la educación es, en el siglo XXI el dato fundamental de la justicia social. Pero si no hay protección de derechos previos, como la alimentación, la salud, la vivienda, es decir, si no hay posibilidades materiales concretas, no se va a poder cumplir con lo que las leyes aspiran.

La educación sexual es fundamental en la escuela. Al trabajar por la niñez y la adolescencia primero hay que garantizar la libertad para elegir el modo, el tiempo, la cantidad y el espacio entre cada uno de los hijos y lograr, además, retrasar la maternidad temprana, que genera lo que ya muchos estudiosos denominaron la sucesión intergeneracional de la pobreza.

También hay que garantizar un nacimiento seguro, que implica cuidado y atención durante todo el embarazo.

Dos temas fundamentales entonces: en primer lugar garantizar por parte del Estado derechos de salud sexual y reproductiva y, en segundo lugar, acompañar el buen desarrollo de embarazos, partos y nacimientos. Este proceso tiene que estar complementado con la Asignación Universal por Hijo.

Esos tres puntos deben continuarse con una protección asegurada de 0 a 3 años y la universalización del jardín de infantes de 3 a 5 años, porque es una desigualdad de inicio difícil de corregir. La mayor injusticia es cuando un niño no va al jardín de infantes. Ése es, por lo tanto, el otro punto de la agenda educativa, la cobertura total de la matrícula de jardines de infantes.

Hay que luchar contra la repitencia en primaria. Primaria tiene una larga tradición de escolaridad y el grado de cobertura roza la totalidad. La repitencia origina sobriedad. Son dos temas con los que hay que trabajar, y mucho. También hay que hacer hincapié en aprender a leer y a escribir en primaria. Si un alumno egresa de la primaria y no sabe leer y escribir, como hemos naturalizado decirlo, no estamos cumpliendo el derecho del aprendizaje. Inclusión y derecho a la educación es aprendizaje. Si no hay aprendizaje la inclusión en el ámbito educativo es insuficiente.

Luego, para completar la agenda, la obligatoriedad de la escuela secundaria. Sería muy importante que tuviéramos como sociedad y como Estado idea de historicidad. Estamos llevando adelante una epopeya cultural similar a la de la generación de Sarmiento, en el siglo XIX. Ese fue un objetivo de la sociedad y del Estado. Sin embargo nuestro horizonte es más complejo, porque se dirige a un grupo etario con mayor autonomía, como es la adolescencia. Por ello la obligatoriedad deberá centrarse más en un Estado que brinde oportunidades que en una familia que cumpla obligaciones.

El compromiso del conjunto es mucho mayor. Si creemos que vamos a lograr que todos los adolescentes ingresen, permanezcan, y egresen de la escuela secundaria con aprendizaje dándole la responsabilidad única a la escuela, nos costará cumplir nuestros objetivos. Si es una tarea del conjunto nacional, si es un proyecto estratégico del Estado y del pueblo, entonces, esto va a ser más fácil.

Tenemos que tener sentido histórico de lo que estamos haciendo, hacer el esfuerzo de saber que es la segunda gran epopeya de la educación común y popular en la Argentina. Para ello tenemos que garantizar que todos los chicos que no van a la escuela vayan –que es la tarea más fácil porque hay una dinámica de progreso en ese sentido– que los que van se queden, –que es una tarea más difícil–; y que los que se quedan egresen aprendiendo, –que es la mayor dificultad–

Conocemos, con respecto a los adolescentes, dos modos de organización escolar. Una es una escuela exigente que selecciona y expulsa. ~~Esa la conocemos y es fácil de organizar.~~ Es un modo de escolaridad que hemos experimentado: exigir y seleccionar, exigir y expulsar, y que queden los mejores. Hay otra que también sabemos hacer que es la de incluir y no enseñar, y esa tampoco es buena.

Lo que hay que buscar es cómo organizamos una escuela que exija y enseñe. Sabemos que es difícil. Pero la tradición de la escuela común primaria argentina se pa-

rece bastante a eso, y hay que buscar en esas tradiciones y adaptarlas a la realidad de la adolescencia, de la escuela secundaria y del mundo contemporáneo.

Esos son nuestros grandes desafíos. Si garantizamos poder ejercer los derechos sexuales, donde la educación de la mujer es fundamental; si garantizamos poder tener un buen embarazo y un nacimiento seguro; si garantizamos cobertura total del jardín de infantes; si bajamos la repitencia y por lo tanto la sobreedad de la primaria, y si, gradualmente, vamos incluyendo con aprendizaje a los adolescentes en la escuela secundaria, estas leyes empiezan a cumplirse y la sociedad va a ser más justa.

A esto hay que acompañarlo con una lucha contra la estigmatización de los jóvenes. No se puede repetir todos los días que son malos, delincuentes y violentos. Hay que darles idea de futuro. Convencerlos de que la historia no se terminó y que la debemos seguir construyendo y que es posible el futuro.

Además hay que dar buenas clases. Es fundamental dentro del aula dar buenas clases. La problemática es muy compleja y quien dio clases sabe que hay momentos en que es muy difícil enseñar. Hay que trabajar mucho con los docentes y hay que reafirmar su autoridad académica, moral, social y profesional.

La escuela en particular y la educación en general, necesitan seguir invirtiendo. La educación es un sistema en crecimiento. Quien crea que el sistema se va a transformar en una meseta de “crecimiento cero” es ingenuo en su lectura, salvo que admitamos que vamos a fracasar. Pero el sistema va a crecer por mucho años y, aparte, tenemos que empujar para que crezca.

¿Por qué va a crecer? Porque queremos más chicos en el jardín de infantes, más chicos en la escuela primaria, más chicos en la escuela secundaria, un año más de formación docente. Buscamos que los que no están vayan; que los que se fueron vuelvan y, además, igualdad, que todos tengan la misma oferta educativa, que todos tengan las mismas horas de educación física, de inglés, de arte, de informática y eso es crecimiento en inversión. No hay otra posibilidad que invertir. También se debe mejorar el gasto, pero hay que invertir. Entendemos que la manera de cumplir las leyes es educar a todos. A los que saben y a los que no saben, a los que tienen voluntad y a los que no tienen voluntad, a los que tienen dificultades y a los que no tienen dificultades; a los que las familias los apoya y a los que la familia abandonó. Educar a todos es educar a todos.

El objetivo es dificultoso, por supuesto, y trae muchos problemas. La deserción es un problema serio, la falta de infraestructura también lo es. Pero son los problemas

que preferimos tener. Son los problema que buscamos tener. No quisiéramos tener la falta de problemas de la educación de elite, porque en la concepción de la escuela selectiva la deserción no existe porque hay selección previa. No es que el chico abandona, sino que la escuela le ha demostrado previamente que no está para ella.

Observándolo desde lo positivo, el desafío de la retención y del aprendizaje y del egreso, y el desafío de crear servicios educativos, son problemas que queremos tener porque forman parte de un proyecto educativo popular. Lo que no queremos tener son los problemas de una educación exitosa que selecciona y deja afuera a los “menos aptos” o a los que tienen más dificultades, o a un porcentaje de la población.

La educación tiene que estar vinculada a un modelo productivo y redistributivo de la riqueza, y no compensatorio de las desigualdades sociales.

Otra condición es política, y es que profundicemos la descentralización y la democratización del sistema. Ampliar la participación comunitaria en las escuelas y fortalecer el desarrollo de las organizaciones intermedias. Sabemos que tendremos que asumir conflictos y controversias, pero que son producto del proceso democrático.

Hemos vivido una serie de experiencias democráticas en estos años que tenemos que seguir profundizando. La descentralización es una experiencia democrática; la ampliación de la participación de la comunidad en la escuela es una experiencia democrática; y las paritarias enmarcadas en la Ley también lo son.

No le tememos a los conflictos y a las controversias que de esas experiencias se deriven.

Sabemos que es un sistema en crecimiento y nuestra gran tarea es elevar el nivel de inversión social de la educación.

Tenemos que educar a los niños, tenemos que educar a los adolescentes, pero también tenemos que educar a los adultos en forma permanente. Y con respecto a los niños, tenemos que pensar en una escuela que le de al niño los instrumentos necesarios para resistir y modificar en su formación las circunstancias sociales e históricas.

Esta búsqueda de la igualdad, esta búsqueda de la justicia, tiene que estar vinculada a cambios estructurales y a cambios institucionales. No reducir la idea de justicia en educación a pensar solamente en la inversión pública sino, además, pensar

en cambios estructurales que puedan llevar adelante un cambio institucional. Por ejemplo en la reafirmación de la idea de herencia social.

El pensador brasileño Roberto Mangabeira\*\* afirma que “todo el mundo debería heredar de la sociedad –más que de la familia– un conjunto de derechos y recursos básicos necesarios para emprender un rumbo de vida y sostenerlo contra los extremos del infortunio y la seguridad”.

En concordancia con esa línea de pensamiento, los niños y los adolescentes de nuestra Provincia tienen que heredar socialmente el derecho a ser educados.

Nadie debe vivir en una sociedad en donde las políticas públicas y los dispositivos institucionales expresen a una minoría. Se debe vivir en una sociedad en donde las políticas públicas expresen a la mayoría, para que esa mayoría pueda hacer la historia y para que esa mayoría pueda, como plantea Mangabeira, reivindicar su vida. No puede haber tempranos e intensos contrastes en la educación de los niños.

Cuando nosotros apostamos a la cobertura total de la Educación Inicial, apostamos a una herencia social que le de a todos los chicos la misma igualdad de inicio, la misma igualdad de origen y que, en ese trayecto, se reafirmen sus capacidades.

Este conjunto de derechos y de recursos debe garantizar el aprendizaje de los chicos. Para los que nos dedicamos a la educación, toda política de igualdad, toda política de redistribución y de inclusión se cumple cuando hay aprendizaje y, por lo tanto, tenemos que crear las condiciones materiales para que haya igualdad en la posibilidad de adquirir aprendizajes.

En esto no podemos declararnos neutrales. Nosotros no somos neutrales en la discusión de cómo organizar la comunidad. Somos pluralistas, creemos en los consensos, creemos en la búsqueda de la diversidad y de diferentes alternativas para mejorar la sociedad, pero no somos neutrales. Tenemos posturas que hoy priorizan fijarse fundamentalmente en la igualdad para los más desiguales. Las condiciones del progreso material, por lo tanto, se superponen con las condiciones de crecimiento individual.

Para que alguien pueda liberarse individualmente tiene que tener condiciones materiales para poder hacerlo; por lo tanto, creemos en la redistribución igualitaria de los bienes culturales y educativos. Pero también sabemos que esa redistribución igualitaria no se puede dar sin un cambio estructural, y que la igualdad va

a ser subsidiaria y consecuencia de ese cambio estructural. Hacemos propias las ideas de Mangabeira cuando dice que los cambios estructurales deben conectarse con la agenda de los acuerdos cotidianos y de las angustias cotidianas.

En ese sentido el Estado debe garantizar la salud desde el nacimiento y aún antes del nacimiento en las madres embarazadas; la educación desde los 3 hasta los 18 años; la infraestructura necesaria para que la educación se de en las mejores condiciones para enseñar y aprender; y todas las cuestiones logísticas que hacen al normal desarrollo de las clases.

La inversión gubernamental en la gente sigue siendo la prioridad de un gobierno popular, y la herencia social es garantía de darles a todos la posibilidad de capacitarse y es la contrapartida de esa posibilidad de reconstrucción de las instituciones políticas, sociales, económicas y educativas.

Nosotros pensamos que la educación debe trabajar para una economía del desarrollo, la innovación, la producción y el crecimiento, para una sociedad política movilizadora, participativa y democrática. Y creemos que debemos educar para una comunidad más justa y más organizada.

La primera tarea de la educación, por lo tanto, y de los derechos sociales en general, consiste en rescatar a la gente –a los niños, a los adolescentes, a los jóvenes– “de los extremos a los que a veces llegan, que incluyen la incapacidad hasta de cuidarse a sí mismos”\*\*, y tenemos que formar niños, adolescentes y jóvenes que puedan elaborar un proyecto de vida. Participar en la discusión sobre el futuro de la sociedad en la que viven consiste en darles los medios para cambiarse a sí mismos y también para poder cambiar la sociedad.

La mayor prioridad de la política social deben ser los niños y los adolescentes, su seguridad, su salud y fundamentalmente su educación. No vamos a poder cumplir la Ley que garantiza los derechos del niño y del adolescente si hay niños y adolescentes que no van a la escuela. Y no vamos a poder cumplir la Ley Provincial de Educación de obligatoriedad de Educación Inicial hasta el fin de la Educación Secundaria si no garantizamos los derechos –desde el nacimiento– a la salud, a la alimentación y a un nivel digno de vida. Con esas condiciones básicas no cumplidas, nadie aprende, y si nadie aprende, se incumple el fundamental derecho a ser iguales. Y no hay que educar para lograr que sean iguales en el futuro: los tenemos que educar porque son iguales hoy.

Ninguna organización reemplaza a la familia, ninguna promesa de felicidad social es viable y es fundamentada y confiable si se funda en la disolución o el debilitamiento de la familia. La alianza de la escuela con la familia y con la comunidad local tiene que ser para nosotros un objetivo estratégico.

Tenemos que trabajar para que la familia y la comunidad den apoyo a sus docentes, ayuden a sus docentes, den autoridad a sus docentes y sean aliados de sus docentes. Si logramos eso, la educación va a ser mejor y el compromiso y responsabilidad del Gobierno más grande.

Y además de eso, vamos a poder tener una escuela democrática que forme ciudadanos capaces de pensar e imaginar el futuro y de oponerse a las opiniones establecidas.

La escuela depende de la familia porque la escuela sola no puede, pero también sabemos que sin la escuela no se puede. Por lo tanto, la escuela tiene que hacer con la familia un gran pacto, un pacto de respeto, un pacto de acuerdo y de identidad, porque los adultos tenemos que ser aliados para mejorar la vida de los chicos.

Los derechos a una educación permanente son la base de cualquier herencia social, y no se puede dejar librado al azar el futuro o simplemente a la herencia familiar. Cuando el futuro está vinculado a la herencia familiar es un futuro desigual, cuando está atado al compromiso social de la igualdad en el inicio de la vida de cada uno, es parejo.

El catedrático de la UNESCO, Jérôme Bindé dice que “si la indiferencia hacia los excluidos de hoy constituye una cara de la moneda, el olvido de las generaciones futuras constituye la otra. La ética del futuro no es la ética en el futuro. Es una ética del tiempo que rehabilita el futuro, pero también el presente y el pasado. Es una ética para el mañana, pero que debemos demostrar aquí”.

Por eso, la Asignación Universal por Hijo es un paso adelante, es fundamental en la organización de nuestra sociedad y representa una larga lucha de muchas organizaciones. El objetivo fundamental de esa asignación es la educación y eso a nosotros nos va a generar numerosos desafíos y numerosos problemas, y son, como ya hemos dicho, los problemas que queremos tener, los problemas que hagan a la inclusión total de los alumnos en el sistema educativo.

Nuestro desafío en este tiempo, garantizada la retención por la Asignación Universal por Hijo, es volcar todas nuestras políticas sociales al aprendizaje. Si la

Asignación Universal por Hijo asegura la presencia de los chicos en la escuela, tenemos que garantizar el aprendizaje de los chicos en la escuela.

Son acciones que no pueden esperar. Como afirma Jérôme Bindé “si no actuamos a tiempo, nuestros hijos ya no tendrán tiempo de actuar.”

**Mario Néstor Oporto**  
Director General de Cultura y Educación  
de la provincia de Buenos Aires

\*María del Carmen Feijoo, “Adolescentes y jóvenes en el conurbano bonaerense. Entre las buenas y malas noticias” en *Revista Anales de la Educación Común*, Año 1, número 1. Buenos Aires, DGCyE, 2005.

\*\*Roberto Mangabeira Unger, *La democracia realizada. La alternativa progresista*. Buenos Aires, Manantial, 1999.

\*\*\*Jérôme Bindé, “*La ética del futuro debe construirse hoy*”.



## Sin educación para todos no hay justicia social

---

En estos años de una enorme actividad en el gobierno de la Educación de la Provincia de Buenos Aires hemos acumulado una serie de logros muy importantes. Sin embargo aún hay cuestiones que no se pueden resolver, como la discusión acerca de los elementos estructurales que obturan la posibilidad de encontrar soluciones estables a las problemáticas educativas. Tal vez la más importante está ligada a la necesidad de replantear el financiamiento de la educación en la Provincia y en el País. Pero, si bien ésa es una de las causas centrales, no es la única.

En la educación están presentes las mismas contradicciones que se generan a nivel político y social, porque la escuela es la institución que está más desplegada en todas las ciudades, barrios, pueblos, parajes rurales e islas, y como tal, se nutre y expresa las contradicciones que se expresan a nivel colectivo.

En la actualidad nadie discute que la educación es imprescindible para el bienestar y el progreso individual y colectivo. Sin embargo, detrás de esta frase y de cada una de estas palabras, encontramos diversos imaginarios que pugnan por el sentido de la educación y que al profundizar la mera titulación, proponen conceptos y acciones diferentes, e incluso antagónicos.

Esas visiones están ligadas con los intereses que expresan. Existen grupos que sostienen que son los mercados los que deben regir las vidas de las personas y que el Estado debe ser más prescindente y tener funciones mínimas. En el plano educativo evocan aquella educación que se basaba en la selección de los más “aptos” y que atendía solo a una tercera parte de la población, perteneciente a los sectores medios y altos.

El desafío del tiempo que vivimos es educación para todos. No hay posibilidades de justicia social si no hay educación para todos. Difícilmente podemos mejorar la enseñanza y el aprendizaje y dotar de profundo sentido a la palabra “calidad”, si no la repensamos desde una construcción de país para todos.

Este trabajo está centrado en la necesidad de conocer con la mayor precisión posible la localización de las familias y hogares vulnerables en la provincia de

Buenos Aires, asumiendo que dicho conocimiento permite una acción eficaz por parte de los organismos encargados de brindar todo tipo de servicios, desde salud, asistencia social y, especialmente educación.

En las bases para el desarrollo de esta herramienta, siempre estuvo presente la idea de que la información socioeconómica disponible a nivel de Distrito/Partido ya no daba cuenta de la realidad que es observable en aquellos barrios, donde pareciera que el progreso no llega nunca. Al mismo tiempo, se pensó que los indicadores educativos, expresados en medidas provinciales o distritales, tampoco ayudan a la toma de decisiones de esas situaciones que, coincidentes con esas localizaciones de mayor precariedad, resultan predictorias de fracaso escolar y por ende reproductoras de mayor pobreza.

Poder acceder a un instrumento que permita actuar sobre áreas que están representando a barrios/localidades específicamente y allí desplegar oportunidades mediante una adecuada oferta educativa, es importante, no solo por el conocimiento pormenorizado que aporta, sino y fundamentalmente, porque pone a disposición de diferentes niveles de la gestión una herramienta que permite operar sobre esta realidad y ayudar a transformarla.

Si bien es un paso positivo el conocimiento minucioso de la población con mayores desventajas, la forma de gestionar las políticas públicas desde el Estado tiene una importancia decisiva. En este sentido el Estado Provincial tiene una organización altamente burocratizada, con orientación absoluta al cumplimiento de normas y esto tiende a que los resultados de las políticas que se ejecutan tengan escaso seguimiento.

El tipo de organización estructural es la departamentalización por funciones, lo que produce una fuerte fragmentación tanto interjurisdiccional como intrajurisdiccional, dadas las características de cierre y de escasa horizontalidad que presenta esa forma de organización.

Al mismo tiempo, la burocracia estatal, responsable de la puesta en marcha de las políticas, se transforma en autorreferencial, centrando su accionar en lograr su propia supervivencia y en reproducir las mismas lógicas.

Como resultado de ese descentramiento de su función, no genera productos o servicios con mínimos estándares de eficacia, eficiencia y efectividad, y los mismos en muchos casos son incoherentes y aún contradictorios.

Se percibe una desconexión entre las necesidades del pueblo y la organización del Estado y esa falla, esa desconexión y en algunos casos esa desaparición del Estado, no es explicable solamente desde un punto de vista técnico. Pareciera que esa desaparición está originada en la crisis general de representación política a la que asistimos.

Este es un momento de la historia de la Argentina y de la región en donde es imprescindible volver a discutir el tipo de comunidad que estamos construyendo. La actividad política no es otra cosa que la lucha por definir un modelo de Nación y, consecuentemente, un modelo de Estado que pueda poner en marcha los objetivos definidos para la Nación.

Tampoco parece posible que las propuestas para delinear ese modelo de Nación al que aspiramos puedan formularse de cualquier modo. Está claro que ya no se tolera más la injusticia social en ninguna de sus formas. Y también está claro que la Justicia Social es algo inherente y compositivo del ser argentino, aunque todavía requiera de mayores y más amplias explicaciones.

**Gustavo Grasso**

Director de la Unidad Ejecutora Provincial.  
DGCyE de la Provincia de Buenos Aires



# Introducción

El objetivo de esta publicación es presentar una herramienta metodológica especialmente diseñada para la planificación y orientación de las acciones de política educativa en la provincia de Buenos Aires. Para ello se ha utilizado con la mayor rigurosidad la información estadística disponible. Sin embargo su concepción y orientación dista de ser únicamente técnica: es parte de una decisión centrada en la búsqueda de justicia social y en la construcción de una sociedad incluyente que brinde igualdad de oportunidades a todos, comenzando por los niños, los excluidos y los sectores y grupos más vulnerables.

La educación tiene un papel central que cumplir en la consecución de este objetivo. En este sentido, las áreas críticas son aquellas que requieren atención prioritaria por las condiciones de vida de su población y por las trayectorias educativas de los estudiantes en las escuelas. Esta publicación presenta una metodología que permite determinar esas áreas críticas y acompañar la decisión nacional de priorizar localidades y áreas geográficas para destinar los recursos humanos y económicos necesarios frente a una realidad desigual, que necesita alcanzar determinados establecimientos, territorios y sectores sociales específicos.

Una forma de entender las características de la provincia de Buenos Aires es observándola comparativamente con el resto de la Argentina. Este ejercicio es útil para comprender sus dimensiones, complejidad y heterogeneidad y luego poder visualizar el sistema educativo con esa misma mirada.

Por lo tanto será necesario ubicar esta herramienta dentro del contexto socioeconómico de la Provincia y presentar para el debate el marco teórico de este proyecto: el principio de universalidad de derechos humanos como paradigma que guía el diseño de esta metodología y la construcción histórica de los conceptos de pobreza, exclusión, marginalidad y vulnerabilidad social.

Es relevante tener presente el crecimiento económico que se ha producido en estos últimos años, tanto a nivel provincial como nacional, con el aumento de indicadores como recaudación general, niveles de ingreso y de actividad de la

población, entre otros. Ese mayor ingreso provincial ha sido acompañado de importantes esfuerzos para mejorar el presupuesto educativo. A pesar de todo ello, la situación social y los resultados educativos indican que todavía se deben redoblar los esfuerzos financieros y el compromiso de trabajo para poder lograr una educación de calidad para todos.

Si se parte de un contexto donde los recursos económicos del Estado provincial resultan siempre escasos para atender las necesidades de toda la población bonaerense, se vuelve prioritario hacer más eficiente su uso. Por ese motivo es importante destacar que cualquier tarea de planificación y/o de determinación de políticas públicas en general, o educativas en particular, no puede dejar de lado las diversas realidades o identidades territoriales, para que las políticas universales se profundicen localmente, y puedan verificarse o medirse en términos de resultados concretos.

En esta publicación se presenta una herramienta de análisis conceptual y técnica, el Índice de Vulnerabilidad Social Georreferenciado (IVSG), que al proporcionar información acerca de las condiciones de vida de la población y los niveles educativos de la misma, permite optimizar la acción micro territorial, para lograr el objetivo principal del Estado que es fortalecer, promover y garantizar el derecho a una educación pública, gratuita, inclusiva, de calidad y con justicia social.

# capítulo 1

Principales características  
de la provincia de Buenos Aires  
y de su sistema educativo



## El territorio provincial

---

El territorio de la provincia de Buenos Aires es el más extenso entre las provincias argentinas. Posee una superficie total de 307.571 km<sup>2</sup>, lo que representa el 8,2% del total nacional y una extensión similar a la que, en Europa, poseen países como Italia o Alemania.

Como puede observarse en el gráfico, la Provincia es la de mayor peso económico a nivel nacional y también la que posee el grado más alto de diversificación productiva en relación con el resto del país. Esta característica es producto, no de su extensión territorial sino más bien de un proceso de concentración demográfico y de industrias en áreas como la del Gran Buenos Aires. En este sentido los datos son reveladores, el Gran Buenos Aires está formado por 24 partidos, que comprenden menos del 2% del territorio de la Provincia, sin embargo concentran el 60% de la población y el 70% de la producción industrial.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En esta publicación se ha trabajado con la última información disponible para cada una de las dimensiones abordadas.



## Aspectos demográficos relevantes

---

En los últimos años, la población de la provincia de Buenos Aires ha mostrado un crecimiento sostenido. El último censo realizado en 2001 relevó un total de 13.827.203 personas. Para el año 2010, se estima que la población bonaerense llegará a 15.314.030 habitantes, lo que supone un crecimiento del 11%.<sup>3</sup> A su vez, la pirámide poblacional da cuenta de un achatamiento de su base y un ensanchamiento de su cúspide, es decir que ha aumentado proporcionalmente la población mayor de 65 años, respecto de la pirámide del censo de población anterior (año 1991).

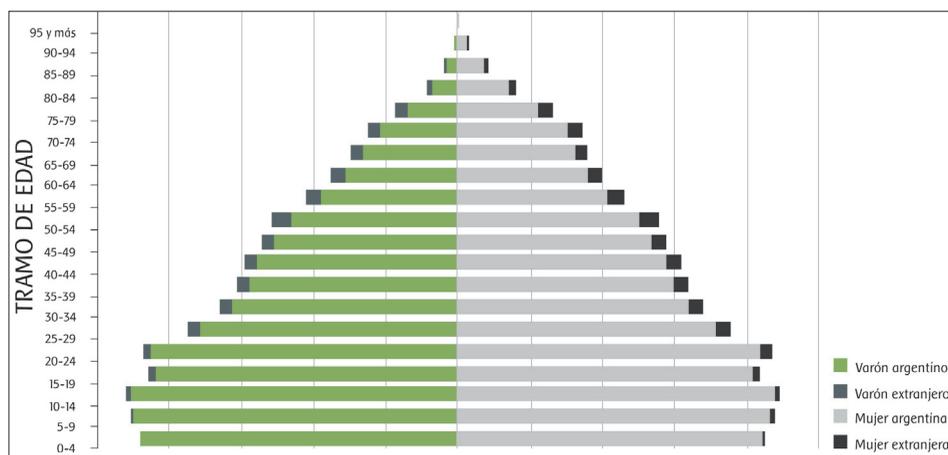
También se ha reducido la población nacida en el extranjero. Los datos del año 2001 muestran que apenas el 5,5% de la población es extranjera y de este porcentaje el 13% tiene menos de 24 años, por lo que puede inferirse que el fenómeno migratorio está más representado por población adulta que por la niñez y la juventud, además los datos indican que más de la mitad de los extranjeros residentes en territorio bonaerense proviene de países limítrofes.<sup>4</sup>

En el 2001 el 35,3% de la población tenía menos de 20 años, un 46,2% tenía entre 20 y 55 años, mientras que los que tenían más de 55 años representaban el restante 18,5%. Apenas el 3,6% de la población de la Provincia vivía en áreas rurales y quienes tenían menos de 17 años y vivían en el ámbito rural eran un 32% de esa población, mientras que quienes tenían más de 65 años representaban el 11%.

<sup>3</sup> INDEC, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*.

<sup>4</sup> Estos datos se tomaron en base a la publicación del INDEC, *La Migración Internacional en la Argentina: sus características e impacto*. Buenos Aires, INDEC, 1997. Y también se desprenden de los datos del *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001* del INDEC.

Gráfico 2: Población por edad, sexo y lugar de nacimiento, provincia de Buenos Aires, año 2001.



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El cuadro que se presenta a continuación muestra la evolución estimada de los grupos comprendidos en los niveles de enseñanza obligatoria, de acuerdo con la Ley provincial de Educación.

Cuadro 1: Proyecciones de la evolución de la población de 0 a 17 años. Expresada en miles. Años 2001 a 2008.

Rangos de edades	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Diferencia Absoluta	Diferencia %
Población de 0 a 4 años	1.220	1.217	1.211	1.205	1.202	1.204	1.207	1.212	-8	-0,6%
Población de 5 años	244	243	242	242	243	243	244	243	-1	-0,4%
Población de 6 a 11 años	1.477	1.474	1.471	1.468	1.467	1.465	1.463	1.461	-16	-1,1%
Población de 12 a 14 años	737	739	739	737	735	733	733	733	-3	-0,4%
Población de 15 a 17 años	706	711	720	729	737	740	741	740	34	4,8%
Población de 0 a 17 años	4.384	4.384	4.383	4.381	4.384	4.385	4.388	4.389	5	0,1%

Fuente: Proyecciones realizadas por la Dirección Provincial de Estadística, Ministerio de Hacienda, provincia de Buenos Aires.

Para las edades de 0 a 4 años se observa, de punta a punta, una disminución de ese grupo etario entre los años 2001 y 2008, mientras que el grupo de 5 años permanece estable. La población de 6 a 11 años, que corresponde al actual nivel primario, también presenta una leve disminución para el período observado. Pese a esto, la extensión de obligatoriedad a las salas de 4 y 5 años implicará un incremento de matrícula al dar cobertura al 100% de ese universo que aun no se ha escolarizado. En cambio, para el nivel primario es razonable que no se espere un aumento de la matrícula dado el esquema actual de disminución de esa población.

También el grupo de 12 a 14 años presenta una leve disminución y, considerando la extendida escolarización sería esperable que tampoco se verificara en este ciclo de enseñanza una expansión de la matrícula. El único grupo que evidencia un crecimiento poblacional mayor es el de 15 a 17 años, que en el período considerado aumentaría un 5%. La obligatoriedad de la escuela secundaria y lograr el aumento de terminalidad del nivel en este grupo etario constituyen objetivos prioritarios de política educativa.

## Condiciones de vida de la población bonaerense

---

A la fecha del último censo hay en la provincia de Buenos Aires un total de 3.921.455 hogares.<sup>5</sup> La gran mayoría de los hogares son de tipo nuclear (de pareja sola o con hijos, completo o incompleto), un 20% son hogares extendidos o compuestos (nucleares con otros familiares o no familiares) y un 14% de los hogares son unipersonales. Un 25% de los hogares tiene 5 integrantes o más; y un 73% de los jefes de hogar son hombres.

Según ese mismo censo, un 48,8% de la población no tiene acceso a obra social, plan de salud prepaga o mutual, es decir que el único sistema que la asiste es el hospital público o los servicios sanitarios locales. De esa población el 40% son niños y adolescentes menores de 19 años.

Si la mirada se centra en todo el grupo poblacional de niños, adolescentes y jóvenes de 0 a 19 años, quienes no tienen acceso a obra social, plan de salud prepaga o mutual constituyen el 55,7%. Respecto de las condiciones educativas en el 2001 el analfabetismo era del 1,6%, problemática mayormente concentrada en mujeres de más de 65 años de edad: el 20% del total de analfabetos pertenecen a este grupo.

Otro indicador posible para observar los logros de los sistemas educativos es el máximo nivel educativo alcanzado. Acorde al censo 2001, un 35,4% de la población de la Provincia que debería haber finalizado sus estudios tiene como máximo nivel educativo alcanzado el nivel primario, lo que representa un valor superior al promedio de todo el país. Respecto de los niveles de educación superior, solo el 9,4% de la población mayor de 25 años ha completado una carrera terciaria o universitaria. Si se observa el cuadro que se presenta a continuación y se suman las tres últimas columnas puede inferirse que una tercera parte de la población bonaerense ha accedido a completar el nivel secundario a comienzos del siglo XXI.

<sup>5</sup> INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

**Cuadro 2: Distribución de la población de 25 años y más según el máximo nivel educativo alcanzado, año 2001.**

<b>Nivel educativo</b>	<b>Total País</b>	<b>Buenos Aires</b>
Total (100,0)	19.624.792	7.773.142
Sin instrucción *	4,5	3,9
Primario incompleto	16,5	14,8
Primario completo	31,1	35,4
Secundario incompleto	13,7	14,3
Secundario completo	16,1	15,9
Terciario universitario incompleto	7,1	6,3
Terciario universitario completo	11,1	9,4

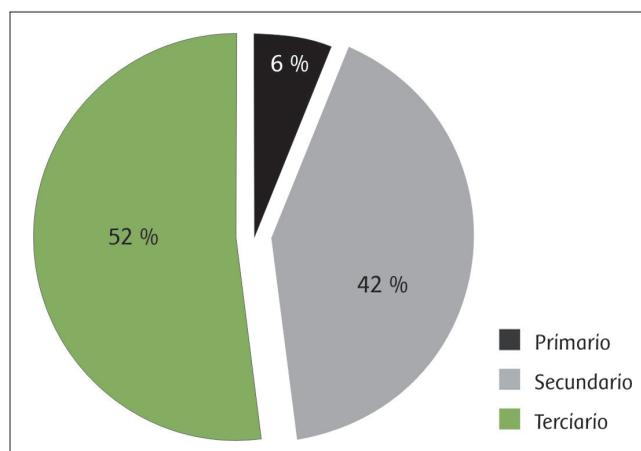
\* Incluye nunca asistió y nivel inicial.

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.  
Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.*

## Estructura económico-productiva de la Provincia

La estructura económica provincial se diversifica en un sector primario (constituido fundamentalmente por la actividad agropecuaria), un sector secundario (industria) y un sector terciario (que abarca servicios de transporte y comunicaciones, comercio, financieros, de turismo y gobierno).

Gráfico 3: Participación de los sectores en la estructura productiva (%), en provincia de Buenos Aires, año 2007.

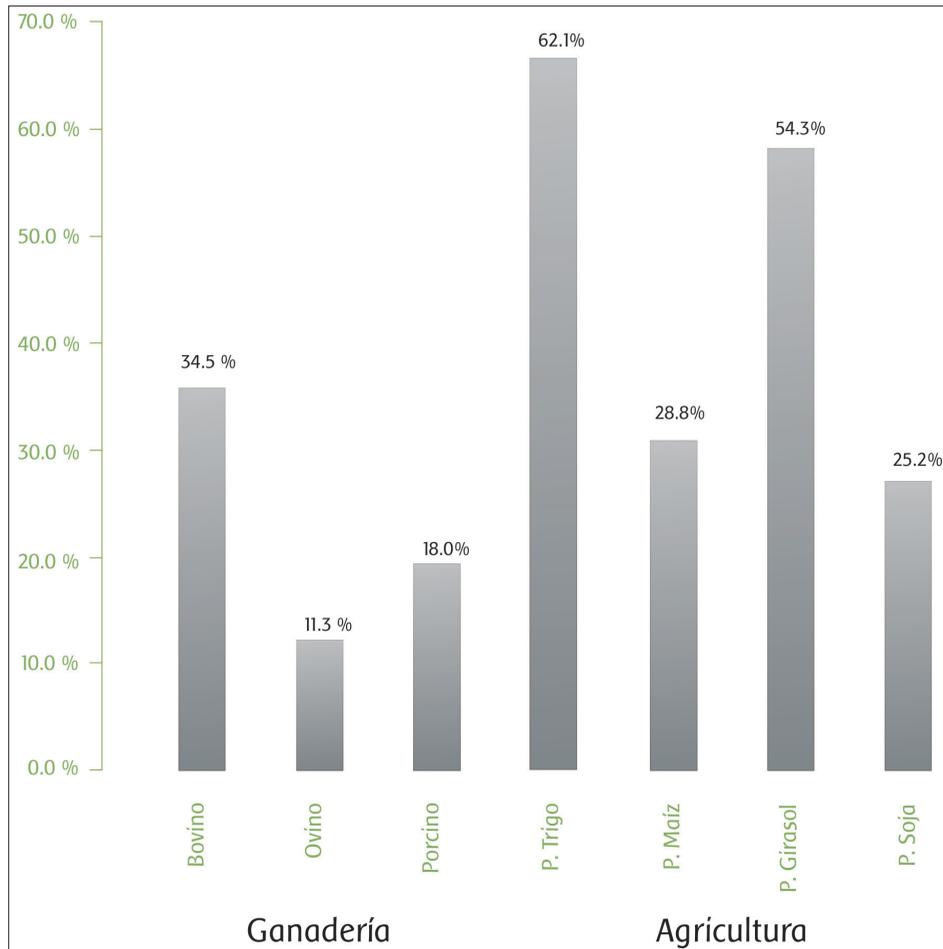


Fuente: Ministerio de Economía. Dirección de Estadística Provincial (DEP).

### Sector primario

La provincia de Buenos Aires forma parte de la región pampeana de nuestro país y constituye el área de mejores condiciones para las principales actividades agropecuarias. Los siguientes cuadros muestran la participación de esas actividades en el contexto nacional.

Gráfico 4: Participación de la provincia de Buenos Aires en ganadería y agricultura (%) respecto de la producción total del país. Año 2007.



Fuentes: INDEC – DEP

## Sector industrial

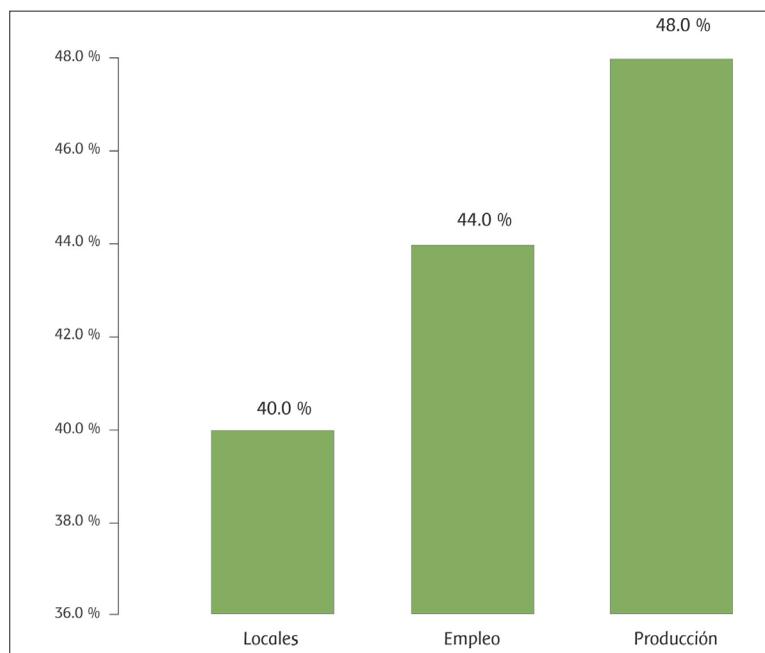
Buenos Aires concentra el 40% de locales industriales y el 44% del empleo remunerado de la industria, aportando el 48% del valor de la producción industrial argentina. Las industrias de alimentos, química y petroquímica, automotriz y destilerías de petróleo determinan el 55% de la producción total del país y ocupan cerca del 39% del empleo industrial de la Provincia. Muchas de sus industrias se

nuclear territorialmente conformando conglomerados productivos. La distribución geográfica de los locales industriales indica la importancia del primer cordón industrial, pero también se despliega con intensidad en el segundo cordón metropolitano y en las regiones del noroeste y sudeste. A su vez, los mismos determinan polos poblacionales con características sumamente heterogéneas.

En relación con la petroquímica, si bien Buenos Aires no cuenta con cuencas petroleras o gasíferas, posee una importante red de procesamiento de estos productos. En este rubro la participación de la Provincia en el total nacional es elevada, representando el 78% del total. Este complejo se desarrolla en 4 áreas bien diferenciadas: Avellaneda, Ensenada, Bahía Blanca y Campana – San Nicolás. En la provincia de Buenos Aires también se obtienen productos de la industria siderúrgica. Las actividades principales están concentradas geográficamente en la zona de San Nicolás y Campana.

La Provincia también es un importante centro de la industria automotriz, hay radicadas 6 terminales automotrices que producen el 40% del total de la producción nacional, ligadas a alrededor de 200 empresas autopartistas (Venacio, 2004-2005).

**Gráfico 5: Participación de la provincia de Buenos Aires en el sector secundario (%) respecto de la producción total del país. Año 2007.**

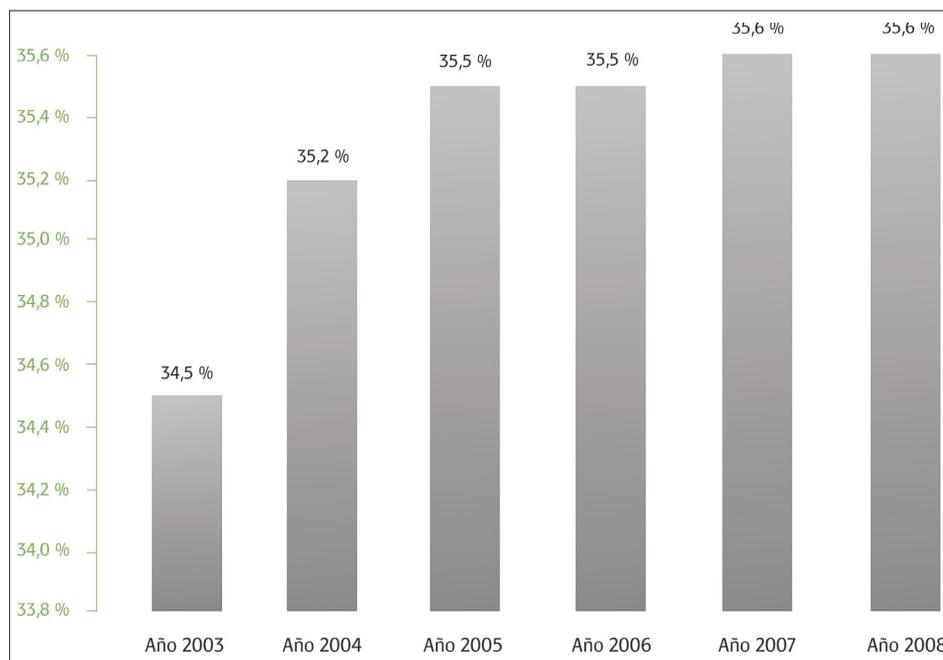


Fuente: INDEC – DEP.

## El crecimiento económico en la provincia de Buenos Aires

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Buenos Aires genera aproximadamente el 36% del PBI nacional, siendo la mayor contribución provincial al producto total nacional.<sup>6</sup>

Gráfico 6: Participación del PGB de la provincia de Buenos Aires en el PBI nacional.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y DEP.

<sup>6</sup> La importancia de la actividad económica se mide en todo el mundo mediante el Producto Interno Bruto (PIB), que representa el valor de los bienes y servicios finales producidos en un país en un período de tiempo determinado. El PIB determina en cierto modo cuánto consumo puede permitirse un país. El Producto Geográfico Bruto (PGB) es el equivalente provincial de ese indicador macroeconómico, lo que significa que representa el valor de la oferta de bienes y servicios finales obtenidos por los productores residentes en su territorio interior, en un período de tiempo determinado.

En los últimos años, la producción de bienes creció proporcionalmente más que el sector de servicios. Los rubros que impulsaron esta transformación son la agricultura, la ganadería y la industria manufacturera. El crecimiento de esta última estuvo liderado por la fabricación de vehículos automotores, carrocerías y repuestos, la fabricación de productos y sustancias químicas y la elaboración de alimentos y bebidas. La nueva estructura de la demanda agregada, a nivel provincial, ha permitido que se vigorizara el sector externo, participando casi en el 37% de las exportaciones nacionales para el año 2007.

## Exportaciones

La evolución de las exportaciones provinciales está vinculada al crecimiento y la diversificación de la producción. La industrialización progresiva del país ha dado lugar a una mayor diversificación de la canasta de exportaciones con la incorporación creciente de valor agregado, siendo la provincia de Buenos Aires un caso testigo de lo sucedido.

**Cuadro 3: Participación de las exportaciones de la provincia de Buenos Aires en el total nacional, año 2007 (en millones de U\$\$ y %).**

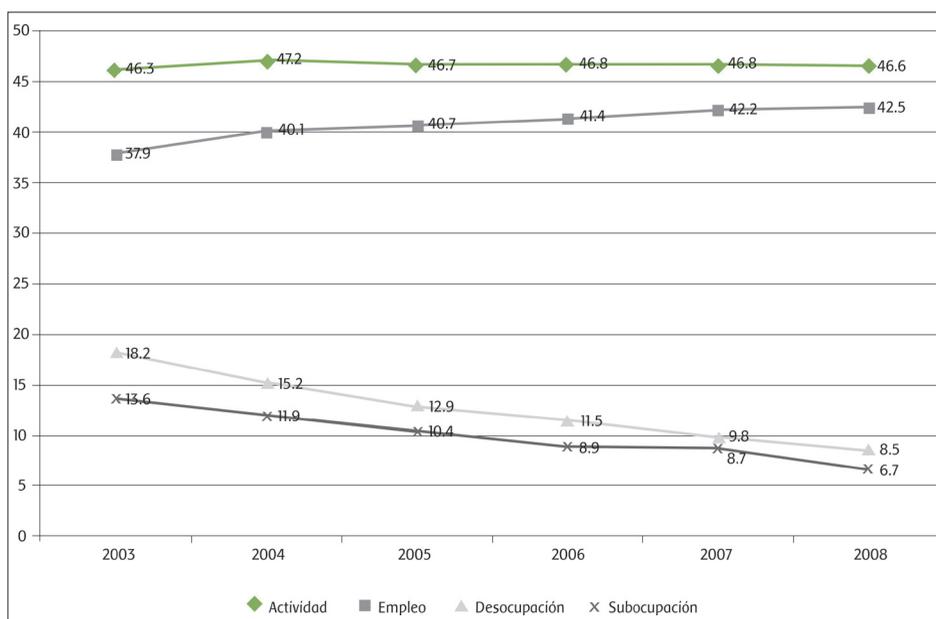
Detalle	Nacionales	Provinciales	Participación
Producción primaria	12.482	3.165	25,4 %
Manufacturas de origen agropecuario	19.221	3.782	19,7 %
Manufacturas de origen industrial	17.384	10.623	61,1 %
Combustibles	6.846	2.963	43,3 %

Fuente: INDEC y DPE.

## Ocupación, nivel de actividad y desempleo

El Gran Buenos Aires concentra el 49% de la población económicamente activa de toda la Provincia. Como se observa en el gráfico siguiente, entre los años 2003 a 2008 hubo un crecimiento de la tasa de empleo y un descenso de la desocupación y la subocupación, mientras que la tasa de actividad se mantuvo estable, con una leve tendencia al aumento.

Gráfico 7: Evolución de la actividad y el empleo 2003-2008 (%) en la provincia de Buenos Aires.



Fuente: INDEC-Encuesta Permanente de Hogares.

¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado por la población económicamente activa en la Provincia? Considerando a las personas ocupadas y desocupadas de más de 10 años, según la última información disponible, la distribución es la siguiente entre los años 2004 y 2007.

**Cuadro 4: Máximo nivel educativo alcanzado por la población económicamente activa en la Provincia. Año 2004 y 2007 en %.**

Máximo Nivel Educativo alcanzado	2004 (1er. trimestre)	2007 (1er. trimestre)
Sin instrucción	0,9	0,3
Primario incompleto	9	6,9
Primario completo	28	25,8
Secundario incompleto	19,5	20,8
Secundario completo	20,6	21,8
Universitario incompleto	11,1	11,8
Universitario completo	10,9	12,6

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, años 2004 y 2007.*

Como se puede observar, ha habido una mejora en los niveles educativos alcanzados por la población económicamente activa: aumentó la proporción de personas con acceso a niveles superiores de educación y disminuyó el porcentaje de personas con bajo nivel de instrucción (sin escolarización o con primaria incompleta). La gran mayoría de los ocupados son asalariados y, aunque en los últimos años ha descendido la proporción de asalariados informales, aún es elevada esa condición (47,5% del total de los ocupados son informales).

**Cuadro 5: Evolución de la distribución de la población ocupada de la Provincia según su condición asalariada, años 2004 – 2006, en %.**

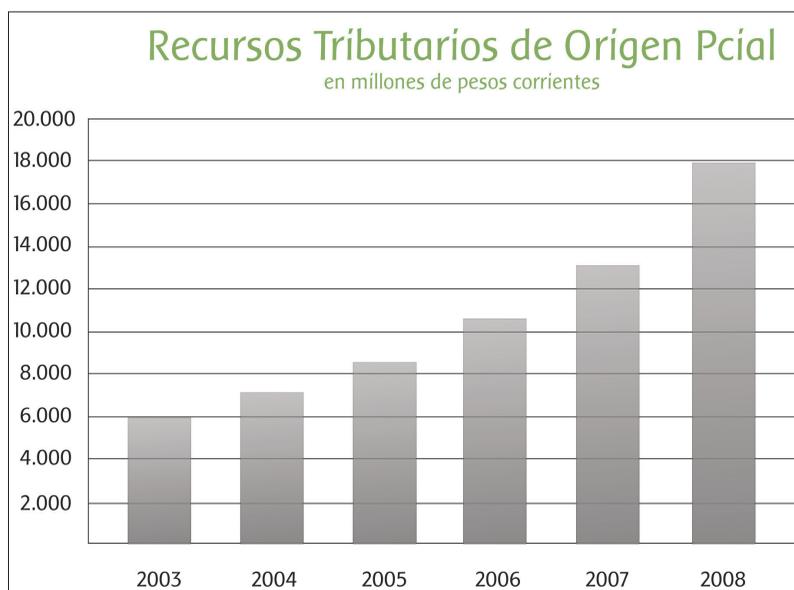
Categoría Ocupacional	2004 (4to. trimestre)	2005 (4to. trimestre)	2006 (4to. trimestre)
Asalariados	74,9	75,2	76,2
No asalariados	25,1	24,8	23,8
Asalariados sin descuento jubilatorio	51,8	49,1	47,5

*Fuente: EPH.*

## Los recursos y el presupuesto provincial

La provincia de Buenos Aires divide sus recursos entre un 51% de origen provincial y un 49% provenientes de la Nación. Si bien contribuye con el 37% de la recaudación nacional recibe 20% de la misma. Este dato no es menor, teniendo en cuenta que en 2008, solo se recibe \$986 per cápita, el nivel más bajo de todas las provincias.<sup>7</sup> Es fundamental, entonces, apreciar los esfuerzos realizados por la Provincia, tanto fiscales como presupuestarios, los cuales se describen seguidamente.

Gráfico 8:



Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La provincia de Buenos Aires incrementó notablemente sus ingresos, triplicándolos en el periodo expuesto en el gráfico. Se debe a la fuerte diversificación de sus productos y al crecimiento económico. Esta tendencia, junto con una admi-

<sup>7</sup> Este monto surge de la división de la coparticipación de \$14.847.000.000 por los 15.052.177 habitantes proyectados para ese mismo año. Fuente CGP y DEP.

nistración tributaria fuerte, reformas mediante, ha permitido la escalada tanto de ingresos brutos, como de sellos y automotores.

El 62% de la recaudación lo aporta ingresos brutos y con una tendencia a seguir creciendo. Solo el 17% proviene de impuestos patrimoniales (3% inmobiliario rural, 8% inmobiliario urbano y 6% automotores). Por otro lado, el 13% corresponde a moratorias. Sin embargo es importante destacar que dentro del ámbito de los recursos provinciales ha aumentado el grado de descentralización de su cobro, y por ende los niveles de transferencia a los municipios. El cuadro siguiente muestra el crecimiento basado en la recaudación descentralizada.

**Cuadro 6: Evolución de los impuestos en la provincia de Buenos Aires, años 2003-2008 (en millones de \$).**

Detalle en millones de \$	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Impuestos directos</i> Sobre el patrimonio (*) (Inmobiliario rural, urbano, automotores, fondo provincial de vivienda, fondo provincial de educación, planes regularización).	1.928	2.296	2.501	3.166	3.163	3.537
<i>Impuestos indirectos</i> Sobre la producción, el consumo y las transacciones (Ingresos brutos, descentralización administrativa, sellos, consumo electricidad, consumo gas, convenio provincial de energía, Ley 11.769).	3.746	4.912	6.103	7.435	9.911	14.419

Fuente: Contaduría General de la Provincia (CGP).

(\*) Tanto el impuesto a los ingresos brutos como el impuesto inmobiliario rural y el impuesto a los automotores, sufrieron modificaciones en tramos, para ser cobrados por los municipios: en el caso de inmobiliario rural, con el fin de mantener los caminos rurales, en el caso de automotores, para la percepción por parte del municipio sin asignación específica, dependiendo del año del mismo, y los provenientes de ingresos brutos fueron destinados en gran parte al mantenimiento edilicio de las escuelas, vía los consejos escolares (Ley provincial 13.010).

## La distribución del presupuesto provincial

La distribución del presupuesto provincial es del 61% para la administración central y 39% para los organismos descentralizados.<sup>8</sup> Durante todos estos años, el presupuesto ha ganado en ingresos, como se vio en el apartado de recursos, lo que permitió que el mismo fuera aumentando en forma sistemática. Si bien ante un escenario de crecimiento nacional esto es una constante en todas las provincias, lo destacable en la distribución presupuestaria de la provincia de Buenos Aires es el fuerte aumento de la participación de *educación* en el total del presupuesto y la recomposición salarial de todos los empleados públicos provinciales durante la expansión.

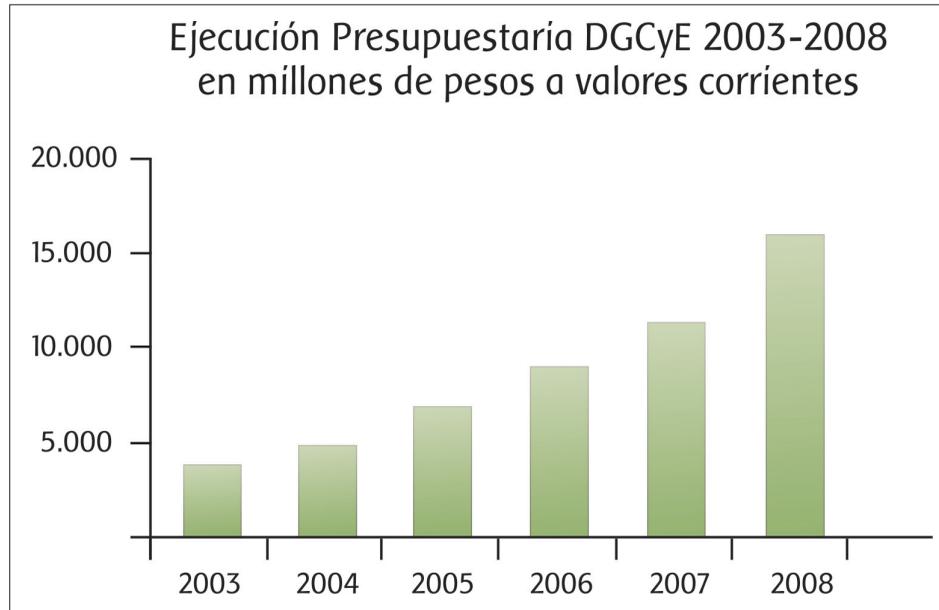
El gasto en personal y transferencias vinculadas (educación subvencionada de gestión privada) alcanzó durante 2007 los 17.298 millones de pesos, incrementándose en un 27,9% respecto de los 13.523 millones ejecutados durante 2006. Merece resaltarse que la mejora señalada no ha sido un hecho aislado ni circunstancial sino la continuidad en el tiempo de una política de recuperación y fortalecimiento del ingreso de los trabajadores bonaerenses que comenzó a aplicarse desde el año 2003<sup>9</sup>. En este orden, es importante destacar que la provincia de Buenos Aires es, después de Córdoba, la que tiene una menor cantidad de empleados públicos por habitante: poco más de 30 empleados por cada 1.000 habitantes.

Ya en el año 2003 la Provincia destinaba un 32% de su presupuesto a educación, mientras que en el año 2008 la participación en el mismo se elevó a más del 35%. Gran parte de los incrementos presupuestarios experimentados destinados a educación tienen que ver directamente con la cantidad de empleados que ocupa la enseñanza. Más del 65% de los empleados públicos provinciales se relacionan con la educación, ya sean administrativos o docentes.

<sup>8</sup> Se trata de aquellos organismos que cuentan con algún recurso propio, a excepción de la DGCyE como organismo de la Constitución provincial.

<sup>9</sup> Ley de presupuesto 13.612/07 - "Mensaje" pág. 12 a 16. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 9:



Fuentes: Ministerio de Economía, DGCyE.

## Ejecución presupuestaria de la DGCyE

Cuadro 7: Ejecución presupuestaria de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires (en millones de pesos corrientes).

Partida principal	2007	2008	Variación
Personal	8973	12939	44%
Bienes de consumo	36	27	-25%
Servicios no personales	199	229	15%
Bienes de uso	11	5	-54%
Transferencias	1691	2144	32%
<b>Total</b>	<b>10910</b>	<b>15344</b>	<b>44,6%</b>

Fuente: CGP

Del gasto en personal, más del 87% se encuentra destinado a docentes, ya sean éstos titulares, provisionales o suplentes, mientras que el restante 13% está destinado a personal administrativo.

En la partida de bienes de consumo se destacan los productos de papel, cartón e impresos, con un 42.5% del total del gasto. El segundo ítem en importancia son los productos metálicos o productos ferrosos, que incluye la compra de materiales para la fabricación de mobiliario de las escuelas que la Dirección General de Cultura y Educación desarrolla en sus propios talleres.

En servicios no personales se incluyen servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros, etc. Esta partida tiene un gasto mayor al 47% en servicios básicos, es decir luz, gas, teléfono, correos, etcétera.

El segundo gran rubro es el de servicios comerciales y financieros, donde casi el 90% de la partida se encuentra concentrada en transporte para alumnos, ya sea terrestre (en el ámbito rural) o fluvial (escuelas de islas).

Los gastos en bienes de uso se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo de las entidades del sector público en un período dado, siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios. No se agotan en el primer uso que se hace de ellos, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. El mayor gasto está dado en mantenimiento edilicio, con casi el 62% del total de la partida.

La partida de transferencias se conforma de transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. En el caso de transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes, se trata de subsidios para atender gastos corrientes a favor de entidades o personas. Incluye becas de estudio y de investigación, gastos necesarios para el desarrollo de actividades profesionales y de investigación, ayuda a personas de escasos recursos y también el otorgamiento de premios.

### Cuadro 8: Transferencias a los distintos sectores, provincia de Buenos Aires, en millones de pesos. Año 2007.

Transferencias al sector privado para financiar erogaciones corrientes.	1.550
Transferencias al sector privado para financiar erogaciones de capital.	125
Transferencias a municipios, entes provinciales, otros gobiernos provinciales y entes del gobierno nacional.	16
Total general.	1.691

Fuente: CGP.

Dentro de la partida de transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes se encuentran los subsidios otorgados a instituciones privadas de enseñanza para la atención de sueldos. De los 1.550 millones de la partida, las transferencias a instituciones de enseñanza privada ocuparon, durante el año 2007, más de 1.516 millones, o sea el 98% del gasto.<sup>10</sup>

Analizando el cuadro en forma global es evidente que el gasto en personal es el que ha traccionado el presupuesto educativo con un 44% de incremento de un año a otro, tanto para la partida destinada al pago del personal de gestión pública, como para la partida de transferencias corrientes, destinada a subsidios para gastos en personal a las escuelas privadas. Si se adicionan ambas erogaciones, los gastos en personal rondan entre el 96 y el 97% del presupuesto educativo.

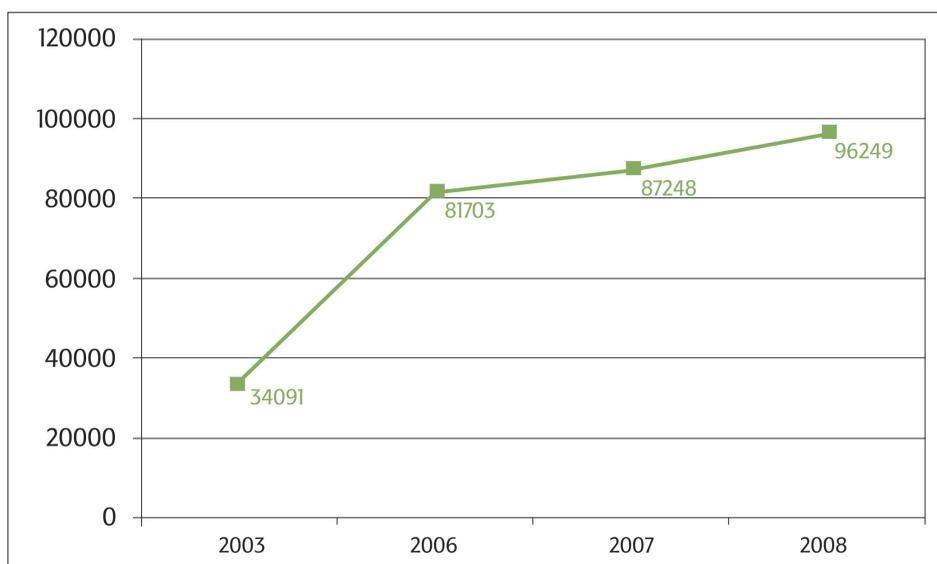
En cuanto a las transferencias de capital (obras) la partida resulta más que magra. En los dos últimos años se han invertido en construcción, reparación y ampliaciones de los edificios escolares 124 y 163 millones de pesos respectivamente: es decir se ha invertido en ambos casos cerca del 1% del presupuesto educativo.

<sup>10</sup> Al momento de la publicación se encuentra cerrado el presupuesto de Educación 2008 pero no así el Presupuesto General de la Provincia, que se ve expresado a 2007.

## Descentralización, Servicio Alimentario Escolar (SAE) y financiamiento externo

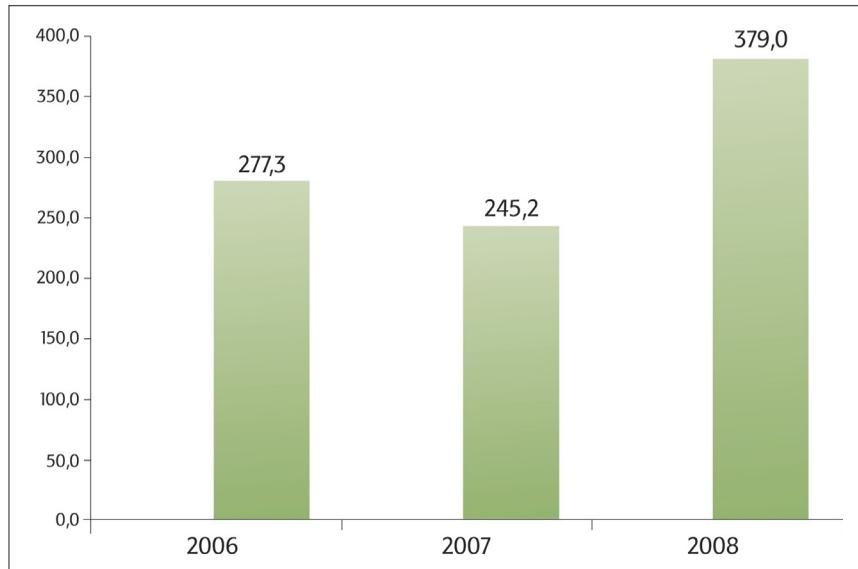
Por intermedio de la Dirección General de Cultura y Educación se ejecutan al menos tres fondos que complementan el cuadro de gastos educativos. Por una parte, los ya mencionados fondos descentralizados (ley provincial 13.010) que, como se verá en el cuadro, incrementaron aportes desde su creación en más de 62 millones de pesos. (2003-2008). Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia se encarga de aportar los fondos necesarios para la prestación del SAE conforme al valor de una ración alimentaria según las modalidades de copa de leche, copa de leche reforzada y comedor, así como los gastos en combustibles para uso de la cocina y de equipamiento.

Gráfico 10: Evolución de los fondos descentralizados, ley 13.010, años 2003-2008 (en miles de pesos corrientes), provincia de Buenos Aires.



Fuente: CGP

Gráfico 11: Fondos girados por SAE, provincia de Buenos Aires, años 2006-2008 (en millones de pesos corrientes).



Fuente: DGCyE.

Se presenta a continuación el total de alumnos beneficiarios de los Servicios de Alimentación Escolar durante el año 2008 en la provincia de Buenos Aires. Se distingue por nivel de enseñanza y por tipo de servicio alimentario que se proporciona. En este servicio fueron destinados 379 millones de pesos.

Nivel de enseñanza y modalidades	Total general	Comedor	Copa de leche	Desayuno y merienda completa
Total de alumnos	2.056.850	572.622	428.769	1.055.459
Nivel Inicial	376.864	60.168	58.594	258.102
Nivel Primario	1.233.242	367.018	159.469	706.755
Nivel Secundario	312.238	91.295	192.154	28.789
Educación Permanente de Jóvenes, Adultos y Formación Profesional	5.547	520	4.856	171

<i>Educación Especial</i>	81.827	30.519	9.536	41.772
<i>Educación Física</i>	564	282	282	
<i>Psicología Comunitaria y Pedagogía Social</i>	46.568	22.820	3.878	19.870

*Fuente: Relevamiento de Matrícula Final 2008. Dirección de Información y Estadística. DGCyE.*

En el caso del financiamiento externo, la Provincia ha venido acordando con organismos multilaterales de crédito el financiamiento de diversos programas. Entre ellos podemos destacar en la actualidad el Programa PAISS (Programa de Apoyo a la Inversión en Sectores Sociales), que para el componente destinado a educación alcanza los 89 millones de dólares a ser ejecutados entre los años 2006/2010 con el objeto de mejorar los niveles de cobertura de servicios de calidad educativa con prioridad para los grupos más pobres de la provincia de Buenos Aires, dirigidos especialmente a la construcción de jardines de infantes y, por otra parte, a brindar equipamiento informático y conectividad al sistema educativo provincial.

De manera sustantiva, la Provincia ha experimentado un mejoramiento de los indicadores económicos, a la vez que se produjo un aumento de la población. Esto ha sido acompañado por un incremento de la inversión en el sector educativo respecto del total del presupuesto provincial.

# capítulo 2

---

La política educativa



## El sistema educativo

---

El sistema educativo de la provincia de Buenos Aires se ha ido conformando a lo largo de sus casi 150 años de historia de manera compleja, respondiendo a las necesidades sociales que fueron presentándose. En primer lugar se fue universalizando la educación primaria, hasta atender a los niños de todos los ámbitos geográficos: concentraciones urbanas y suburbanas, zonas rurales continentales y de islas. Estas últimas cuentan con escuelas que tienen a veces muy pocos alumnos, es así que el 5% de los alumnos de la educación primaria son atendidos por el 28% de sus establecimientos en las zonas rurales y de islas. Asimismo, el Estado provee el transporte terrestre y fluvial para permitir el acceso de los alumnos y docentes a los establecimientos.

Posteriormente a las escuelas primarias se desarrollaron respuestas educativas a las necesidades de niños de 45 días a 5 años, y para adolescentes, jóvenes y adultos que no habían accedido a la educación en las etapas anteriores de su vida. Por otra parte, desde mediados de siglo XX se ofrece educación a alumnos con necesidades educativas especiales y se acompaña a las escuelas con servicios de orientación escolar a través de equipos especializados. La educación media común y las modalidades técnica y agraria fueron atendidas por la Nación y la Provincia complementariamente hasta que se produjeron las transferencias de las escuelas nacionales al ámbito provincial. La formación continua de docentes se fue desarrollando en diferentes etapas, desde la formación en Escuelas Normales hasta la creación del nivel Terciario. Otras instituciones como las Escuelas de Estética, los Centros de Educación Física (CEF) y los Centros de Educación Complementaria (CEC) añadieron riqueza a la diversidad del sistema con propuestas propias para todas las edades.

A esta heterogeneidad de oferta educativa se suman las diferencias socioeconómicas de la población y la diversidad étnica y cultural de sus habitantes, debiendo agregar también a ello el crecimiento de las migraciones internas y la concentración de habitantes en los cordones circundantes de las grandes ciudades. La conformación social de la población bonaerense aparece marcada dolorosamente por la problemática de la pobreza y la indigencia y el sistema educativo no se mantiene ajeno a las crisis socioeconómicas. La búsqueda desde lo educativo de

un sistema más justo obliga a pensar una política pública que equilibre diferencias y salve brechas sociales, permitiendo que todos accedan y se mantengan con posibilidades de aprendizaje en las escuelas de los diferentes niveles y modalidades. En la actualidad el sistema educativo provincial responde con multiplicidad y complejidad a los requerimientos educativos de las diversas generaciones, intereses y vocaciones. Aun así, hay un desafío pendiente: generalizar el acceso de todos los sectores a la educación secundaria obligatoria y a las salas de 3, 4 y 5 años del nivel Inicial y favorecer avances cualitativos en la enseñanza que aseguren mejores aprendizajes en todos los niveles y modalidades.

## Fundamentos legales de la política educativa

---

La provincia de Buenos Aires se propone para el presente período (2008-2011) avanzar en la implementación de la ley provincial de Educación sancionada en el 2007 a partir de un amplio proceso de discusión y consulta social.

“Cada norma establece un deber ser, y está claro que si algo debe ser es porque no es o, al menos, porque aún no es. Del respeto a la norma dependerá el grado en que vaya siendo. Pero este ir siendo, mayor o menor, sólo será posible si existe la norma. Esta nunca tiene efecto mágico, no transforma por sí misma la realidad social conforme a sus fines manifiestos o declarados [...] pero es imposible que se modifiquen [las conductas] adaptándose a una pauta si ésta no existe. De allí la importancia de la norma: aunque ésta no opera por sí misma la adaptación de la conducta a la pauta establecida, es nada menos –ni nada más– que el presupuesto indispensable para que esto suceda”

(Zaffaroni, 2007).

Hay quienes suponen que el hecho de concretar la extensión de la obligatoriedad educativa de catorce años (ingresando al nivel Inicial a los 4 años y completando los años de educación primaria y secundaria) está muy distante de la realidad actual de escolarización. Sin embargo, la construcción de una sociedad bonaerense más democrática e integrada a la realidad nacional y latinoamericana requiere de una política pública para la educación y la cultura que se proponga alcanzar a todos, sin exclusiones ni postergaciones. La ley provincial 13.688 plantea un programa de gobierno de la educación en prospectiva, que acepta la incertidumbre de lo aún no logrado pero concebido y buscado como camino para las acciones e intervenciones que permitan avanzar en torno a una educación de calidad para todos, entendida como garantía del ejercicio cabal de derechos.

Otra ley fundamental, promulgada en enero de 2005, es la ley provincial 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños sancionada en

enero de 2005, que sienta las bases para la transformación del sistema de atención a la infancia que en nuestro país se había legitimado como doctrina de la situación irregular sobre la base de la denominada ley de Patronato.<sup>11</sup> Esta nueva ley, también en proceso de implementación institucional aún incompleto, suscribe el principio de interés superior del niño ya establecido en las constituciones nacional y provincial, particularmente significativo en la determinación de políticas para la infancia y la adolescencia. En ella se define como niño a todos aquellos seres humanos con edades comprendidas entre la concepción y los 18 años, edades que prácticamente coinciden, desde los 4 años, con la escolaridad obligatoria. En el artículo 4 plantea que el interés superior del niño se entiende como:

“[...] la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos en un marco de libertad, respeto y dignidad, para lograr el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad. Para determinar el interés superior del niño, en una situación concreta, se debe apreciar:

- a. la condición específica de los niños como sujetos de derecho;
- b. la opinión de los niños de acuerdo a su desarrollo psicofísico;
- c. la necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías de los niños y sus deberes;
- d. la necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías de los niños y las exigencias de una sociedad justa y democrática.

En aplicación del principio del interés superior del niño, cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de todos los niños frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros [...]”.

<sup>11</sup> La doctrina de la situación irregular se fundamentó en nuestro país en la ley de Patronato sancionada en 1919, que definía negativamente a los niños y jóvenes a partir de sus carencias. Por esta razón necesitaban “protección y tutela” del Estado aquellos niños con supuestas conductas peligrosas, antisociales, es decir irregulares, calificados así antes de haber cometido alguna falta. Por otra parte asociaba fuertemente el delito potencial con la pobreza de las familias de estos niños.

## Breve historia del sistema educativo provincial

---

A lo largo del tiempo hubo cinco leyes de educación que fueron planteando diferentes escenarios políticos. En 1875, con la ley provincial de Educación Común, Sarmiento buscaba una educación básica, gratuita y obligatoria para los niños de 6 a 14 años. En 1951, la ley provincial 5.650 legitimaba un sistema educativo más complejo que fue desarrollando Domingo Mercante, preocupado por la educación preescolar, media, técnica, agraria, de adultos, especial y superior (solo en cuanto al perfeccionamiento docente, ya que la formación inicial correspondía al nivel secundario).

En 1984, con la recuperación de la democracia, se sancionó otra ley provincial (la 10.236) que buscaba ordenar la complejidad de un sistema educativo que albergaba, sumado a lo desarrollado anteriormente, la formación profesional, la educación artística y la educación física, la enseñanza de oficios y artesanías, establecimientos de capacitación para obreros y escuelas-fábricas, además de los organismos de apoyo psicopedagógico, asistencia y servicios sociales, institutos superiores y especializaciones.

En 1991 se produjo la transferencia de los servicios educativos nacionales iniciando políticas de descentralización que llegaron de la mano del neoliberalismo imperante, profundizadas con la sanción de la ley federal de educación de 1993. La última dictadura había creado condiciones para que estas lógicas pudieran imponerse y aun con gobiernos democráticos el proyecto avanzó en su concreción. En esta línea se suscriben en la Provincia, por medio de la ley provincial 11.612, los mismos principios de la ley federal, extendiéndose la obligatoriedad educativa a 10 años. La nueva estructura del sistema educativo provincial (SEP) modifica fuertemente las lógicas centenarias de los dos niveles educativos tradicionales, –primario y secundario– localizando en las escuelas primarias dos grados más, pertenecientes al tercer ciclo de la Educación General Básica y reduciendo las escuelas medias a los 3 años del Polimodal.

Entre 1984 y 1995 la matrícula crece en más de un millón de alumnos, producto de la transferencia de servicios educativos nacionales y la extensión de la obligatoriedad. Se trata de incorporar a nuevos alumnos y sostenerlos en su escolaridad.

Esta inclusión se acompaña con cambios curriculares y se refuerza con normativas de evaluación y promoción basadas en la compensación de los aprendizajes como modalidad de retención.<sup>12</sup> La compensación de los aprendizajes constituye una estrategia de enseñanza destinada a ofrecer otros tiempos y actividades a los estudiantes que no hubieren aprendido en las formas y períodos esperados. Sin embargo resultó interpretada e implementada en términos de facilitación y en algunos casos, confundida con la evaluación. Así generó descontento entre los docentes encargados de ponerla en práctica, quienes veían cuestionado su lugar profesional como responsables de la acreditación y promoción de los estudiantes. (Freytes Frey, Ada Cora, 2007).

En este mismo período, se desarrollan políticas compensatorias para atender con recursos específicos a determinados sectores de la sociedad que, según evaluaciones posteriores, contribuyeron a la fragmentación del sistema al instaurar una lógica de ofertas diferentes según la procedencia de los estudiantes. El proyecto desarrolló un discurso de autonomización del trabajo docente que impactó en las lógicas institucionales, responsabilizando casi exclusivamente a las escuelas por los resultados de la enseñanza y el aprendizaje y favoreciendo una amplia dispersión de propuestas curriculares ajustadas al contexto. Sin embargo, puede afirmarse que la responsabilidad, la autonomía y la autoridad del docente no se fortalecen por su mera declaración, sino que logran instaurarse cuando los niveles centrales del Estado se hacen cargo de mejorar las condiciones necesarias para que se hagan efectivas. El currículum de la Educación General Básica de aquella etapa, concebido como abierto, viable y flexible, debía concretarse en proyectos institucionales que podían seleccionar o recortar contenidos según la visión particular, muchas veces prejuiciosa, de las posibilidades para aprender que tenían los alumnos de cada escuela.

Cuando la política neoliberal precipitó la profunda crisis del inicio del milenio y el trabajo y la producción descendieron a niveles críticos, el Estado de Bienestar sobrevivió dentro de nuestra sociedad vaciada de autoridad en las escuelas y los hospitales. Las instituciones educativas se vieron obligadas a sostener asistencialmente a las familias con alimentación y contención. La distribución del conocimiento pasó a ser una tarea menos urgente y se resignaron niveles de calidad en los aprendizajes. Pero poco a poco se fueron reconstruyendo instituciones y compromisos, autoridad y saberes, dinamizando procesos participativos que desembocan en una nueva etapa.

<sup>12</sup> Resolución N° 7574/98. Evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos de Nivel Inicial, Educación General Básica y Polimodal.

En el año 2004 la Dirección General de Cultura y Educación realizó una consulta a los docentes y a la sociedad en general que recogió y sistematizó las inquietudes y propuestas para la educación bonaerense. Dos años después estos aportes se volvieron a reiterar y profundizar en nuevos diagnósticos y demandas de cambio de toda la comunidad, que se expresaron en las nuevas leyes educativas, nacional y provincial. Fue a través de estas instancias que se planteó la necesidad de transformaciones cualitativas para la educación, a medida que el país volvía a recomponerse económica y políticamente.

Hoy ya no se trata de elegir entre seleccionar a los estudiantes para educar con calidad o masificar una enseñanza pobre y devaluada, ambas opciones son antidemocráticas. La primera porque deja afuera del conocimiento a muchos, la segunda porque resulta una estafa que al brindar pocas alternativas de aprendizaje va generando circuitos diferenciados de oferta educativa que reproducen las estructuras sociales de la exclusión. Para salvar esta falsa dicotomía, la calidad social de la educación exige de las políticas educativas estrategias que garanticen la igualdad de posibilidades y condiciones para sostener las trayectorias educativas de todos los bonaerenses sin barreras ni restricciones.

Una política educativa centrada en un enfoque de derechos, tal como plantea la Ley provincial 13.688, ha de concebirse con un sentido de universalidad en sus principios y objetivos, aunque resulte necesario realizar una priorización de las acciones en los sectores, áreas o grupos más vulnerados en la posibilidad de acceder plenamente a esos derechos. Por ello, al presentar en este documento una herramienta que pone la mirada en las áreas críticas se reafirma la responsabilidad pública del Estado de brindar una educación de calidad. No se trata de pensarla en términos compensatorios y focalizados, sino como una política que asume el compromiso por lograr una igualdad de oportunidades y posibilidades de todos los alumnos de la Provincia en todos los ámbitos, niveles y modalidades, otorgando prioridad a los sectores más desfavorecidos.<sup>13</sup>

Además, la Ley es explícita en su artículo 12 cuando afirma que:

“La Provincia no suscribirá tratados ni acuerdos de cualquier índole que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o un bien transable o alienen cualquier forma de mercantilización de la educación

<sup>13</sup> Ley provincial de Educación 13.688. Art. 16 – a.

pública, e impedirá la constitución de circuitos educativos supletorios de la educación común que puedan constituir procesos de focalización o municipalización.”

En este marco de universalidad de derechos para todos los bonaerenses, adquiere una relevancia significativa la inclusión de los niños y jóvenes con necesidades especiales temporales o permanentes.<sup>14</sup> El sistema educativo provincial cuenta con instituciones de diverso tipo que atienden las necesidades educativas especiales derivadas de la discapacidad de bebés, niños, adolescentes y adultos, en una amplia franja etaria que va desde los 0 a los 35 años aproximadamente. Los establecimientos se caracterizan por la atención a personas con retardos mentales, trastornos emocionales severos, discapacidad motora y trastornos específicos del lenguaje, atención a ciegos y disminuidos visuales, sordos e hipoacúsicos. Se trabaja con estas problemáticas en las sedes de Educación Especial y con maestros integradores que acompañan a los alumnos con necesidades educativas especiales en el contexto de la escuela común en todos los niveles de educación obligatoria. Además, cuando se detectan situaciones de riesgo bio-psico-social se promueve la educación de los bebés y sus familias en los Centros de Estimulación Temprana del Desarrollo Infantil. Por otra parte, se garantiza que los adolescentes que por discapacidad temporal o permanente no puedan acceder a la escuela secundaria, continúen sus estudios y se formen para el trabajo en los Centros de Formación Laboral.

58

EDUCACIÓN  
PARA LA  
INCLUSIÓN

Esta amplia y compleja oferta educativa se complementa con servicios de prevención articulados con el sistema de salud y de transporte que favorezcan la accesibilidad a las instituciones y servicios que estos alumnos necesitan. En las áreas de vulnerabilidad social y educativa, la problemática de la discapacidad se combina con dificultades de acceso al sistema de salud que permita el desarrollo terapéutico necesario y también de movilidad, dadas, por ejemplo, en las barreras arquitectónicas y en los medios de transporte para las personas con movilidad reducida.

La ley provincial de Educación 13.688 prevé, además, programas e instituciones que atiendan a la educación común en contextos de encierro y en ámbitos domiciliarios y hospitalarios, para llegar a las personas que se encuentren imposibilitadas de realizar sus estudios obligatorios por diferentes razones, como por ejemplo por causas penales y de salud.

<sup>14</sup> *Ibíd.* Art. 39 y 40.

## Calidad social de la educación

---

Al definir la calidad educativa como calidad social, la provincia de Buenos Aires fortalece en las concepciones y en las prácticas el principio de la inclusión plena de todos los alumnos, mediante políticas universales y estrategias pedagógicas.<sup>15</sup>

Esta definición supone que la educación:

- es un derecho de todos los ciudadanos, cuyo garante es el Estado;
- es un bien público y por lo tanto la responsabilidad de la educación también es pública. “La educación y el conocimiento son bienes públicos y constituyen derechos personales y sociales, garantizados por el Estado”<sup>16</sup>;
- es definida socialmente, en tanto expresa la valoración colectiva por el nivel de participación y consenso con que se construyó la nueva ley de Educación Provincial;
- constituye un compromiso ético que concibe a la educación como práctica social basada en una búsqueda constructiva de la justicia social, expresada como justicia educativa.

La definición de calidad educativa de la provincia de Buenos Aires como calidad social de la educación no puede entonces limitarse a una definición restringida de calidad educativa, asociada a la medición de resultados de aprendizaje o a la estimación de la relación costo-beneficio al implementar ciertas medidas. Por el contrario, apunta a mejorar su respuesta social a los problemas y desafíos aún no resueltos. Se trata de considerar procesos y resultados, fines y medios a la luz de la responsabilidad ética y política de distribuir conocimientos y valores relevantes y pertinentes a todos los sujetos, sea cual sea su pertenencia social y cultural. Como expresa el Plan Educativo 2008/2011: “la calidad educativa es social si los distintos sectores acceden al conocimiento y si ese conocimiento está validado a su vez por la cultura”.

<sup>15</sup> *Ibidem.* Art. 16° – a.

<sup>16</sup> *Ibidem.* Art. 2°.

## Acciones prioritarias de política educativa

---

Una política pública para la educación en la provincia de Buenos Aires que se propone la construcción de calidad requiere una fuerte alianza con los sectores docentes, comunitarios y académicos, de modo de posibilitar los aprendizajes de 4.519.043 alumnos en 21.085 servicios educativos de gestión estatal y privada y en cualquiera de sus ámbitos.<sup>17</sup> Para avanzar en ello, confluyen diversas acciones prioritarias de gobierno que forman parte del Plan Educativo 2008/2011, algunas de índole general tales como:

- la implementación de políticas educativas universales que den prioridad a los sectores más desfavorecidos para garantizar la inclusión con aprendizajes;
- la ampliación de ofertas institucionales y recursos que favorezcan las condiciones de enseñanza y aprendizaje en orden de garantizar los logros educativos de todos los ciudadanos;
- la formación ciudadana de los alumnos y el desarrollo de conocimientos que contribuyan a la creación (reconstrucción y transformación) de lazo social;
- la actualización de los diseños curriculares en todos los niveles y modalidades y el trabajo institucional y de aula centrado en el conocimiento de la prescripción curricular y su pertinente contextualización;
- la reorganización institucional de las escuelas de los diferentes niveles y modalidades que sea necesaria para facilitar la inclusión con aprendizajes de todos los sujetos;
- la formación continua de los docentes;
- el encuadre de toda propuesta educativa en un proyecto político de Estado y en función de un proyecto nacional, utilizando los recursos financieros destinados a proyectos, programas, becas, libros y equipamientos, en relación con las acciones de inclusión y sistematizando su seguimiento y monitoreo;

<sup>17</sup> Los servicios educativos son las ofertas del Sistema Educativo, incluyendo aquellas no comprendidas explícitamente en las especificaciones de educación formal previstas legalmente. Definición de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (DINIECE – ME)

- el seguimiento y evaluación de programas y acciones que permitan tomar decisiones para realizar las transformaciones político-pedagógicas que el cumplimiento de la ley requiere.

Y otras de índole más sectorial como:

- la ampliación de la cobertura del nivel inicial (obligatoriedad de sala de 4 y 5 años, progresiva ampliación de la cobertura en sala de 3) en crecimiento continuo desde el 2001 (tasa neta de escolarización del 92% en sala de 5), creando 3.300 nuevas salas de Jardín de Infantes –aproximadamente 150 establecimientos– para recibir a 97.706 niños más de 3, 4 y 5 años;
- la prolongación del tiempo escolar de los niños del nivel Primario, para favorecer más y mejores aprendizajes<sup>18</sup>;
- la atención pedagógica específica a los 81.456 alumnos que en la escuela primaria registran una sobriedad crítica (2 años y más de la edad teórica para el año que se cursa)<sup>19</sup>;
- acciones que permitan resolver la problemática de la repitencia en 1º año de educación primaria (la media provincial de este indicador es de 9,8% en el sector de gestión estatal);
- la extensión de la obligatoriedad del nivel Secundario para todos los ciudadanos en la escuela común con sus diversas orientaciones o en las modalidades técnica, agraria y de adultos.<sup>20</sup> Para ello se trabajará con diferentes formatos institucionales y estrategias pedagógicas que permitan incluir y sostener con aprendizaje a los adolescentes, jóvenes y adultos;

<sup>18</sup> Ley provincial 13.688 – Art.186°. La extensión de jornada podrá cumplimentarse en la misma escuela primaria o en otras instituciones del Sistema Educativo, tales como CEC, CEF, Escuelas de Educación Artística u otros que pudieran crearse en el futuro, que coordinarán entre sí la atención educativa de los niños a su cargo.

<sup>19</sup> En el año 2008, 45.253 adolescentes de entre 12 y 18 años cursaban el Nivel Primario en Escuelas de Adultos: un 30% más que en el año 2002.

<sup>20</sup> En el año 2008, 143.721 adolescentes de entre 12 y 18 años cursaban el nivel secundario en escuelas de adultos: un 86% más que en el año 2002.

- la construcción de alternativas de acompañamiento pedagógico a los jóvenes que, habiendo cursado parte de la escolaridad secundaria, se hayan alejado de las aulas;<sup>21</sup>
- la extensión horaria y profundización de la formación docente, con especial énfasis en la fundamentación de la práctica pedagógica y el contenido disciplinar a enseñar;
- la creación de oportunidades que favorezcan el conocimiento de los niños con necesidades educativas especiales, en las escuelas especiales, o integrados a la escuela común mediante acciones específicas que les permitan desarrollar sus posibilidades;
- la implementación del Programa de Educación para el Desarrollo Rural y de Islas basado en acuerdos comunitarios que promuevan el arraigo con oportunidades educativas plenas para los niños y jóvenes y la vinculación con el trabajo propio de la agricultura familiar. El Programa supone una fuerte participación de organismos estatales y no gubernamentales comprometidos con el desarrollo rural sustentable para promover acciones compartidas;
- el impulso de estrategias e instrumentos de evaluación que permitan valorar logros y dificultades para poder intervenir por medio de acciones que produzcan mejoramientos concretos. En este sentido, el Programa provincial de evaluación educativa busca interpelar lo que efectivamente se enseña y se aprende en las escuelas bonaerenses.
- En el año 2009 se ha iniciado una experiencia de dicho programa partiendo de acuerdos de enseñanza-evaluación con los docentes de las materias Prácticas del Lenguaje y Matemática de 1º año de Educación Secundaria en las 75 escuelas que participaron de la implementación del Prediseño Curricular, y en las 50 escuelas primarias que recibieron capacitación para la implementación del nuevo Diseño Curricular.

<sup>21</sup> Si consideramos datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2006, un total de 213.561 adolescentes de 14 a 18 años no asisten a la escuela. En esta información falta el grupo de 12 y 13 años y la población rural (3% en la PBA), pero representa el 80% de la población que teóricamente debería atender la escuela secundaria. El abandono es del 10,8% en todo el nivel (13,1 en estatal) y asciende a 19,4% en el Ciclo Superior. El Plan FinES (Finalización de la Escuela Secundaria) permitió entre 2008/09 que mediante el acompañamiento de los Centros de Orientación y Apoyo (COA) se graduaran alrededor de 50.000 jóvenes que adeudaban algunas materias para recibirse.

Con los docentes de estos establecimientos y las direcciones provinciales de Educación Primaria y Secundaria se acordaron los contenidos curriculares que el Programa deberá considerar en la construcción de las pruebas.<sup>22</sup>

Todas estas medidas tienen un sentido político: trabajar por la inclusión en el sistema educativo con buenos aprendizajes. Se trata de modificar desde la educación las condiciones que generan la desigualdad, respetando la diversidad como condición permanente de las sociedades complejas y no meramente de gestionar las consecuencias de un sistema socio-económico injusto. Es evidente que no se resuelve la injusticia en el marco de la cultura con paliativos focalizados en destinatarios excluidos. A pesar de esto, nuestras políticas generales deben dar respuestas rápidas y concretas a quienes resulten más vulnerados en su derecho a la educación, a partir de la problematización de la situación social y de las condiciones para enseñar y aprender.

<sup>22</sup> Los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) se diseñan en relación con los diseños curriculares. Los toman como parámetro y los contrastan con logros de aprendizaje. En esta experiencia provincial se busca evaluar aquello que efectivamente los docentes acordaron enseñar en el año en cuestión. Las instancias de trabajo con los docentes suponen también el diseño de ítems junto con ellos, de modo de capacitarlos técnicamente en la construcción de instrumentos.



# capítulo 3

Discusiones teóricas  
en torno de la vulnerabilidad social



## Enfoque teórico para la determinación de áreas críticas

---

El marco de derechos humanos, con sus instrumentos normativos y en particular la Convención de los Derechos del Niño, constituye el paradigma que orienta el proyecto de determinación de áreas críticas para la definición de la inversión en educación.

Este capítulo comenzará con una breve discusión sobre las transformaciones sociales y económicas de la sociedad argentina en los últimos decenios, lo cual permite entender los aspectos referidos a la pobreza y desigualdad vertical y horizontal que dieron como resultado una sociedad heterogénea e inequitativa, con sectores excluidos y vulnerables, para avanzar finalmente sobre la problemática de la infancia.

En un proyecto de Estado, la política social y la política educativa deben cumplir un papel relevante para revertir esta situación y dar carácter universal a los derechos básicos de la población. Priorizar la inversión pública en determinadas áreas críticas no es un camino alternativo a la universalización de los derechos, sino que es una herramienta para su logro efectivo. En suma, se trata de contraponer a la política neoliberal de maximización del mercado y al concepto de que los individuos actúan buscando solo la utilidad individual, una política de maximización de derechos y la acción social de los individuos basada en la solidaridad y la utilidad del conjunto.

## Las transformaciones sociales y económicas

---

A partir de la última dictadura militar (1976-1983) se comenzaron a profundizar transformaciones sociales, políticas y económicas que finalmente cristalizaron con el modelo neoliberal en la década del 90.

El modelo de acumulación rentístico-financiero, de rasgos distributivos y sociales regresivos, impuesto por el entonces ministro de economía de la dictadura José Alfredo Martínez de Hoz, implicó el reemplazo del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones que regía hasta entonces (donde la actividad industrial era el eje organizador de la economía) por el modelo de valorización financiera. Este cambio transformó profundamente la composición y características de los principales sectores sociales, debilitándose el poder de acción colectiva de los sectores populares mediante un fuerte disciplinamiento y represión de las clases trabajadoras y de los sectores medios ligados a la producción nacional.

Lo sucedido en Argentina se produce cuando los excedentes no se transforman en inversión de capital, en mejoramiento de la infraestructura social y cuando no se considera prioritario la calidad de vida de la mayoría de la población. La fuerte concentración y centralización del capital produjo una heterogeneización de la estructura económica y social que dio paso a un poder económico-social cada vez más excluyente.

El resultado fue un proceso de movilidad social descendente, el aumento de la polarización social (mayor percepción de ingresos por parte de los sectores más ricos y una estrepitosa caída del ingreso de los sectores sociales más humildes) y el surgimiento de la población indigente.

El proceso de transformación económica de los '90 comenzó con la implementación de las directrices propuestas por el Consenso de Washington, en base a un diagnóstico que trataba al Estado como el responsable del desequilibrio de la economía por su intromisión en espacios propios del mercado, que al trabar el desarrollo económico, generaba un débil crecimiento, una escasa modernización de la economía, una elevada inflación, una profunda corrupción, una grave ineficiencia de los servicios públicos y un enorme déficit fiscal.

La propuesta de reformas del Consenso de Washington apuntaba a la estabilización monetaria macroeconómica (por medio del equilibrio de la balanza de pagos, del control del déficit fiscal, del control de la inflación y de la estabilización del tipo de cambio) con el fin de insertar al país en el mercado mundial globalizado. Pero esta propuesta también apuntaba a una reforma estructural para redefinir el rol del Estado y transformar el modelo económico vigente por medio de la apertura comercial, la desregulación económica y financiera, la privatización de las empresas públicas, la reforma tributaria, la descentralización de las distintas actividades estatales y la flexibilización laboral (Aronskind, 2001).

Las principales reformas estructurales que finalmente se aplicaron fueron las privatizaciones, la reprogramación de la deuda externa, la desregulación de los mercados, la apertura económica, la convertibilidad, la fijación del tipo de cambio, la modificación de la estructura impositiva, la descentralización de las distintas actividades estatales trasladando competencias nacionales a niveles provinciales y municipales, la flexibilización laboral –que provocó la precarización de las condiciones de trabajo– y la reforma del sistema previsional. Asimismo, los servicios públicos universales como la salud, la educación y los sistemas de seguridad social se mercantizaron, lo que generó un deterioro de los mismos.

En el caso del sector educativo y de sus instituciones, todas estas transformaciones económicas y sociales erosionaron su capacidad de garantizar una educación de calidad para todos (López, 2005). En esta área el Estado central transfirió una serie de responsabilidades y asumió otras funciones tales como la innovación pedagógica, la asistencia técnica, la evaluación, la producción de conocimientos e información, la acreditación de instituciones, la definición de programas curriculares nacionales y la compensación de diferencias. Se liberó asimismo de la pesada carga de la administración docente, en algún grado flexibilizó y profesionalizó sus recursos humanos y logró algunas condiciones para operar con mayores grados de libertad. Como contrapartida, la mayoría de las definiciones de política educativa y/o su puesta en práctica empezaron a ser llevadas a cabo por cada provincia.

## Pobreza, polarización y heterogeneidad social

---

Durante todo este período el crecimiento de la economía, basado en la valorización financiera, abandonó el desarrollo que apunta a un mayor bienestar social y profundizó la distribución regresiva del ingreso. El desempleo se volvió estructural, convirtiéndose en una de las principales causas del aumento de la pobreza, de la indigencia y de la vulnerabilidad social (Fleury, 2003).

En tal sentido, puede decirse que la “nueva cuestión social” que caracterizó a los ‘90 estuvo, por un lado, íntimamente relacionada con la implementación de las reformas estructurales y con la consolidación del modelo de acumulación implementado a partir de la última dictadura militar y por otro lado, implicó una complejización del sistema social y en consecuencia, la necesidad de desarrollar nuevas explicaciones que dieran cuenta del surgimiento de estas nuevas formas de pobreza, estas nuevas desigualdades y que fueran capaces de explicar las transformaciones sociales emergentes.

En los ‘90 y comienzos del año 2000 la pobreza, el desempleo y la polarización social adquirieron guarismos alarmantes que mostraron su carácter estructural y la dificultad de revertirlos. En relación con la pobreza, en mayo de 2002 se observaba el mayor porcentaje de personas bajo la línea de pobreza (alrededor de 50%) y, con relación al desempleo, ese mismo año también se dio un pico importante en este indicador, siendo la tasa de desocupación del 21,5%. Respecto a la distribución del ingreso, en el 2000 la brecha existente entre el 10% más rico versus el 10% más pobre era de 26,1, mientras que en 1974 era de 12,3 puntos.

Las cuestiones sociales claves fueron el aumento de la desocupación, de la subocupación, de la precarización laboral, la caída del salario real, la polarización, la fragmentación, la marginalidad, la vulnerabilidad, la exclusión y la pérdida de la justicia social. El proceso de empobrecimiento general de la población se magnificó y la consecuencia fue la heterogeneización de los sectores populares: el surgimiento de nuevas desigualdades *horizontales* al interior de estos sectores.

Los “nuevos pobres”: la incorporación en el universo de la pobreza de un grupo distinto conformado principalmente por sectores de la clase media y media-baja en plena

caída, sectores medios que si bien tienen las necesidades básicas cubiertas, sufren un empobrecimiento (son considerados pobres) por la pérdida de ingresos como consecuencia, en la mayoría de los casos, de quedarse sin trabajo estable. El surgimiento de este nuevo grupo no solo implicó la heterogeneización de la pobreza, sino que también provocó la ruptura de los lazos sociales y culturales en la sociedad. La pérdida de salario erosionó los vínculos entre quienes históricamente pertenecían (o lograron pertenecer) a sectores de clase media.

*Los indigentes o pobres estructurales* son pobres empobrecidos, con ingresos que no les permiten acceder al consumo mínimo y necesario para la supervivencia. Se establece así la línea de indigencia. Esta categoría, si bien existía, en la década del '90 crece y representa un porcentaje mayor dentro de los pobres.

Para analizar la desigualdad social, se puede observar la evolución del coeficiente de Gini.<sup>23</sup> Cuando el Gini es 0 quiere decir que se da una igualdad absoluta y cuanto más cerca del 1 está, mayor es la desigualdad. En 1974 este coeficiente era de 0,3642; a comienzos de los 90´ era de 0,426; a mediados de dicha década ascendía a 0,458 y en los primeros años del 2000 fue de 0,504 (Minujín y Anguita, 2005).

En este período, se enriquecieron los que más tenían y se empobrecieron los que menos tenían. Crecieron los sectores pobres, la mayoría de éstos se empobrecieron por la pérdida de sus ingresos, conservando sin embargo sus necesidades básicas satisfechas. Éstos pasaron del 4,2 % al 18% de la población total, constituyendo además casi el 60% de la pobreza total. Al grupo de pobres *estructurales* (sin ingresos y con necesidades básicas insatisfechas) se sumaron los grupos de pobres *empobrecidos*, que crecieron, entre 1990 y 1996, del 16 al 21% de la población total (Pucciarelli, 1998).

En relación con la educación, la pobreza material de las familias y sus consecuencias en el plano de los comportamientos, los valores y otros recursos culturales, disminuyeron las condiciones para acompañar la escolarización de los hijos. El empobrecimiento de las familias limita las oportunidades de aprendizaje de los niños y los jóvenes, los cuales pese a permanecer en la escuela no aprenden lo que se supone deben aprender de acuerdo al programa escolar. En otros casos –por ejemplo los jóvenes y los adolescentes de los sectores en mayores condiciones de pobreza– la consecuencia fue la lisa y llana exclusión escolar (Tenti Fanfani, 2007).

<sup>23</sup> El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual.

## Las nuevas desigualdades

---

Los grupos sociales se ven fraccionados como consecuencia del proceso de desagregación social que tiene lugar, se generan así diferenciaciones con los integrantes del entorno próximo y, en consecuencia, la desafiliación social. La cohesión social se encuentra erosionada porque el principio de igualdad que es fundamental para alcanzarla se encuentra cuestionado a causa de la proliferación de estas nuevas desigualdades que surgen al interior de categorías antes homogéneas, como por ejemplo la clase social. En tal sentido, se produce un cambio: el sujeto no se identifica con los otros que también pertenecen a su misma categoría social, a la vez se siente excluido del mundo al que pertenecía desde hace tiempo, porque ha quedado desempleado, pero no puede pensarse como perteneciente a una nueva categoría social. Más aún, las desigualdades dinámicas tienen que ver con la aparición dentro de una misma categoría de situaciones distintas, de heterogeneidad y están fuertemente relacionadas con la desocupación.

72

EDUCACIÓN  
PARA LA  
INCLUSIÓN

Las desigualdades estructurales, macroeconómicas, heredadas de un largo pasado e interiorizadas por la sociedad, se han ampliado y agravado debido a una regresión en la distribución de los ingresos y además aparecen estas nuevas desigualdades intracategoriales, microeconómicas, dinámicas, asociadas al desempleo.

En relación con el plano educativo, las desigualdades históricas (en términos de oportunidades de acceso, rendimiento y calidad) de la educación básica se profundizaron como resultado de las transformaciones de la economía y la sociedad. Los objetivos homogéneos y homogeneizadores de la vieja escuela pública empezaron a contrastar con un sistema educativo cada vez más diferenciado, segmentado y descentralizado.

Este sistema educativo favoreció la reproducción de la profundización de las tradicionales desigualdades sociales. El desarrollo de la educación privada en los años '90 acompañó la fragmentación y la exclusión social de la sociedad. En el 2001, esta oferta educativa contrastó con la realidad económica de muchas familias, que como consecuencia de los procesos de empobrecimiento que estaban atravesando, no pudieron sostener económicamente a sus hijos a esas escuelas y recurrieron a la educación pública. En tal sentido, muchos de los niños de familias de los sectores empobrecidos

abandonaron la escuela privada optando por establecimientos educativos públicos y los niños de familias de mayores ingresos cada vez más optaron por colegios más exclusivos y elitistas. En la escuela pública empezaron a convivir distintas realidades sociales. Asimismo, como resultado de estos procesos sociales, la escuela empezó a adquirir funciones sociales que con el transcurso del tiempo empezaron a extenderse, un ejemplo claro de este fenómeno son los comedores escolares.

## Vulnerabilidad social y exclusión social

---

Como resultado de todas las transformaciones sociales, políticas y económicas antes descriptas, la vulnerabilidad se constituyó en el rasgo social dominante de Argentina, quedando amplias capas de población de ingresos medios y bajos expuestas a la inseguridad e indefensión. La vulnerabilidad social resultó de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente, pero también expresó la imposibilidad de generar acciones colectivas para enfrentar y neutralizar esos impactos. Frecuentemente se identifica la condición de pobreza de la gente con vulnerabilidad. Sin embargo, la inseguridad e indefensión que la caracterizan no son necesariamente atribuibles a la insuficiencia de ingresos, propia a la pobreza (Pizarro, 2001).

Nociones como “necesidades básicas insatisfechas” o “línea de pobreza” permiten acceder a información útil y brindan una base estadística que ha permitido fundar los estudios sobre el tema. Pero la noción de pobreza no alcanza para abarcar las dimensiones culturales del problema y dice poco en sí misma sobre los cambios en las relaciones sociales, la heterogeneización social, las transformaciones en el aparato productivo o en la estructura del empleo. Cierra el debate, muchas veces, al terreno de la cuantificación de los pobres, sin indagar las condiciones históricas que conforman esa pobreza. (Merklen, 1998).

El concepto de pobreza, al expresar una condición de necesidad resultante solo de la insuficiencia de ingresos (“línea de pobreza”) o de “necesidades básicas insatisfechas”, se encuentra limitado para comprender la heterogeneidad que existe entre los sectores populares. En cambio, el enfoque de vulnerabilidad, al dar cuenta de la indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shocks y estrés provocados por eventos socioeconómicos extremos, entrega una visión más integral sobre las condiciones de vida de los pobres y, al mismo tiempo, considera la disponibilidad de recursos y las estrategias de las propias familias para enfrentar los impactos que las afectan.

La ausencia de participación en una actividad productiva y el aislamiento relacional producen exclusión y vulnerabilidad social en tiempos de lo que Bauman

llamó *Unsicherheit*.<sup>24</sup> La exclusión ha adquirido formas muy diversas a lo largo de la historia y no hay que dejar de pensar los procesos de precarización social que se atraviesan hasta llegar a la exclusión. Asimismo, existen sectores que se insertan marginalmente a partir de la precariedad de su integración en redes que les impiden caer en la exclusión o fuera de la sociedad.

El concepto de exclusión social (Castel, 1999), trasciende el concepto de pobreza asociado exclusivamente a una situación de privación económica y va más allá del significado de situaciones vinculadas a la marginación (delincuencia, toxicomanías, etc.) tal y como se entendió en los años setenta.

Hay diferentes grados de inclusión social y económica de acuerdo con el nivel de integración que tengan los sujetos en el modelo neoliberal. Pueden diferenciarse dentro de los ocupados: la población incluida que tiene empleos calificados o semi-calificados, la población que se encuentra en “zonas de vulnerabilidad” (este grupo vive una situación de poca estabilidad por causa de las crisis económicas, y su población se halla propensa a caer en la zona de exclusión) y, por último, el grupo de los “excluidos”, integrado por una gran proporción de la población trabajadora no calificada y por los trabajadores independientes no calificados (Minujín y Anguita; 2004).

Se puede establecer la distinción entre los términos precarización, exclusión y marginación. Mientras que la precarización viene definida por el acceso inestable o insuficiente a los niveles de bienestar considerados como *normales* en una sociedad, en un momento determinado, la exclusión significa literalmente el no acceso a los mismos, la marginación significa exclusión, pero conlleva al mismo tiempo la existencia de situaciones estigmatizantes, anómicas, generadoras de mayor exclusión social (malos tratos, consumo de drogas, alcohol, mendicidad, conductas delictivas) (Fleury, 1997).

La exclusión social hace referencia a un debilitamiento del vínculo social, de las bases por las que se articula el orden y la cohesión social en nuestra sociedad que tienen que ver con la integración, la participación en la vida colectiva y, en última

<sup>24</sup> *Unsicherheit* puede traducirse como “incertidumbre”, “inseguridad” y “vulnerabilidad”, pero también “precariedad”. Es el sentimiento de inestabilidad asociado a la desaparición de puntos fijos en los que situar la confianza. Tiempos en los que desaparece la confianza en uno mismo, en los otros y en la comunidad.

instancia, con la garantía de derechos y deberes que emanan del estatus de ciudadanía. Uno de sus rasgos básicos es que se trata de un proceso social y no tanto de un estado (lo que la diferencia del estado carencial al que alude la pobreza). Es, por tanto, un proceso dinámico y conlleva desventajas generalizadas en educación, empleo y vivienda, un bloqueo en el acceso a las instituciones sociales y la persistencia de tales desventajas a lo largo del tiempo. En suma, la exclusión es la incapacidad para el ejercicio de los derechos sociales que bloquea la inserción plena en la sociedad.

Desde la perspectiva de la cohesión social, se pueden distinguir igualmente las zonas de integración (en la que los sujetos estarían integrados), de vulnerabilidad (caracterizada por la precariedad laboral y la debilidad de los soportes familiares y relacionales) y de exclusión, marginalidad o desafiliación (caracterizada por la ausencia de recursos económicos, de soportes relacionales y de dispositivos de protección social). (Castel, 1999).

En educación, se deben llevar a cabo políticas públicas universales como herramientas para hacer efectiva la igualdad y la inclusión, recordando que hay desigualdades más allá de las diversidades, estructuras injustas y relaciones sociales históricas. Es necesario producir instrumentos para la restitución ante la vulneración histórica del derecho a la igualdad, con un diseño curricular que mantenga la tensión entre la igualdad de acceso y el respeto a la heterogeneidad. Es ineludible mejorar la distribución de los bienes materiales y simbólicos pero, en condiciones estructurales de desigualdad social, hay que pensar también en términos de reconocimiento de la diferencia. La equidad impone que los educadores y las instituciones consideren a los sujetos desde sus necesidades e identidades y no enseñando menos o más según los sectores sociales: una organización distinta de los contenidos puede multiplicar oportunidades, evitando la profundización y producción de desigualdades. En este marco, el sistema educativo bonaerense cuenta con ocho modalidades, para que todos ejerzan el derecho a un currículum que posibilite el acceso igualitario a los conocimientos.

## La pobreza y la vulnerabilidad infantil y adolescente

---

Además de destacar esta complejización social que se dio en nuestra historia, es importante analizar la vulnerabilidad y la pobreza infantil-adolescente como una categoría de fundamental importancia y con cierta independencia respecto de las trabajadas hasta el momento. La pobreza infantil-adolescente se distingue de la pobreza adulta por tener diferentes causas y efectos, especialmente por su impacto de larga duración en los niños y adolescentes. En este sentido, es particularmente importante examinar el concepto de pobreza infantil-adolescente más allá de los cánones tradicionales con los cuales se analiza la pobreza, como son los bajos niveles de ingreso de los hogares o los niveles de bajo consumo (UNICEF, 2005).

Como ya sugerimos, el enfoque monetario es el más utilizado para identificar y medir la pobreza, indicando el incremento del nivel de los ingresos de los sujetos como la estrategia principal para reducir los niveles de pobreza (Vandemoortele, 2000). Sin embargo, la pobreza es multifacética, multidimensional y no puede ser medida y resuelta aumentando los niveles de ingreso individual.

Hay muchas razones por las cuales el enfoque monetario no es apropiado para medir la pobreza infantil-adolescente. Por ejemplo, debido a que ofrece poca atención tanto a la estructura de los hogares como al género y a la edad de sus miembros. Además, ignora que las necesidades de los niños y adolescentes son diferentes a las necesidades de los adultos (Vandemoortele, 2000; Minujín, 2005). Numerosos estudios han demostrado que dentro de los hogares el peso de la pobreza está desigualmente distribuido de acuerdo con condicionamientos generacionales y de género que afectan adversamente a las mujeres y a los niños y adolescentes en particular (Feeny y Boyden, 2003). Además, el enfoque monetario niega que el bienestar de los niños y adolescentes dependa de los bienes que no están basados en factores de mercado. Por ejemplo, la adquisición de servicios básicos y un entorno seguro para jugar y estudiar no siempre están basados en el nivel de ingreso del hogar.

UNICEF define la pobreza infantil-adolescente como la privación de ciertos servicios sociales esenciales para asegurar el bienestar de los niños y adolescentes.

La definición de pobreza infantil presentada en el *Estado Mundial de la Infancia 2005* afirma que: “los niños y niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad. [...]” (UNICEF, 2005; 18).

Esta definición sostiene que la pobreza que los niños experimentan con sus manos, mentes y corazones está “mutualmente relacionada”. Por ejemplo, la pobreza material lleva a la desnutrición, la cual a su vez afecta a la salud y a la educación, y estas últimas impactan en el desarrollo del niño a largo plazo. Además, al poner atención a la falta de recursos financieros, los niños y los adolescentes de hogares pobres estarían comprometidos a trabajar, esta situación les dificulta o directamente los priva de asistir a la escuela, y esto tiene consecuencias negativas en su desarrollo cognitivo y físico. En esencia, esta definición enfatiza la naturaleza multidimensional y relacional de la vulnerabilidad y la pobreza infantil-adolescente.

La definición de UNICEF también plantea que la seguridad económica solo es uno de los muchos componentes que están vinculados con la pobreza infantil-adolescente: “Otros aspectos de la privación material, como el acceso a los servicios básicos y otras cuestiones relacionadas con la discriminación y la exclusión que afectan a la autoestima y al desarrollo psicosocial, entre otras, también son centrales en la definición de pobreza infantil” (Minujín, 2005; 2).

Como explica Minujín, la pobreza infantil-adolescente abarca tres dominios interrelacionados.

- Privación: falta de condiciones y servicios materiales generalmente entendidos como esenciales para alcanzar el desarrollo y total potencial de los niños, y adolescentes.
- Exclusión: el resultado de procesos de desajuste a través de los cuales la dignidad, la voz y los derechos de los niños son negados o sus existencias amenazadas.
- Vulnerabilidad: ineficiencia de la sociedad para poder controlar amenazas existentes en sus entornos que atentan contra los niños y adolescentes.

Los niños y los adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados por la pobreza. Es decir que la mayor parte de los pobres son niños y

adolescentes. Asimismo, experimentar esta situación en las primeras edades deja marcas indelebles que potencian el círculo vicioso de la pobreza.

Es muy conocida la frase “los niños de hoy representan el mundo del futuro”. Sin embargo, no solo representan el futuro sino también el presente. Muchos estudios muestran que chicos y jóvenes sin educación, desnutridos y pobres se convierten casi inevitablemente en adultos sin educación, desnutridos y pobres (UNDP, 2004; Bradbury, Jenkins, y Micklewright, 2005). Por lo tanto, para reducir la pobreza futura, es necesario combatir la pobreza infantil hoy: “(...) la pobreza en la infancia es una causa de (la) pobreza en la adultez. Niños empobrecidos suelen convertirse en padres empobrecidos que educan a sus propios niños en la pobreza. A fin de romper con el ciclo generacional, la reducción de la pobreza debe empezar con los niños” (UNDP, 2004; 15).

Para romper ese ciclo, es decir, que los niños, los adolescentes que viven en la pobreza no se conviertan en adultos pobres, es esencial proveerles de la correspondiente seguridad alimenticia, una vivienda digna, cobertura de salud, educación, servicios públicos básicos (por ejemplo, agua y servicios sanitarios) y de una voz en la comunidad (UNDP, 2004). Estos servicios básicos les asegurarán el bienestar y les darán las herramientas básicas para romper el ciclo generacional de la pobreza.

## Riesgo y adversidad para los niños pobres

---

Los niños que nacen y se desarrollan en áreas y familias pobres enfrentan enormes riesgos y situaciones de adversidad que ponen en peligro su vida y sus posibilidades de desarrollo y de integración en la sociedad. Pero también desarrollan otros conocimientos y estrategias que no solo les permiten sobrevivir sino que generan consecuencias para la comunidad, la sociedad y el país.

En resumen, cuando en un contexto de pobreza se enfrentan adversidades, el impacto en la infancia es significativo y afecta su trayectoria de largo plazo (Boyden, 2009). La naturaleza, la intensidad y la duración de los riesgos impactan de manera distinta a las familias y a los niños.

Desde el punto de vista de los niños, estudios cualitativos señalan que las situaciones que más los afectan son las pérdidas y los conflictos familiares. Esto es más significativo que problemas tales como la falta de alimentos o bienes. Así, por ejemplo, en estudios realizados en diversos países por *Young Lives* el hecho de que la madre haya tenido que dejar a sus hijos al cuidado de otros para ir a trabajar como empleada doméstica permanente constituye la adversidad más seria por encima de problemas materiales relacionados con la pobreza (Boyden, 2009). Este factor también está mediado por características culturales de las familias y de las comunidades (Hernández, 2002).

Es en este contexto que debemos recordar que la escuela, así como otras instituciones de la comunidad, puede constituir un espacio significativo no solo de contención y reparación sino, muy especialmente, un espacio para expresar y desarrollar capacidades personales y sociales.

## Adolescentes, pobreza, educación y trabajo

---

Dentro de la infancia, los adolescentes representan una población con ciertas características específicas: tienen espacios, instancias y formas propias de socialización. Además la adolescencia es una etapa de la vida que se caracteriza por profundas transformaciones en la conducta emocional, intelectual, social y sexual de los seres humanos. Por todo esto la adolescencia posee, a su vez formas propias de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.

La franja etaria de 13 a 18 años concentra una diversidad de problemas que se relacionan con brechas educativas, maternidad y paternidad temprana, violencia, suicidios, explotación laboral y/o sexual, enfermedades de transmisión sexual, adicciones y discriminación, en virtud de su condición de pobreza.

En el plano educativo, una proporción significativa de los adolescentes están fuera del sistema. Muchos de los que están en las escuelas tienen tasas elevadas de sobreeedad y el abandono es también un problema no resuelto. Es importante destacar que las dificultades anteriormente descritas afectan en mayor medida a los adolescentes pobres: “Los adolescentes en el 10% de los hogares más pobres registran casi 9 veces más posibilidades de no asistir a la escuela o de estar atrasados respecto de sus edades que sus pares en el 10% de los hogares más ricos”. (Observatorio de la deuda social argentina, 2008; 113). Esta situación de desigualdad se profundiza en los últimos años del secundario, donde los adolescentes más pobres tienen 25 veces más probabilidades de estar fuera del sistema y atrasados respecto de su edad que los más ricos.

En la adolescencia, el embarazo y la maternidad también constituyen problemas graves. Muchas de las adolescentes abandonan el colegio al quedar embarazadas o en el transcurso del embarazo. Otra situación difícil es la repitencia de embarazos en adolescentes que implican, desde un punto de vista biológico, mayor riesgo de vida para la madre y para el hijo. La mayor tasa de mortalidad infantil se registra entre los hijos de madres adolescentes (UNICEF-INDEC, 2003).

Un agravante de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la imposibilidad de cumplir con la escolaridad y/o con la capacitación que prepare para

el mercado laboral con mejores herramientas para la obtención del empleo. La discontinuidad, el abandono y la salida del sistema incrementan la marginalidad respecto de la economía. Las dificultades para la subsistencia familiar se cuentan entre múltiples causas que promueven esta situación.

Cuando no están acompañadas de estrategias de fortalecimiento que favorezcan la terminalidad de la educación, la incorporación de los niños a actividades rentables, sea en el ámbito familiar o no, constituye un primer peldaño de la escalera que conduce al fracaso escolar. Es mucho mayor la proporción (casi 10 veces mayor) de adolescentes que trabajan y no asisten a la escuela respecto de los adolescentes que no trabajan y no asisten.

Al no recibir educación se limitan las posibilidades de un pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. El derecho a la educación es un derecho habilitante porque fortalece el ejercicio de otros derechos. Existen programas que apuntan a desalentar el trabajo infantil mediante la transferencia directa de fondos a las familias más desfavorecidas (becas). Pero en muchas ocasiones, estas transferencias no representan una compensación suficiente comparada con los ingresos producidos por los niños trabajadores cuya incidencia en la economía familiar es altamente representativa. Hay también una relación biunívoca entre la merma del desempeño escolar y el abandono, por un lado, y el trabajo infantil, por otro e, inversamente, entre la disminución o eliminación del trabajo infantil y la inserción, promoción y egreso del sistema educativo.

Suponiendo que, las familias económicamente más desfavorecidas aceptarán o promoverán con mayor facilidad el trabajo infantil de sus integrantes, en la medida que éste atenúe las necesidades que atraviesan, la identificación de áreas críticas permitiría redoblar la apuesta educativa mediante una ponderación más eficaz de los beneficiarios. Y este modo determinar la intervención pedagógica necesaria para que se produzca el ingreso y permanencia, la promoción y el posterior egreso del sistema educativo. Asimismo, la identificación de niños y adolescentes en condición de trabajadores permitirá la articulación de programas y estrategias desde instancias locales, provinciales y nacionales que garanticen su eficacia a partir de un diagnóstico más correcto.

## Adolescentes, pobreza, educación y delito

La relación entre juventud, violencia y criminalidad constituye un espacio de interés recurrente en la opinión pública, más aún cuando se ha instalado y se insiste, sistemáticamente desde algunos sectores en que la participación de jóvenes en la comisión de delitos ha aumentado durante los últimos años. Los datos suministrados por la Suprema Corte de Justicia y por la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, por el contrario, muestran que del total de 666.138 investigaciones penales preparatorias (IPP) iniciadas en el año 2009, 637.199 fueron iniciadas a mayores de 18 años (95,66%), mientras que solo el 4,34% se iniciaron a personas menores de 18 años, computándose aquí también a las personas menores de 16 años consideradas no punibles por la legislación de fondo.<sup>25</sup>

En el siguiente cuadro se observa el porcentaje de causas penales en las que han participado personas menores de 18 años sobre el total de causas penales de la última década.

Año	Causas penales iniciadas a personas menores de 18 años. (*)	Causas fuero penal. (**)	Total de causas penales de la provincia de Buenos Aires (***)	Porcentaje de causas penales con participación de personas menores de edad sobre el total de causas
2000	23.105	482.329	505.434	4,6 %
2001	24.767	499.373	524.140	4,7 %
2002	27.763	593.607	621.370	4,5 %
2003	28.745	564.199	592.944	4,8 %
2004	31.883	542.170	574.053	5,5 %
2005	29.548	s/d		
2006	31.602	s/d		
2007	29.371	559.385	588.756	4,9 %

<sup>25</sup> Fuente: Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP) – Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

(\*) Tipo y Fuente de datos: Causas Penales Iniciadas - Menores autores - 2000/2007 (2000-2006 Fuente: Departamento de Estadísticas de la Procuración General, 2007 Datos obtenidos de las planillas remitidas por los titulares de los órganos en cumplimiento de la Resolución de inventario de causas). Subsecretaría de Planificación, Suprema Corte de Justicia. <http://www.scba.gov.ar/sitio/informacion/estadisticas.asp?opcion=4>.

(\*\*) Tipo y Fuente de datos: Años 2000/2004: causas ingresadas materia penal. [http://www.unidosjusticia.org.ar/estadisticas/Provincias/buenos\\_aires.htm](http://www.unidosjusticia.org.ar/estadisticas/Provincias/buenos_aires.htm).

Año 2007: Total de Investigaciones Penales Preparatorias (IPP).

SIMP (Sistema Informático del Ministerio Público) Datos según Resolución 727 y SIMP Estimado el total anual de IPP con y sin imputado a partir de la información del SIMP. Referencias IPP <http://www.mpba.gov.ar/web/estadisticas.php>.

(\*\*\*) Corresponde a la suma de causas penales con imputados menores de edad y de causas del fuero penal.

Existe una construcción del sentido común en torno a la criminalidad. En los últimos años se presenta una asociación entre juventud, pobreza y criminalidad como eslabones sucesivos de un fatal determinismo. Esta peligrosa inclinación realiza un recorte del concepto tradicional de criminalidad y lo asocia selectivamente a los sectores de la sociedad pauperizados cultural, económica y políticamente. (Guzmán Benavídes y Lúcar Bazán, 2005).

“Sobre la base de los datos existentes en la actualidad, en relación con la entrada en vigencia del nuevo régimen penal juvenil, es posible argumentar que el nivel de judicialización de jóvenes en conflicto con la ley penal hasta el 31 de diciembre de 2008, en promedio, ha disminuido en relación con el año 2006 y 2007. En otras palabras, la aplicación de la nueva ley del Fuero Penal Juvenil parece ir en la dirección correcta.

[...]

“La cantidad de IPP total iniciadas en el fuero penal juvenil en los 18 Departamentos Judiciales, desde el momento en que comienza la paulatina implementación del Fuero Penal Juvenil (15 de julio de 2008), alcanza el número de 5.803 IPP, considerando que en algunos departamentos el fuero funcionó 5 meses y medio, en otros 3 meses y en otros solo un mes, se obtuvo el promedio mensual, el cual alcanzó 2.142 IPP. Dicho promedio es algo menor a los promedios mensuales que se venían registrando años anteriores en los Juzgados de Menores. Así, por ejemplo, para el año 2007 la cantidad de causas penales ingresadas a los Juzgados de Menores promedio mensual fue de 2.521 causas (total: 30.252 causas en el año) y en el año 2006 fue de 2.633 causas (total: 31.602 causas en el año)”.

*La Adolescencia Mitte en la provincia de Buenos Aires*, publicación del Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, agosto de 2009.

El Decreto 151/07 crea el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil: conjunto de organismos, entidades y servicios que, en el ámbito provincial y municipal, formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones destinados a la promoción, implementación y coordinación de acciones de prevención del delito juvenil y para la ejecución de medidas socioeducativas que, centradas en la responsabilidad del joven infractor, posibiliten la real inserción en su comunidad de origen.<sup>26</sup>

El sistema pretende funcionar a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del

<sup>26</sup> El Decreto 151/07 reconoce como fuente la nueva legislación procesal vigente en la Provincia (Ley 13.634). La nueva normativa abandona definitivamente el régimen de patronato, que considera a los adolescentes en conflicto con la ley penal como una categoría sociológica: –la situación irregular–, que los identifica como aquellos “que cometen actos antisociales”, los que presentan “trastornos de conducta”, para considerarlos como una precisa categoría jurídica: “quienes cometen infracciones penales, típicas, antijurídicas y culpables” en un esquema legal regido por los principios de la protección integral. Por primera vez, se cuenta en la Provincia con un modelo de juzgamiento penal en el que se distinguen las funciones de quien debe investigar el hecho y eventualmente producir la acusación, –el fiscal–, de quien debe defender a esa persona a la que se le imputa una conducta, –el defensor–, y de quien debe juzgar –el juez penal. Tener reglas claras resulta un presupuesto esencial para cualquier escenario democrático. Todos los ciudadanos –y los niños también lo son– deben saber con certeza cuál ha de ser la respuesta represiva del Estado a su conducta infractora a la ley penal, máxime cuando de personas en desarrollo se trata. Desaparece en forma terminante la confusión sobre la razón de la intervención del Estado. Si se ha cometido un delito, el Estado intervendrá para responsabilizar al joven por sus actos. En ningún caso podrán imponerse restricciones de carácter penal sino en el marco de un proceso legal en donde se investigue y acredite la comisión de un delito. Cualquier otra intervención por parte del Estado sobre un niño que no tenga su origen en una conducta delictiva deberá enmarcarse en el ámbito del Sistema de Promoción y Protección de Derechos. Para garantizar adhesión a los principios constitucionales, el Decreto 151/04 establece que toda institución –sea pública o privada– que desarrolle programas de atención a niños y jóvenes en conflicto con la ley penal, deberá efectuar una revisión de los modelos y prácticas institucionales. Expresamente, se contempla que la Dirección General de Cultura y Educación deberá promover ámbitos de orientación y capacitación, como así también el dictado de normas en el ámbito de su competencia.

sector privado. Establece que las políticas de prevención del delito juvenil y de responsabilidad penal juvenil se deberán articular con las políticas de promoción y protección integral de los derechos de todos los niños y se implementarán mediante una concertación de acciones de la Provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez y a la juventud.

Es en este marco que resulta necesario efectuar un planteo fundante del rol de la escuela con respecto de la prevención de la violencia y el delito juvenil y de la inclusión educativa de los adolescentes infractores a la ley penal. Se impone la necesidad de interrelacionar la educación con la educación social y la capacitación en oficios para estructurar, cohesionar y orientar las diversas prácticas educativas que se dan en este ámbito en general y, especialmente, en los procesos de ejecución de las medidas judiciales en medio abierto con adolescentes infractores, en la aplicación de la ley provincial 13.634.<sup>27</sup>

Las argumentaciones relativas a la articulación entre deserción escolar y criminalidad se presentan ya establecidas como un lugar común, más aún si dicha vinculación se refiere a la emergencia de conductas infractoras en los jóvenes. Durante muchos años, la relación entre los datos de fracaso escolar, deserción temprana y delincuencia juvenil confirmaron esta hipótesis. Pero hoy “se considera que el peso explicativo de la deserción escolar en las actividades delictivas es limitado; el consenso actual es que la institución escolar no tiene importancia en la génesis de conductas delictivas, aunque su accionar favorece o contrarresta tendencias que se gestan fuera de ella” (Kessler, 2003).

<sup>27</sup> De las diferentes conceptualizaciones planteadas sobre la educación social, interesa resaltar:

- la educación social como adquisición de competencias sociales, es decir, la acción educativa que tiene como objeto el aprendizaje de las virtudes o capacidades sociales que un grupo o una sociedad considera correctas y necesarias a su integración;
- la educación social como adquisición de habilidades sociales, es decir la acción educativa que persigue la aprehensión de comportamiento o tipo de pensamiento que lleva a resolver una situación social de manera efectiva, aceptable para el propio sujeto y para el contexto social en que está;
- la educación social como socialización, es decir, aquel proceso que permite a los individuos integrarse en la sociedad, asimilando las normas, valores y actitudes necesarios para convivir sin demasiados conflictos en su grupo social.

Estas tendencias que se gestan fuera de la escuela no son otras que las que se observan cotidianamente en una sociedad que genera, tolera y convive con variadas violencias y que da muestras permanentes del desprecio por las normas: de tránsito, de convivencia, de protección a la salud, al medio ambiente, entre otras. Una sociedad *organizada* con patrones de violencia en sus costumbres, en su cultura, en su estructura económica, en su definición de responsabilidades y roles sociales, en sus valores, en sus modos de comunicación social, en el comportamiento de sus autoridades, no puede luego esperar que las fuerzas de seguridad, los jueces o los mismos docentes enfrenten y resuelvan el problema. (Castro Santander, 2006).

Es en este contexto, entonces, que debe pensarse el rol promotor de la escuela –de todas las escuelas– en la construcción de una subjetividad autónoma y responsable en cada niño y adolescente, que pueda contrarrestar las tendencias sociales y culturales a la violencia y a la anomia.

“Desde el punto de vista teórico, este rol es indiscutible, e instala en el campo educativo el debate que se desarrolla en los últimos años acerca de la falla de la escuela en cumplir con una de sus funciones tradicionales: la de socialización de los individuos para incorporarlos a la vida social activa” (Sosa, 2009).

Cuando un adolescente comete un delito, la justicia penal juvenil debe articular acciones de forma tal que el sujeto infractor pueda comprender las consecuencias que su accionar ha tenido sobre las víctimas (directas o indirectas) y sobre el contexto (familiar, escolar, barrial, comunitario), ya que solo así podrá posibilitarse la asunción de su responsabilidad y la promoción de cambios de conducta.

La legislación prevé la imposición de medidas restrictivas de la libertad (a ejecutarse en medio abierto, llamadas comúnmente alternativas) o privativas de la libertad. Las primeras facilitan la rehabilitación y reinserción social de los adolescentes en un número muy elevado de casos. En general, consisten en la elaboración de un régimen de conducta, en la cual se procura contar con el consentimiento y participación del sujeto infractor, que incluye como prioritario el cumplimiento de la escolaridad obligatoria. La participación de los padres o representantes y de la comunidad, a lo largo del cumplimiento de la medida, como el rol asignado a los operadores responsables del control, permiten que el adolescente reflexione sobre las consecuencias de sus acciones y se sienta estimulado y acompañado.

En el nuevo marco legal no se discute que la asistencia a los establecimientos o programas educativos no es optativa, ni discrecional, sino un deber cuyo cumpli-

miento debe ser controlado. No obstante, es la escuela la que deberá poner énfasis en facilitar el acceso a la educación del adolescente infractor, para lo cual, deberá disponer de herramientas –becas, programas de aceleración, acompañantes de trayectoria educativa, etc. – que faciliten su inclusión educativa. Para ello, es indispensable contar además con una red social que trabaje en la remoción de aquellos obstáculos que impiden el pleno desarrollo de cada adolescente en el seno familiar y comunitario y que garantice el acceso a prestaciones (sociales, de salud, etc.) cuando la falta de éstas comprometen seriamente su trayectoria escolar (por ejemplo, alumnos consumidores de drogas o con patologías psiquiátricas sin tratamientos accesibles y adecuados, que por tal motivo tienen serios problemas de inclusión en la escuela).

En la nueva legislación, la privación de la libertad es una medida excepcional. Numerosas investigaciones empíricas llevadas a cabo en la última década, demuestran que el aislamiento de una persona que está en proceso de formación, lejos de promover cambios positivos en su conducta, contribuye a su desarraigo y a su desocialización. Por otro lado, en tanto, la pena debe ser proporcional al delito cometido y, tal y como lo demuestran los datos existentes en la Provincia, la mayoría de los adolescentes cometen delitos de menor cuantía.<sup>28</sup> Es por esto que la reclusión en un centro de cumplimiento debería ser la sanción menos impuesta.

Si bien las propuestas de educación en los centros de responsabilidad penal juvenil han mejorado y ampliado su oferta notoriamente en el período 2003-2009,<sup>29</sup> el

<sup>28</sup> Clasificando las IPP iniciadas desde el 15 de julio al 31 de diciembre de 2008 (fuente: Procuración General Provincia de Buenos Aires. Ministerio Público), considerando el primer delito ingresado, se destacan los siguientes: robo (simple y calificados) 31,8%, lesiones (leves y culposas) 12%, hurto (simple y agravados) 10,7%, consumo o tenencia de estupefacientes 5,6%, encubrimiento 5,2%, homicidio 0,8%, abuso sexual con acceso carnal 0,3%. Los valores según el tipo de delito se mantienen relativamente constantes con respecto al año 2006 (robo 30,44%, hurto 12,73%, lesiones 12,50%, homicidio doloso 0,96%). *La Adolescencia Mitde en la provincia de Buenos Aires*. Publicación del Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, agosto de 2009.

<sup>29</sup> En el predio Nueva Esperanza, de la localidad de Abasto, tenían sede, en el año 2002, cinco institutos de régimen abierto, cuya población superaba ampliamente el 50% de la población total de jóvenes en instituciones de igual régimen. La única escuela con sede en dicho predio, era una escuela especial que respondía al criterio institucional imperante en el régimen de patronato. Se trabajaba no con una categoría jurídica de adolescentes infractores de la ley penal, sino con una categoría social de “irregulares sociales”, abordándolos como “discapacitados sociales”. El progresivo

tiempo de privación de libertad debiera orientarse fundamentalmente a acelerar y adecuar la trayectoria educativa para una adecuada y pronta inserción en el medio abierto. Nuevamente aparece en este punto, como indispensable, la acción interministerial coordinada. Prevención de la violencia y del delito e inclusión educativa de los adolescentes infractores resultan entonces objetivos específicos que no pueden ser obviados en la implementación de las políticas educativas generales en aquellas áreas geográficas y sociales marcadas por la desigualdad.

aumento en cantidad y calidad de los servicios educativos en las instituciones de responsabilidad penal juvenil, tiene relación directa con la adecuación normativa e institucional que la Provincia viene llevando a cabo sistemáticamente desde el año 2004. Desde la erradicación del alojamiento de personas menores de edad en dependencias policiales, en enero de 2005, la totalidad de la población de adolescentes que cumplen medidas judiciales privativas o restrictivas de la libertad se encuentra en instituciones dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, autoridad de aplicación de las leyes provinciales 13.298 y 13.634 en materia de ejecución penal. Actualmente, los jóvenes que cumplen medidas restrictivas de la libertad, utilizan los servicios educativos disponibles en la zona, que dependen de la Dirección General de Cultura y Educación. Los adolescentes que se encuentran privados de libertad, en tanto, reciben educación de los niveles primaria y secundaria, y en diversas modalidades (artística, de adultos, etc.). La calidad del servicio educativo se encuentra condicionada por diversos factores –disponibilidad de aulas y talleres, número, permanencia y estabilidad de la población de adolescentes, asistentes u operadores en número suficiente para garantizar la actividad educativa– algunos de los cuales revisten el carácter de estructurales.

## Igualdad de oportunidades. Equidad al inicio: invertir en los niños y adolescentes

---

“Es la infancia una época clave de la vida, en la cual se configuran todos los resortes afectivos e intelectuales del individuo, de cuyo correcto desarrollo depende buena parte del éxito o fracaso posterior de cada individuo en su proyecto vital” (Sills, 1977).

En general, es reconocido que el desarrollo del ser humano es un proceso permanente durante toda la vida, siendo cruciales los primeros años; el niño se constituye como sujeto en vinculación con otros, y la familia desempeña una función esencial. El niño y su entorno son concebidos como una unidad interdependiente, en la cual el desarrollo es producto de una construcción intersubjetiva, resultado de la interrelación establecida entre sus propias posibilidades, su mundo físico y sus vinculaciones sociales.

Las contingencias económicas, el nivel educativo de los padres, el clima afectivo reinante y las prácticas de crianza condicionan y diferencian en gran medida las posibilidades de desarrollo de los niños y adolescentes. En ese sentido, la vida en contextos de carencias de diverso tipo genera consecuencias en la constitución subjetiva de los seres humanos. Tales carencias, al tornarse cotidianas,

“[...] no se compensan fácilmente con el ‘aporte de lo que falta’ como si se tratara de una vitamina. Si bien nunca es tarde para actuar, ya que la construcción de la subjetividad es permeable a cambios y reconstrucciones sucesivas, difícilmente los resultados que se obtengan en intervenciones posteriores resulten tan beneficiosas, efectivas y armónicas en términos del desarrollo, como si ese niño hubiese recibido desde su nacimiento alimentación, afecto, seguridad y posibilidades de vincularse activamente con su entorno” (Cardarelli y Waldmann, 2006).

Por otro lado, la infancia y la adolescencia representan espacios privilegiados para implementar transformaciones que contribuyan a la construcción de sociedades

más inclusivas, con formas de convivencia más solidarias y democráticas. La niñez y adolescencia representan momentos óptimos para acumular conocimientos y fomentar creatividad, así como para adquirir las herramientas necesarias que garanticen la inclusión económica y social en el futuro cercano. En segundo lugar, y como plantea la Convención sobre los derechos del niño, la niñez y la adolescencia, son espacios ideales para implementar las transformaciones necesarias para fortalecer los valores de equidad, solidaridad y tolerancia, factores clave en la construcción de capital social y necesarios para avanzar hacia una sociedad de derechos.

Por último, a nivel económico existe una alta tasa de retorno de la inversión en la infancia y en la adolescencia. El Estudio Perry, basado en un estudio a nivel nacional en los Estados Unidos, señala que los beneficios de la inversión en servicios integrados de desarrollo infantil han sido mayores en una relación de 7 a 1. También indica que invertir en la educación de mujeres es central para reducir la pobreza infantil.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Los vínculos entre programas de educación femenina y desarrollo económico están bien documentados. Hartnett y Heneveld (1993) han analizado el impacto de la educación en niños y niñas, hallando que la educación femenina tiene mejores retornos y, además, crea importantes beneficios sociales. Por ejemplo, la alta probabilidad de que mujeres educadas críen hijos saludables y educados. Además, se estima que cada año adicional de escuela ayuda a disminuir la mortalidad de los niños menores de 5 años de un 5 a un 10 %, y la fertilidad en un 10 %.

## Los derechos universales del niño y del adolescente en las políticas públicas

---

La política y en particular la política social, constituye un espacio de lucha de intereses. La implementación de la misma y de los programas sociales se da en el marco de esos conflictos pero también de alianzas y solidaridades. En este contexto, la claridad respecto a principios de justicia y equidad debería regir las políticas y orientar en las difíciles decisiones concretas y prácticas que deben tomarse.

Asimismo, los objetivos de justicia social deben combinarse o encontrar su lugar en relación con los objetivos de crecimiento económico y seguridad. Uno de los problemas más usuales que enfrentan quienes trabajan sobre sectores sociales es que las metas macroeconómicas se fijan sin consideración de los impactos sociales y no suelen incluir objetivos de equidad. La consideración de la economía como un medio para el desarrollo humano propuesta por Sen o la consideración de un principio único de justicia propuesto por Rawls suele estar alejada de las políticas económicas, en especial las que han prevalecido en el contexto de las políticas neoliberales.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Las reflexiones de Amartya Sen y el concepto de desarrollo humano se inscriben en una línea de pensamiento crítico sobre el desarrollo iniciada en los primeros años setenta, que ha cuestionado la preocupación exclusiva por el crecimiento de la producción de bienes, y se ha centrado en los problemas de la distribución, de la necesidad y de la equidad. Sen afirma que el desarrollo no termina en el aumento de la producción económica nacional, y que por eso su estimación mediante la renta disponible es insuficiente. El desarrollo tiene que ver, más bien, con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser (los llamados *funcionamientos*), y así con las *capacidades* de que disponen, entendidas como las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida. Es éste el sentido en que una sociedad desarrollada es una sociedad más libre, y en el que el desarrollo es el camino hacia una libertad mayor (Sen, 2000). Por su parte, John Rawls partidario del igualitarismo, del liberalismo igualitario, defendía a la igualdad como una de las bases de la justicia. Afirmaba que todos debían tener una canasta igual de derechos y libertades y que solo eran aceptables las desigualdades, en la medida que estuviesen adscriptas a cargos abiertos a todos y si beneficiaban a los menos favorecidos de la sociedad. Asimismo, Rawls sostenía que para que una sociedad fuera justa necesitaba de un estado muy activista que se preocupara esencialmente en igualar a las personas en sus circunstancias básicas (Rawls, 1978).

Es en esta negociación de prioridades donde la claridad respecto a los principios de justicia social que orientan la política pública cobra vigencia y relevancia. La discusión más general de estos principios trasciende los objetivos de este trabajo. Sin embargo, es bueno precisar que la herramienta técnica orientada a la determinación de áreas críticas para la inversión en educación que se presenta en este documento, está concebida desde el principio como desarrollo de capacidades e igualdad de oportunidades al inicio. Es por ello que se reconoce que es necesario el desarrollo de políticas redistributivas que prioricen la inversión educativa en ciertas áreas y sectores social e históricamente desprotegidos. Esta propuesta provee información sistematizada que puede utilizarse para aumentar la equidad y la inclusión social. Se busca mediante ella orientar la asignación de los recursos educativos de forma tal que el sistema en su conjunto asegure el efectivo cumplimiento del derecho a la educación de todos los niños y adolescentes de la provincia de Buenos Aires.

Hablar de derechos básicos para todos, es decir, maximizar un mínimo de derechos, no significa renunciar a otros derechos. Los derechos de la niñez son, entre otras cosas, universales, indivisibles, irrenunciables, irreversibles, pero en primer lugar las políticas estatales deberían asegurar las condiciones mínimas y elementales de todos los niños y adolescentes, velando por su supervivencia, desarrollo y bienestar, para luego ir progresivamente ampliando esta base de derechos.

A fin de reducir los factores de riesgo a los que están expuestos y restituir los derechos vulnerados de esta población, se debe plantear la necesidad de lograr una sinergia política de distintos ámbitos para actuar de manera integral, tal como lo plantea la Ley 13.298 de promoción y protección integral de los derechos del niño de la provincia de Buenos Aires, que establece un sistema de corresponsabilidad y participación que involucra a todas las instituciones estatales y no estatales y a la sociedad en su conjunto. Asimismo, dicha ley, como establece en el artículo 1, tiene por objeto “(...) la promoción y protección integral de los derechos de los niños, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento legal vigente y demás leyes que en su consecuencia se dicten”.

Maximizar un grupo de derechos mínimos y desarrollar esta nueva lógica en la práctica no es una tarea fácil, pero hay que tener presente que pensar en la niñez significa pensar en el presente y en el futuro. Por lo tanto, llevar adelante una política que apunte a la promoción, cuidado y protección de los niños y adolescentes de manera de asegurarles un buen desarrollo, equivale a garantizar en el presente un buen porvenir.



# capítulo 4

---

Determinación de áreas críticas



# El uso de la información para la toma de decisiones

---

## Determinación de áreas críticas

“[...] El mejoramiento de la capacidad de producir y utilizar conocimientos es una empresa compleja, de construcción lenta, que supone modificar puntos clave de diferentes culturas organizacionales. Esta tarea supone el incremento de diálogos y vínculos de cooperación entre ministerios, universidades y centros de investigación [...]”

(Palamidessi, 2008).

Este capítulo introduce, en primer lugar, algunas consideraciones sobre el uso de información estadística en el ámbito de la gestión de gobierno y las problemáticas más frecuentemente asociadas a la disponibilidad de datos y de metodologías de trabajo con estos recursos. En segundo lugar, presenta el desarrollo que permite identificar áreas críticas, es decir, aquellas que requieren una atención prioritaria por las condiciones de vida de su población y por las trayectorias educativas de los estudiantes en las escuelas.

## La información disponible y la toma de decisiones

---

Es ya un lugar común afirmar la necesidad de recurrir a información estadística para fundamentar las decisiones que se toman en el contexto de definición e implementación de políticas públicas, pero es menos común su utilización.

En los últimos años, debido a la instalación de sistemas de información y evaluación al interior del sistema educativo se generó un importante caudal de recursos que posibilita el acceso público a indicadores relevantes para el sector. Sin embargo, el impacto de esa instalación y el aprovechamiento que del mismo se hace es diferente para cada nivel de la gestión.

El *corpus* normativo producido en los últimos años a nivel nacional y jurisdiccional refuerza el lugar de esta producción de información tanto para la planificación como para el monitoreo y seguimiento de metas sociales y educativas. Sin embargo, está muy generalizada la desconfianza y el desconocimiento sobre los datos disponibles y, por ello, la subutilización de la información que se genera en el ámbito de la gestión educativa.

En cada sistema educativo conviven diferentes actores, diferentes perspectivas, diferentes funciones y, por esto también, diferentes lógicas.<sup>32</sup> Es histórica la producción y la utilización de información administrativa para un conjunto importante de decisiones, sobre todo las vinculadas a la gestión cotidiana y necesaria para que el sistema funcione: la creación y ampliación de los servicios educativos, la designación de los docentes, el pago de salarios son, entre otras, las dimensiones que requieren este tipo de información. Una parte importante de las estructuras funcionan con esta lógica administrativa que tiene además particularidades jurisdiccionales vinculadas a la normativa específica (estatutos provinciales, disposiciones, resoluciones, etcétera).

<sup>32</sup> Seguimos aquí líneas de análisis desarrolladas en Pinkasz y otros, 2005. CITAR

Recién en la década del '70 se instalaron áreas de planeamiento que propiciaron en los ámbitos de gobierno la producción y sistematización de información no administrativa sino técnica, en particular estadística, vinculada a otras demandas y más preocupada por la homogeneización de definiciones y formatos, por descripciones de conjunto que pudieran medir a través del tiempo las particularidades y los cambios de los sistemas educativos. Esta lógica ha sido más permeable a dialogar con otros sistemas educativos (internacionales, regionales, nacionales e interjurisdiccionales) y también con otros sectores (salud, desarrollo social, trabajo) y, por su propia dinámica, a incorporar cambios con más flexibilidad.

Este trabajo pretende aportar a la utilización de recursos de información y de indicadores producidos al interior del sistema educativo, con la descripción de los parámetros y contextos de producción de los datos y con la propuesta de utilización de una herramienta particular que permita orientar decisiones concretas que tienen que ser tomadas para dar cumplimiento a la demanda de inclusión, de retención, de mejoramiento de los aprendizajes y de terminalidad de los niveles considerados obligatorios.

Ya Sarmiento solicitaba en el año 1859, de puño y letra, a los niveles intermedios del sistema “el número de alumnos que contengan las escuelas” para poder avanzar con el trabajo que implicaba saber “el total de niños educándose”: ya en los comienzos del sistema educativo la preocupación por la compilación de datos básicos estuvo presente.

Las estadísticas continuas se organizaron a través de los recursos y actores del sistema. Actualmente, las series de información se producen sobre la base del trabajo de secretarios y directivos de los establecimientos que completan los formularios y cuadernillos elaborados a nivel central. Esa información, volcada manualmente, es remitida a las unidades de estadística educativa de cada jurisdicción a través de las inspecciones y supervisiones. A nivel central los datos se cargan en programas específicamente diseñados para hacer consistente la información que se ingresa. Una vez consolidada la base y revisadas las variables que acumulan errores frecuentes, se está en condiciones de publicar lo relevado.

En la provincia de Buenos Aires se realizan tres relevamientos continuos: dos organizados por la jurisdicción (uno a comienzos del año, la matrícula inicial, y otro al final del año, la matrícula final) y uno en conjunto con todo el país. Este último se realiza de manera ininterrumpida desde el año 1996 y es de carácter federal. Se conoce como “Relevamiento Anual” y capta información al 30 de abril

de cada ciclo lectivo. Todas las provincias acuerdan los contenidos y metodologías de trabajo para consolidar información a nivel país. El Ministerio de Educación de la Nación es el responsable de coordinar este sistema (Ley nacional 26.206/06) y de asistir a las provincias para normar la producción de estadísticas sectoriales (Ley nacional 17.622/68).

El mayor nivel de desagregación es captado en el Relevamiento Anual, ya que en casi todas las modalidades educativas capta información al nivel de cada sección/división. Además de los datos básicos de cantidad de alumnos, se releva información por sexo y edad de los estudiantes y los principales indicadores: repitencia, promoción y abandono. El cuadernillo contiene también los datos que permiten identificar a los establecimientos y acompañar los cambios que se producen en las estructuras y particularidades del sistema.

Basadas en este conjunto de datos, las áreas productoras de información ponen a disposición de la gestión y de usuarios en general (investigadores, periodistas, estudiantes) los principales aspectos relevados que permiten caracterizar la evolución y los cambios que se producen en el sistema.

La propuesta de utilización de diferentes fuentes de información tuvo como origen la necesidad de responder preguntas básicas sobre acciones de política educativa que en su respuesta incluyeran un soporte informado de aspectos a considerar, que pueden ser cuantificados en base a los datos con los que el sistema cuenta y que no siempre se presentan articulados. El trabajo desarrollado opera también sobre la base de algo ya demostrado por la investigación social: la alta correlación que existe entre condiciones de vida de la población y trayectorias educativas posibles.<sup>33</sup>

Algunas de las preguntas que orientaron este trabajo fueron las siguientes:

- ¿dónde se ubican los sectores más empobrecidos en el territorio de la provincia de Buenos Aires?,

<sup>33</sup> Como se ha desarrollado en el capítulo II, diferentes leyes obligan a priorizar la atención de los sectores más desfavorecidos para realizar el derecho de todos a la educación. Más recientemente, un conjunto importante de metas definidas por los gobiernos también enfatizan la necesidad de reducir los niveles de desigualdad que caracterizan a América Latina. Ya que la región aún acumula deudas sociales y educativas del siglo XIX (el analfabetismo es aún una asignatura pendiente en la mayor parte de los países) y del siglo XX (la incorporación a la educación básica de la población adulta, solo alcanzada por un 48% de los países, según datos de la UNESCO, año 2006).

- ¿qué cantidad de establecimientos están ubicados en esos territorios?;
- ¿qué trayectorias tienen lugar en esas escuelas?;
- ¿cómo priorizar el heterogéneo conjunto de demandas que se producen histórica y cotidianamente sobre los diferentes niveles de la gestión?;
- ¿dónde es necesario crear jardines de infantes porque la oferta existente es insuficiente?;
- ¿a quiénes deben llegar las becas para promover la retención escolar?;
- ¿dónde se concentran los más altos indicadores de repitencia, abandono y sobreedad que exigen una intervención específica?

Dada la limitación que la producción de datos (cuantitativos o cualitativos) siempre tiene, en tanto recorta situaciones (las que pueden ser captadas o medidas) y en tanto requiere de otras validaciones, la propuesta de abordaje que se presenta precisa de otras miradas y de actualizaciones en territorio. Trabajar con información a un nivel mayor de desagregación implica ver en detalle cuestiones que en los grandes números quedan ocultas. Por esto mismo es necesario que los diferentes niveles en que se organiza el sistema participen de la lectura y análisis de las herramientas propuestas para poder también revisar y completar el diagnóstico que se ofrece.

Finalmente, es menester recordar aquí que la distribución de informes no alcanza para garantizar el aprovechamiento de la información. Este trabajo pretende aportar en la integración de los recursos de información disponibles a los procesos de toma de decisión. Estas condiciones se favorecen con el trabajo conjunto entre las áreas de gestión, las productoras de información y los distintos niveles de decisión.

## Propuesta metodológica para la identificación de áreas críticas

---

En el primer capítulo se mencionó la heterogeneidad económica y sociodemográfica de la provincia de Buenos Aires. También se explicitó que al hacer referencia a territorios extensos, los valores promedio son insuficientes para dar cuenta de la diversidad de situaciones. En ese sentido, aun reduciendo los universos de análisis (de provincia a región y de región a distrito) los valores promedio de dichas regiones y/o distritos tampoco por sí solos expresan la multiplicidad de situaciones que pueden registrarse en su interior.

A nivel de región o incluso de distrito suelen registrarse brechas significativas entre los valores mayores y menores de indicadores sociodemográficos y educativos de diversa índole. Las medidas de tendencia central (media, mediana, modo)<sup>34</sup> calculadas para universos extensos, no dan cuenta de la dispersión y pueden llegar a invisibilizar valores muy alejados de ellos. Ya es un lugar común decir que los promedios revelan tanto como ocultan.

102

EDUCACIÓN  
PARA LA  
INCLUSIÓN

Es de interés para la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires contar con un diagnóstico de situación que permita conocer, con un importante nivel de desagregación, en qué lugares de la Provincia se registran las condiciones más desfavorables desde lo económico, sociodemográfico y/o educativo, a fin de poder intervenir en las mismas para revertir la desfavorabilidad. Varios estudios en el campo de lo social y también algunas políticas recientemente han verificado la necesidad de identificar particularidades para poder producir mejores impactos en los sujetos e instituciones que se pretende alcanzar.

Para identificar las áreas más vulnerables se partió de seleccionar un amplio territorio algo mayor al conurbano bonaerense, que se extiende desde Zárate hasta La Plata (un total de 40 distritos) en el que se concentran situaciones de alta vulnerabilidad. A fin de conocer en detalle este vasto conurbano, se decidió desagregar

<sup>34</sup> Media: valor promedio; mediana: valor que deja por debajo la mitad de los datos, una vez ordenados de menor a mayor; modo: valor más frecuente.

el análisis a nivel de fracción censal. El cálculo de indicadores sociodemográficos y educativos con ese tipo de desagregación territorial permite claramente detectar las zonas más problemáticas y vulnerables, que requieren una atención prioritaria. La utilización de la fracción,<sup>35</sup> que está atada a la densidad territorial, permite tener una escala intermedia entre la información por distrito/partido y la información por establecimiento educativo, una de las unidades de captación de datos de las estadísticas sectoriales.

35 La superficie que abarca cada fracción censal es consecuencia del operativo censal, son unidades que se modifican con el tiempo. Su extensión se vincula con la cantidad de población residente. Es cada una de las partes en que se subdivide un distrito o partido.

## Utilización de diversas fuentes de información

---

En tanto la única fuente que permite conocer la situación sociodemográfica con alto nivel de desagregación es el censo de población, se decidió utilizar información proveniente del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 realizado por el INDEC.<sup>36</sup> Por otra parte, para dar cuenta de la dimensión educativa, los relevamientos propios de la Dirección de Información y Estadística permiten obtener información de actualización continua desagregada a nivel de escuela y por ende –en tanto esas escuelas están radicadas en fracciones– también a nivel de fracción. Este abordaje permite trabajar sobre una primera capa territorial y exhaustiva que da cuenta de las condiciones de vida de los hogares y, sobre ella, agregar la información educativa más actualizada que se dispone.

Con la información del censo 2001 se construyó un índice que pretende dar cuenta de las condiciones de vida y de vulnerabilidad de la población y de los hogares llamado Índice de Vulnerabilidad Social Georreferenciado (IVS-g) que pondera aspectos socioeconómicos y educativos.<sup>37</sup> Este índice pretende complejizar las últimas y únicas mediciones disponibles sobre condiciones de vida (NBI e IPMH – Año 2001) y combinar activos materiales y no materiales de los hogares y de las personas. Esta medición pretende ir más allá de la posibilidad de clasificación que daban las propuestas anteriores en términos de señalar únicamente ausencia o presencia de condiciones desfavorables y de remitirse primordialmente a condiciones estructurales de privación.

<sup>36</sup> El censo –como su nombre lo indica- es universal, se aplica a todos los habitantes y a todos los hogares, y da cuenta de una vasta información. Las encuestas de hogares, si bien tienen la ventaja de presentar información actualizada, se aplican solo en algunos lugares de la provincia, y son muestrales. Esto implica que no se pueda trabajar con ellas con un alto grado de desagregación, porque la muestra pierde validez y representatividad.

<sup>37</sup> Este índice ha sido desarrollado por la socióloga Melina Con, quien se desempeña en ámbitos estatales de producción de información social y demográfica.

Este índice contempla cinco dimensiones:

- hacinamiento moderado y crítico de los hogares;
- condiciones deficitarias en la calidad de los materiales de la vivienda;
- relación de dependencia de los miembros del hogar según miembros ocupados, jubilados o sin ocupación ni jubilación;
- hogares con sistema de salud pública como única cobertura;
- bajo clima educativo (menos de 11 años de escolaridad formal).

Cada una de las dimensiones tiene a su vez una situación definida como moderada o crítica y, según esta condición, una ponderación diferente según se observa en el cuadro que sigue. A cada hogar se le asigna un peso diferencial según su situación con respecto a estas dimensiones. Además, cada una de ellas posee subdimensiones que reflejan la profundidad de la vulnerabilidad.

**Cuadro 1. Dimensiones y ponderaciones en la construcción del Índice de Vulnerabilidad Social Georreferenciado (IVS-g)**

Dimensión	Ponderación
Hogares con hacinamiento moderado (más de 2 personas por cuarto y hasta 3).*	0,10
Hogares con hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto).**	0,15
Hogares en viviendas con calmat moderado (Calmat 3).	0,10
Hogares en viviendas con calmat crítico (Calmat 4 o 5).	0,15
Hogares con 2 o más integrantes por cada miembro jubilado y sin ocupados	0,30
Hogares con 5 o más integrantes por cada miembro ocupado y sin jubilados	0,30
Hogares que no reciben ingresos por trabajo ni jubilación ni pensión	0,30
Hogares con al menos un integrante con cobertura exclusiva del sistema público de salud	0,15
Hogares con un promedio de hasta 6 años de escolarización (población de 18 años y más).	0,25
Hogares con un promedio de entre 7 y hasta 11 años de escolarización (población de 18 años y más).	0,10

\* “representa el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de las que dispone el mismo (sin contar baño/s y cocina/s)”. (INDEC).

*\*\* “Los materiales predominantes de los componentes constitutivos de la vivienda (pisos, paredes y techos) se evalúan y categorizan con relación a su solidez, resistencia y capacidad de aislamiento térmico, hidrófugo y sonoro. Se incluye asimismo la presencia de determinados detalles de terminación: cielorraso, revoque exterior y cubierta del piso. En consecuencia se clasifica a las viviendas en:*

- Calmat I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación.
- Calmat II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno estos.
- Calmat III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación y/o terminación en todos estos, o bien, presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento.
- Calmat IV: la vivienda presenta materiales no resistentes al menos en uno de los componentes constitutivos pero no en todos.
- Calmat V: la vivienda presenta materiales no resistentes en todos los componentes constitutivos.

En la estructura de ponderaciones, se le ha dado mayor importancia a la dimensión ocupacional dado que la vinculación con el mercado de trabajo se convierte en un factor clave de la vulnerabilidad social. Así, aquellos hogares que no cumplan ninguna condición de las definidas, asumirán el valor 0, los hogares que cumplan alguna de las condiciones asumirán la medida correspondiente a la ponderación de esa subdimensión; en otros hogares se podrán cumplir 2, 3 ó 4 condiciones y las ponderaciones se sumarán; por último, están aquellos hogares donde la vulnerabilidad se presenta en extremo, es decir en las 5 dimensiones, estos hogares asumirán el valor 1 en el índice. A más bajo el valor del índice, menores condiciones de vulnerabilidad tienen los hogares incluidos en esos partidos o distritos. A mayor el valor del IVS-g, mayores condiciones de vulnerabilidad, es decir, peores condiciones de vida.

En el anexo I se presenta el valor promedio que asume este índice para cada distrito de la provincia de Buenos Aires. Los valores que se presentan a continuación solo muestran posiciones extremas y el valor medio para la jurisdicción.

**Cuadro 2. Distritos. Cantidad de hogares y promedio de IVS-g.  
Distritos seleccionados de la Provincia de Buenos Aires, año 2001.**

Distrito	Cantidad de hogares	Promedio IVS-g
Total Provincia de Buenos Aires	3.544.423	0,328
Vicente López	80.767	0,172
San Isidro	77.658	0,209
<b>La Matanza</b>	<b>305.992</b>	<b>0,392</b>
Florencio Varela	79.912	0,459
Presidente Perón	13.540	0,459

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

Sobre esta capa, que refleja las condiciones de vida de los hogares, se incorporan los últimos indicadores educativos disponibles (año 2008). En general se observa bastante correspondencia entre la vulnerabilidad social del territorio en que se encuentra localizada la escuela y los indicadores educativos, particularmente cuando estos tienen que ver con el nivel primario de enseñanza.<sup>38</sup>

Este modelo de análisis se propone para trabajar con diferentes temáticas y sobre diferentes niveles de enseñanza. En este documento desarrollaremos aspectos vinculados al sector estatal del nivel primario de enseñanza por tratarse de una oferta muy extendida y, en este sentido, con mucha presencia territorial, y porque aún alberga situaciones a resolver en términos de calidad educativa y mejoramiento de los aprendizajes que siguen requiriendo políticas específicas.

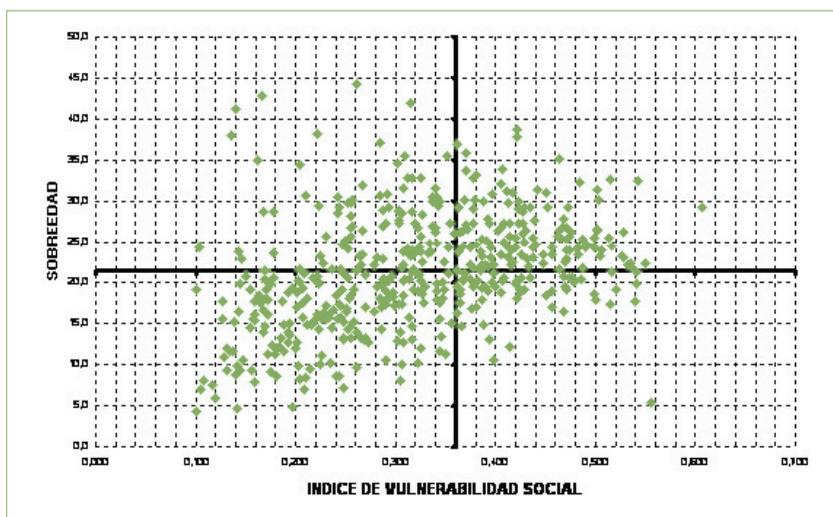
Para este nivel de enseñanza se consideraron los siguientes indicadores educativos:<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Los jóvenes y adolescentes que asisten al nivel secundario no están tan atados a la escuela más cercana a su domicilio. En tanto son más independientes –por su edad– para trasladarse solos a la escuela, intervienen otros factores, además del domicilio, en la elección de la escuela secundaria. Esto hace que pueda haber escuelas secundarias ubicadas en barrios no vulnerables a los que asista población con alta vulnerabilidad social.

<sup>39</sup> La fórmula utilizada para el cálculo de los indicadores se presenta en el Anexo II.

- tasa de no asistencia a la sala de 5 (es el porcentaje de alumnos que, asistiendo al 1º grado en el año 2008, no concurrieron a sala de 5 en el ciclo lectivo anterior);
- porcentaje de repetidores de 1º grado (es el porcentaje de alumnos que cursa por segunda vez o más el 1º grado sobre el total de alumnos de 1º grado);
- porcentaje de repetidores de 1º ciclo (ídem del primer ciclo);
- porcentaje de repetidores de todo el nivel Primario (ídem de todo el nivel);
- porcentaje de alumnos con sobreedad en el nivel primario (es el porcentaje de alumnos del nivel con mayor edad que la edad teórica para cursar cada grado sobre el total de alumnos del nivel).

El gráfico que se presenta a continuación permite observar, para el conjunto de fracciones del Gran Buenos Aires ampliado, cuáles son las que caen en posiciones más desventajosas considerando las condiciones de vida de los hogares expresadas en el IVS-g (valores superiores al 0,36) y las trayectorias de estudiantes con alta sobreedad (superiores al promedio que para escuelas primarias estatales se ubica en el 22%).



Las fracciones censales que tienen un índice de vulnerabilidad social alto se ubican a la derecha del eje vertical. Las que además tienen alta sobreedad (ubicadas por encima del eje horizontal resaltado) están ubicadas en el cuadrante superior derecho. En el cuadrante ubicado abajo y a la izquierda se encuentran las fracciones mejor posicionadas, buenas condiciones de vida y baja sobreedad.

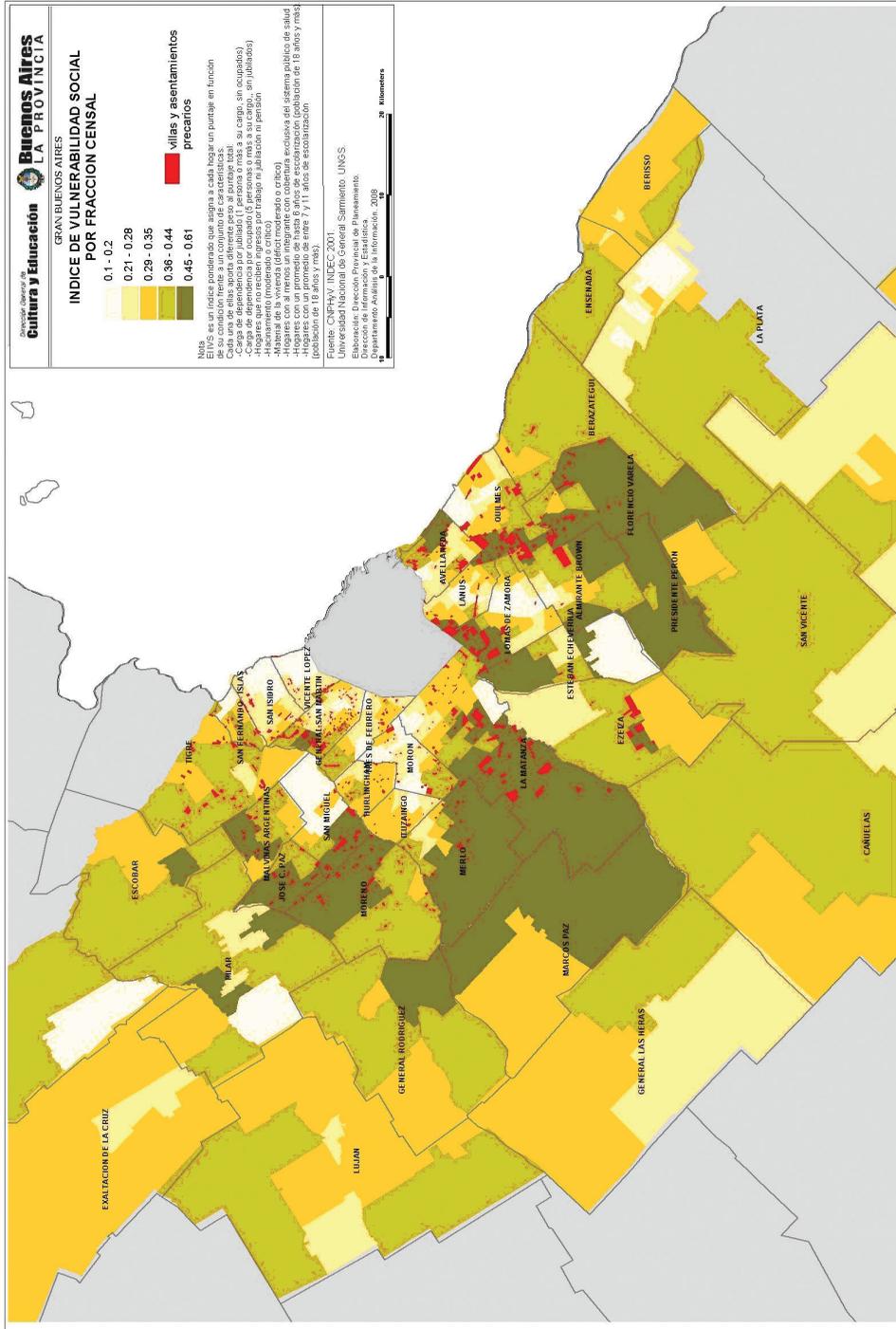
## La información en el territorio

---

Una tercera capa de información forma parte de este trabajo y es la que permite ubicar territorialmente las condiciones abordadas. A los efectos de la identificación de las áreas críticas se han seleccionado (dentro del conurbano ampliado que se mencionó anteriormente) las fracciones censales que registran un IVS-g superior al valor 0,36. En esta situación se encuentran aproximadamente 211 fracciones censales que corresponden en su gran mayoría (150) a los distritos del conurbano.<sup>40</sup>

Estas fracciones que constituyen una primera etapa en este análisis corresponden a 40 distritos o partidos pertenecientes a 11 regiones. De este primer conjunto, un total de 36 distritos contienen fracciones con un IVS-g superior a 0,36 y escuelas primarias en su territorio. El mínimo IVS-g (0,100) corresponde a una fracción del distrito de Vicente López y el máximo valor (0,639) a una fracción del distrito de Zárate.

<sup>40</sup> A fin de no dejar fuera territorios de alta vulnerabilidad que pudieran no estar reflejados en toda su dimensión en el Censo del 2001, se considerarán también, como puede verse más adelante, las escuelas localizadas en villas de emergencia y asentamientos (algunos de las cuales pueden haber surgido o incrementado su tamaño durante la última década).



El cuadro que se presenta a continuación da cuenta de la distribución de las fracciones en el territorio definido.

**Cuadro 3. Regiones educativas. Distritos, cantidad de fracciones censales con IVS-g de 0,360 y más y cantidad de servicios y matrícula del Nivel Primario. Provincia de Buenos Aires, año 2008.**

Región Educativa	Distritos	Cantidad de fracciones censales con IVS-g de 0,360 y más	Nivel Primario	
			Cantidad de servicios educativos	Matrícula
Totales	36	202	993	496.425
1	Berisso Brandsen Ensenada La Plata	11	37	14.246
2	Avellaneda Lanús Lomas de Zamora	20	72	32.367
3	La Matanza	19	130	72.575
4	Berazategui Florencio Varela Quilmes	24	145	74.474
5	Almirante Brown Esteban Echeverría Ezeiza Presidente Perón San Vicente	31	148	80.389
6	San Fernando Tigre	11	41	19.299
7	General San Martín Hurlingham Tres de Febrero	9	34	13.260
8	Merlo Morón	14	70	39.837
9	José C. Paz Malvinas Argentinas Moreno San Miguel	27	172	93.820

10	Cañuelas General Las Heras General Rodríguez Luján Marcos Paz	14	51	10.339
11	Campana Escobar Pilar Zárate	22	93	45.819

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001,  
DIE relevamiento anual 2008.

Si bien la concentración de IVS-g crítico se da con altísima frecuencia en la zona que denominamos conurbano ampliado, hay que decir también que en el interior de la Provincia tenemos presencia de valores altos en la zona periurbana de Mar del Plata y Bahía Blanca y con mayor dispersión en algunos distritos tales como: Chacabuco, Las Flores, Necochea, 9 de Julio, Saladillo, Salto, Rojas, Patagones, General Villegas, etcétera.

Con la actual selección de las escuelas radicadas en las fracciones con IVS-g superior al 0,36 en los 40 partidos escogidos, se está poniendo el foco en el 45,2% de la matrícula total de la Provincia. A modo de ejemplo se presentará la información sociodemográfica y educativa (para las escuelas de nivel primario del sector estatal) correspondientes a la región 5 y específicamente al partido de Almirante Brown. Este documento tiene por objeto incluir todos los niveles de análisis que esta herramienta metodológica permite y visualizar en una región con varios distritos las heterogeneidades que el índice y los indicadores seleccionados permiten identificar.

La información de indicadores sociales corresponde al censo de población realizado en 2001 y, debido a que se tiene a disposición información más actualizada, la correspondiente a indicadores educativos corresponde al año 2008.

**Cuadro 4: IVS-g e indicadores educativos del Nivel Primario. Total de la Provincia de Buenos Aires, año 2008.**

Provincia	IVS (Medidas de tendencia central)				Indicadores educativos				
	IVS-g Promedio	IVS-g Mediana	IVS-g Máximo	IVS-g Mínimo	no asistencia a sala de 5 años (%)	Repitencia 1er. año (%)	Repitencia 1er. ciclo (%)	Repitencia 1° a 6° (%)	Sobreedad 1° a 6° (%)
Buenos Aires	0,328	0,300	0,639	0,100	12,1	9,8	8,1	6,4	22,2

Fuente: INDEC- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE- Relevamiento Anual 2008.

Nota: el promedio de IVS-g fue calculado como promedio de los valores de las fracciones; la mediana está calculada respecto a las medianas por distrito; y el máximo y el mínimo son por fracciones.

**Cuadro 5: IVS-g e indicadores educativos del Nivel Primario. Total de la Región Educativa n° 5, año 2008.**

Provincia	IVS (Medidas de tendencia central)				Indicadores educativos				
	IVS-g Promedio	IVS-g Mediana	IVS-g Máximo	IVS-g Mínimo	no asistencia a sala de 5 años (%)	Repitencia 1er. año (%)	Repitencia 1er. ciclo (%)	Repitencia 1° a 6° (%)	Sobreedad 1° a 6° (%)
Buenos Aires	0,386	0,403	0,539	0,144	15,1	12,2	10,3	8,2	26,7

Fuente: INDEC- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE- Relevamiento Anual 2008.

Nota: el promedio de IVS-g fue calculado como promedio de los valores de las fracciones; la mediana está calculada respecto a las medianas por distrito; y el máximo y el mínimo son por fracciones.

**Cuadro 6: Distritos. IVS-g e indicadores del Nivel Primario. Región educativa N° 5, año 2008.**

Distrito	IVS (Medidas de tendencia central)				Indicadores educativos				
	IVS-g Promedio	IVS-g Mediana	IVS-g Máximo	IVS-g Mínimo	no asistencia a sala de 5 años (%)	Repitencia 1er. año (%)	Repitencia 1er. ciclo (%)	Repitencia 1° a 6° (%)	Sobreedad 1° a 6° (%)
Almirante Brown	0,372	0,39	0,528	0,144	18,3	11,9	9,7	7,9	26,0
Esteban Echeverría	0,379	0,315	0,471	0,187	14,0	12,2	10,1	8,2	27,4
Ezeiza	0,418	0,385	0,474	0,216	9,0	12,1	10,8	8,6	28,6
Presidente Perón	0,459	0,471	0,539	0,419	15,1	14,0	13,3	10,0	28,3
San Vicente	0,403	0,393	0,435	0,221	16,0	11,3	10,0	7,6	22,1

Fuente: INDEC- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE- Relevamiento Anual 2008.

Nota: el promedio de IVS-g, como así mediana, máximo y el mínimo fueron calculados respecto a los valores de las fracciones.

El cuadro 4 presenta el IVS-g promedio de la Provincia (0,328), la mediana (0,3) y las fracciones extremas de la Provincia (0,639 la mayor y 0,1 la menor). También informa acerca de los valores promedio provinciales (para establecimientos de gestión estatal) en cuanto a la no asistencia a sala de 5, repitencia y sobreedad.

Del total de niños que asisten a 1º grado en escuelas estatales, el 12,1% no asistió a sala de 5 en el período lectivo anterior. La repitencia promedio para el 1º año del nivel primario es, en toda la provincia de Buenos Aires, del 9,8%; en el primer ciclo es del 8,1% y en todo el nivel desciende al 6,4%. Es decir que la repitencia como problemática está mayormente presente en el primer ciclo del nivel primario. Por último, se ha incorporado el indicador de sobreedad que da cuenta de repitencias acumuladas, de ingreso tardío y en algunos casos de abandono y posterior reingreso. El 22,2% de los niños matriculados en escuelas primarias estatales en la provincia de Buenos Aires está en sobreedad. Es decir que tiene una edad considerada superior a la supuesta para el año de estudio que está cursando durante el año 2008.

El cuadro 5 se centra en la región 5, presentando a nivel de región los mismos indicadores que el primer cuadro. Puede verse que el IVS-g promedio de la región es mayor que el promedio provincial y que otro tanto ocurre con la mediana. Sin embargo es menor en la región la brecha entre valores extremos que la registrada en la Provincia. En cuanto a los indicadores educativos, en todos ellos la región presenta resultados promedio más desfavorables que los promedios provinciales.

Ahora bien, ¿qué variaciones pueden observarse al interior de esta región? El cuadro 6 desagrega la información a nivel de distrito, presentando los mismos indicadores que los dos primeros cuadros a ese nivel. En el mismo puede observarse que 3 de los 5 distritos o partidos de la región presentan promedios de IVS-g superiores al promedio de la región; pero también que en los 5 partidos hay fracciones con elevado IVS-g y que es el partido de Presidente Perón el que registra la fracción con mayor índice de vulnerabilidad social.

Por otra parte, puede verse que las mayores brechas se registran en Almirante Brown y que los valores mínimos más elevados los presenta Presidente Perón (que es el de menor brecha, pero con valores más desfavorables que el promedio de la región y de la provincia en todas las fracciones, ver Anexo I). Si quisiéramos centrar la mirada sobre la necesidad de ampliar la oferta de jardines, la no asistencia a sala de 5 es particularmente elevada en Almirante Brown, mientras que los restantes indicadores educativos arrojan los resultados más desfavorables en Presidente Perón.

¿Cuál es el distrito o partido que tiene una mayor concentración de fracciones con alta vulnerabilidad social? El distrito de Almirante Brown tiene 14 fracciones con valores superiores al 0,36.

**Cuadro 7.** Distritos. Cantidad de fracciones censales con IVS-g de 0,360 y más y participación de la población residente en dichas fracciones sobre el total de la población; total de servicios educativos y de matrícula del Nivel Primario y fracciones con valores máximos y mínimo en indicadores educativos del Nivel Primario. Región educativa N° 5, año 2008.

Distrito	Fracciones censales con IVS-g de 0,360 y más		Nivel Primario		Indicadores Educativos										
	Cantidad	Participación sobre la población total	Total de servicios educativos	Total de matrícula	n° Fracción y Valor	No asistencia a sala de 5 años		Repitencia 1er. año		Repitencia 1er. ciclo		Repitencia 1° a 6° año		Sobrecidad 1° a 6° año	
						Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
Almirante Brown	14	72,6%	59	30.098	n° fracción Valor (%)	19 6.5	13 44.5	6 8.3	4 17.7	19 7.3	13 14.1	19 6.1	18 10.9	6 14.2	4 33.9
Esteban Echeverría	4	74,7%	34	19.899	n° fracción Valor (%)	2 3.8	5 24.2	4 10.6	1 16.4	2 8.3	5 13.9	2 y 4 7.0	5 10.7	2 26.3	1 34.7
Ezeiza	5	95,3%	24	15.309	n° fracción Valor (%)	3 5.4	4 14.8	3 8.0	5 16.1	3 7.8	5 15.8	3 5.8	5 14.2	3 25.6	4 35.5
Presidente Perón	4	100,0%	13	7.987	n° fracción Valor (%)	3 13.3	4 17.2	4 3.4	3 16.3	4 4.0	3 16.1	4 4.9	3 13.2	4 19.3	3 32.3
San Vicente	4	99,1%	18	7.096	n° fracción Valor (%)	4 6.7	5 100.0	4 11.1	5 50.0	4 8.3	5 38.5	4 6.1	5 20.8	1 20.9	5 41.7

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE - Relevamiento Anual 2008.

El cuadro 7 presenta información resumen de la región a nivel de distrito. En el mismo puede dimensionarse la magnitud en cada distrito de las áreas con alta vulnerabilidad social; la cantidad de fracciones con alto IVS-g, el porcentaje de población que ahí reside, los servicios educativos y el total de matrícula en nivel primario. También se presentan a nivel de fracción en cada distrito los valores mínimos y máximos en los indicadores educativos.

Otro nivel de análisis posible es focalizar la mirada al interior de un distrito. Los cuadros 8 a 11 presentan esa información agrupada con otro criterio, ahora sí a nivel de fracciones censales. La información a nivel de fracción, considerando –en este caso para el partido de Almirante Brown– aquellas fracciones con un índice superior a 0,36 están agrupadas en 4 rangos acorde al grado de vulnerabilidad social que registran (0,36 a menos de 0,4; 0,4 a menos de 0,45; 0,45 a menos de

0,5; y 0,5 y más). A este nivel de lectura se agregan otros datos que permiten identificar las áreas a observar: número de identificación de la fracción, superficie, densidad de habitantes por km<sup>2</sup>, cantidad de escuelas de nivel primario, cantidad de repetidores y de alumnos en sobreedad para el nivel, para el primer ciclo y para el 1º año de estudios.

**Cuadro 8.** Fracciones censales con IVS-g de 0,360 y 0,399. IVS-g, superficie, densidad de población; total de servicios educativos y matrícula e indicadores educativos del Nivel Primario. Almirante Brown, año 2008.

Nº de fracción	Indicadores sociales			Indicadores educativos																	
	IVS-g	superficie (km <sup>2</sup> )	Densidad (Hab./km <sup>2</sup> )	Cantidad de servicios educativos																	
				1er. año							1er. ciclo				1er. a 6to. año						
<b>Totales</b>				32	2.661	422	15,9	329	12,4	408	15,3	8.303	853	10,3	1.723	20,8	16.582	1.407	8,5	4.273	25,8
19	0,368	3,29	6,721	2	155	10	6,5	17	11,0	21	13,5	551	40	7,3	83	15,1	1024	62	6,1	234	22,9
15	0,372	5,45	4,478	5	438	45	10,3	73	16,7	99	22,6	1316	160	12,2	334	25,4	2563	241	9,4	758	29,6
3	0,380	3,48	8,617	2	98	26	26,5	17	17,3	17	17,3	294	29	9,9	53	18,0	591	47	8,0	113	19,1
9	0,388	4,00	6,416	4	254	60	23,6	28	11,0	51	20,1	820	63	7,7	223	27,2	1624	109	6,7	550	33,9
14	0,392	11,56	3,731	7	688	166	24,1	66	9,6	82	11,9	2115	178	8,4	386	18,3	4374	311	7,1	1046	23,9
6	0,394	4,67	5,997	2	204	21	10,3	17	8,3	20	9,8	637	59	9,3	79	12,4	1274	87	6,8	181	14,2
18	0,395	3,19	6,603	5	308	29	9,4	45	14,6	46	14,9	1046	135	12,9	228	21,8	2010	219	10,9	521	25,9
16	0,395	7,97	3,491	5	516	65	12,6	66	12,8	72	14,0	1524	189	12,4	337	22,1	3122	331	10,6	870	27,9

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE - Relevamiento Anual 2008.

**Cuadro 9.** Fracciones censales con IVS-g entre 0,400 y 0,449. IVS-g, superficie, densidad de población; total de servicios educativos y matrícula e indicadores educativos del Nivel Primario. Almirante Brown, año 2008.

N° de fracción	Indicadores sociales			Indicadores educativos																	
	IVS-g	superficie (km²)	Densidad (Hab./km²)	Cantidad de servicios educativos	1er. año						1er. ciclo				1er. a 6to. año						
					Matrícula	Alumnos sin asistencia a sala de 5	No asistencia a sala de 5	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)
<b>Totales</b>				14	1.112	259	23,3	137	12,3	166	14,9	3.659	342	9,3	754	20,6	7.124	559	7,8	2.009	28,2
11	0,405	3,65	6,973	6	273	38	13,9	29	10,6	36	13,2	916	72	7,9	176	19,2	1756	124	7,1	450	25,6
4	0,428	3,09	8,529	4	333	148	44,4	59	17,7	64	19,2	1088	143	13,1	290	26,7	2137	230	10,8	725	33,9
5	0,448	3,64	9,580	4	506	73	14,4	49	9,7	66	13,0	1655	127	7,7	288	17,4	3231	205	6,3	834	25,8

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE - Relevamiento Anual 2008.

**Cuadro 10.** Fracciones censales con IVS-g entre 0,450 y 0,499. IVS-g, superficie, densidad de población; total de servicios educativos y matrícula e indicadores educativos del Nivel Primario. Almirante Brown, año 2008.

N° de fracción	Indicadores sociales			Indicadores educativos																	
	IVS-g	superficie (km²)	Densidad (Hab./km²)	Cantidad de servicios educativos	1er. año						1er. ciclo				1er. a 6to. año						
					Matrícula	Alumnos sin asistencia a sala de 5	No asistencia a sala de 5	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)
<b>Totales</b>				8	646	216	33,4	88	13,6	114	17,6	1921	248	12,9	479	24,9	3822	348	9,1	1107	29,0
10	0,463	12,45	1388	4	239	35	14,6	33	13,8	39	16,3	734	81	11,0	166	22,6	1452	114	7,9	426	29,3
13	0,482	31,85	526	4	407	181	44,5	55	13,5	75	18,4	1187	167	14,1	313	26,4	2370	234	9,9	681	28,7

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE - Relevamiento Anual 2008.

**Cuadro II.** Fracciones censales con IVS-g de 0,500 y más. IVS-g, superficie, densidad de población; total de servicios educativos y matrícula e indicadores educativos del Nivel Primario. Almirante Brown, año 2008.

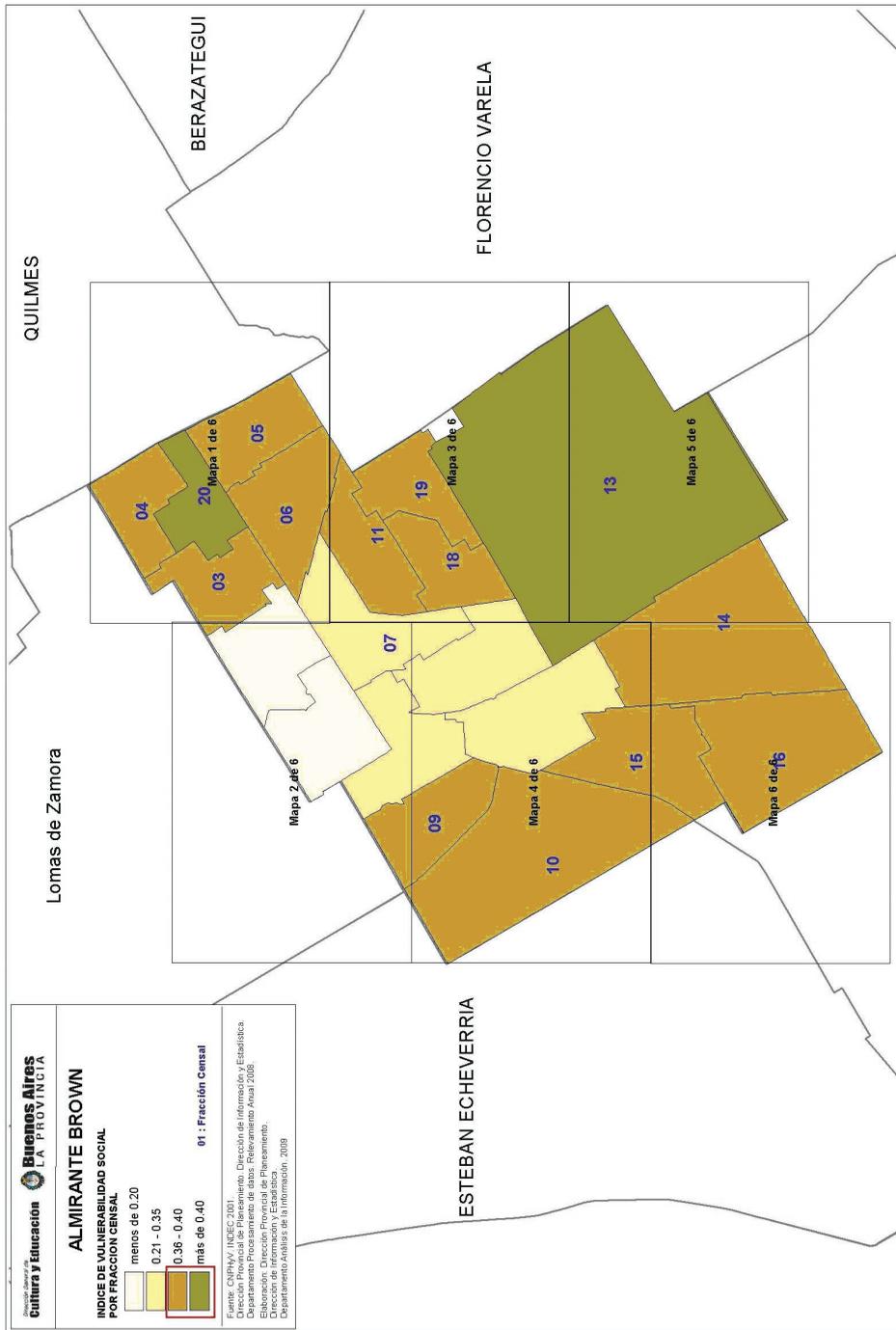
N° de fracción	Indicadores sociales			Indicadores educativos																	
	IVS-g	superficie (km <sup>2</sup> )	Densidad (Hab./km <sup>2</sup> )	Cantidad de servicios educativos	1er. año						1er. ciclo					1er. a 6to. año					
					Matrícula	Alumnos sin asistencia a sala de 5	No asistencia a sala de 5	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)
Totales	5	410	175	42,7	40	9,8	74	18,0	1326	108	8,1	278	21,0	2570	161	6,3	764	29,7			
20	0,528	2,85	11023	5	410	175	42,7	40	9,8	74	18,0	1326	108	8,1	278	21,0	2570	161	6,3	764	29,7

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE - Relevamiento Anual 2008.

En estos cuadros puede observarse que no necesariamente al elevarse el IVS-g de la fracción empeoran los resultados de los indicadores educativos, sino que se presentan situaciones heterogéneas.

Por último, al interior de cada fracción, permite trabajar en otro nivel de desagregación, la información por establecimiento.<sup>41</sup> En las 14 fracciones identificadas con mayor vulnerabilidad social para el distrito de Almirante Brown se analiza la situación de cada establecimiento en términos de los indicadores educativos seleccionados.

<sup>41</sup> En virtud de la Ley nacional 17.622/68 no se pueden publicar los datos identificando a cada sistema educativo, de allí que tengan una letra en este ejemplo.



**Cuadro 12.** Establecimiento de Nivel Primario ubicados en fracciones censales con IVS-g entre 0,360 y 0,399. Número de fracción e IVS-g, matrícula e indicadores educativos. Almirante Brown, año 2008.

N° de fracción	IVS-g	Establecimiento	1er. año							1er. a 6to. año				
			Matrícula	Alumnos sin asistencia a sala de 5	No asistencia a sala de 5	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobrecidad	Sobrecidad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobrecidad	Sobrecidad (%)
19	0,368	AD	84	4	4,8	10	11,9	11	13,1	607	25	4,1	120	19,8
		AE	71	6	8,5	7	9,9	10	14,1	417	37	8,9	114	27,3
15	0,372	O	110	5	4,5	17	15,5	17	15,5	608	48	7,9	127	20,9
		P	51	8	15,7	10	19,6	11	21,6	339	21	6,2	103	30,4
		Q	93	25	26,9	17	18,3	38	40,9	490	54	11,0	207	42,2
		R	87	2	2,3	18	20,7	15	17,2	499	58	11,6	136	27,3
		S	97	5	5,2	11	11,3	18	18,6	627	60	9,6	185	29,5
3	0,380	A	55	22	40,0	14	25,5	14	25,5	316	32	10,1	98	31
		B	43	4	9,3	3	7,0	3	7,0	275	15	5,5	15	5
9	0,388	E	80	16	20,0	16	20,0	20,0	25,0	472	65	13,8	161	34
		F	71	15	21,1	9	12,7	10,0	14,1	497	25	5,0	122	25
		G	76	13	17,1	0	0,0	18,0	23,7	474	0	0,0	200	42
		H	27	16	59,3	3	11,1	3,0	11,1	181	19	10,5	67	37
14	0,392	I	118	7	5,9	8	6,8	8	6,8	813	22	2,7	84	10
		J	100	8	8,0	3	3,0	8	8,0	557	50	9,0	136	24
		K	128	22	17,2	17	13,3	17	13,3	794	53	6,7	198	25
		L	98	14	14,3	17	17,3	19	19,4	558	53	9,5	161	29
		M	140	97	69,3	10	7,1	18	12,9	920	76	8,3	281	31
		N	58	10	17,2	5	8,6	5	8,6	400	28	7,0	84	21
		Ñ	46	8	17,4	6	13,0	7	15,2	332	29	8,7	102	31
6	0,394	C	52	10	19,2	10	19,2	13	25,0	417	54	12,9	148	35
		D	152	11	7,2	7	4,6	7	4,6	857	33	3,9	33	4
16	0,395	T	134	8	6,0	20	14,9	17	12,7	807	91	11,3	214	43,5
		U	104	6	5,8	14	13,5	14	13,5	696	69	9,9	187	26,9
		V	139	23	16,5	18	12,9	24	17,3	825	78	9,5	234	28,4
		W	82	13	15,9	8	9,8	9	11,0	470	53	11,3	130	27,7
		X	57	15	26,3	6	10,5	8	14,0	324	40	12,3	105	32,4
18	0,395	Y	42	21	50,0	12	28,6	14	33,3	266	48	18,0	111	41,7
		Z	67	sd	sd	10	14,9	9	13,4	404	51	12,6	125	30,9
		AA	102	sd	sd	10	9,8	11	10,8	667	57	8,5	119	17,8
		AB	56	3	5,4	7	12,5	8	14,3	378	22	5,8	87	23,0
		AC	41	5	12,2	6	14,6	4	9,8	295	41	13,9	79	26,8

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE - Relevamiento Anual 2008.

**Cuadro 13.** Establecimientos de Nivel Primario ubicados en fracciones censales con IVS-g entre 0,400 y 0,449. Número de fracción e IVS-g, matrícula e indicadores educativos. Almirante Brown, año 2008.

N° de fracción	IVS-g	Establecimiento	1er. año							1er. a 6to. año				
			Matrícula	Alumnos sin asistencia a sala de 5	No asistencia a sala de 5	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)
11	0,405	AO	36	21	58,3	9	25,0	11	30,6	243	38	15,6	96	39,5
		AP	44	3	6,8	7	15,9	7	15,9	353	29	8,2	92	26,1
		AQ	101	2	2,0	4	4,0	7	6,9	579	31	5,4	103	17,8
		AR	92	12	13,0	9	9,8	11	12,0	581	26	4,5	159	27,4
4	0,428	AF	60	37	61,7	16	26,7	17	28,3	380	54	14,2	158	41,6
		AG	74	8	10,8	6	8,1	8	10,8	571	38	6,7	171	30,0
		AH	84	54	64,3	15	17,9	12	14,3	551	67	12,2	183	33,2
		AI	115	49	42,6	22	19,1	27	23,5	635	71	11,2	213	33,5
5	0,448	AJ	52	14	26,9	5	9,6	9	17,3	339	25	7,4	111	32,7
		AK	89	12	13,5	9	10,1	11	12,4	588	37	6,3	150	25,5
		AL	94	22	23,4	19	20,2	17	18,1	619	74	12,0	193	31,2
		AM	117	3	2,6	6	5,1	5	4,3	703	32	4,6	111	15,8
		AN	66	9	13,6	10	15,2	14	21,2	482	37	7,7	172	35,7
		AÑ	88	13	14,8	0	0,0	10	11,4	500	0	0,0	97	19,4

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE - Relevamiento Anual 2008.

122

EDUCACIÓN  
PARA LA  
INCLUSIÓN

**Cuadro 14.** Establecimientos de Nivel Primario ubicados en fracciones censales con IVS-g entre 0,450 y 0,499. Número de fracción e IVS-g, matrícula e indicadores educativos. Almirante Brown, año 2008.

N° de fracción	IVS-g	Establecimiento	1er. año							1er. a 6to. año				
			Matrícula	Alumnos sin asistencia a sala de 5	No asistencia a sala de 5	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)
10	0,463	AW	39	2	5,1	2	5,1	3	7,7	208	14	6,7	58	27,9
		AX	86	23	26,7	17	19,8	18	20,9	486	48	9,9	179	36,8
		AY	22	sd	0,0	7	31,8	7	31,8	159	14	8,8	48	30,2
		AZ	92	10	10,9	7	7,6	11	12,0	599	38	6,3	141	23,5
13	0,482	AS	85	32	37,6	14	16,5	14	16,5	487	47	9,7	176	36,1
		AT	43	18	41,9	9	20,9	13	30,2	276	35	12,7	126	45,7
		AU	180	92	51,1	16	8,9	34	18,9	1011	85	8,4	314	31,1
		AV	99	39	39,4	16	16,2	14	14,1	596	67	11,2	65	10,9

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, DIE - Relevamiento Anual 2008.

**Cuadro 15.** Establecimientos de Nivel Primario ubicados en fracciones censales con IVS-g 0,500 y más. Número de fracción e IVS-g, matrícula e indicadores educativos. Almirante Brown, año 2008.

N° de fracción	IVS-g	Establecimiento	1er. año						1er. a 6to. año					
			Matrícula	Alumnos sin asistencia a sala de 5	No asistencia a sala de 5	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)	Matrícula	Alumnos repitentes	Repitencia (%)	Alumnos con sobreedad	Sobreedad (%)
20	0,528	BA	91	51	56,0	4	4,4	12	13,2	699	29	4,1	209	29,9
		BB	90	48	53,3	13	14,4	26	28,9	482	42	8,7	163	33,8
		BC	74	13	17,6	11	14,9	10	13,5	425	36	8,5	114	26,8
		BD	70	22	31,4	12	17,1	13	18,6	455	54	11,9	141	31,0
		BE	85	41	48,2	0	0,0	13	15,3	509	0	0,0	137	26,9

Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001,

En los cuatro cuadros previos se presenta –al igual que en los cuadros 8, 9, 10 y 11– información del distrito de Almirante Brown a nivel de fracción, para aquellas fracciones con IVS-g de 0,36 o más, agrupadas en 4 rangos. La diferencia, respecto de los cuadros 8 a 11, es que se registra información a nivel de establecimiento. Se aprecia en estos cuadros las significativas diferencias que pueden presentarse entre las distintas escuelas a pesar de encontrarse ubicadas en un territorio con igual grado de vulnerabilidad social. Allí hay escuelas que pueden tener una baja repitencia y una baja sobreedad (4,4% y 13,2% respectivamente) junto a otras que tienen una repitencia del 14,4% para el 1º año y una sobreedad del 28,9%.<sup>42</sup>

¿Cuál es la ventaja de analizar esta información en clave territorial? Según Dorren Massey:

“el espacio es producto de interrelaciones. Se constituye a través de interacciones, desde lo inmenso de lo global hasta lo ínfimo de la intimidad. El espacio es la esfera de la posibilidad de la existencia de la multiplicidad; es la esfera en la que coexisten distintas trayectorias, la que hace posible la existencia de más de una voz. Sin espacio, no hay multiplicidad, sin multiplicidad no hay espacio. Si el espacio es en efecto producto de interrelaciones, entonces debería ser una cualidad de la

<sup>42</sup> Para cada uno de los partidos de las regiones 1 a 11 se dispone de la misma información sistematizada que se presenta en el caso del distrito de Almirante Brown.

existencia de la pluralidad. La multiplicidad y el espacio son constitutivos [...] Por último, y precisamente como el espacio es producto de las relaciones, relaciones que están necesariamente implícitas en las prácticas materiales que deben realizarse, siempre está en proceso de formación, en devenir, nunca acabado, nunca cerrado [...]” (Massey, 2005).

Massey señala que las formas de conceptualizar el espacio están en sintonía con las formas en la que pueda imaginarse la política. De este modo, concebir el espacio como producto de interrelaciones implica pensar una política antiesencialista, de forma tal que entiende la constitución de las identidades como una de las cuestiones centrales de la política.

El territorio es la superficie en la que las prácticas sociales y las políticas públicas se encuentran. Diferentes niveles de gestión del gobierno de la educación confluyen en una región, en un distrito, en un establecimiento educativo que funciona en determinado barrio. Visibilizar este nivel micro ayudará a precisar las intervenciones que son requeridas para hacer posible políticas que son definidas a nivel central. Esta dimensión obliga a distinguir y a jerarquizar situaciones que exigen un tratamiento especial para poder ser exitosas.

A los fines de poner a disposición de diferentes actores esta herramienta, se desarrolló en paralelo a este corpus de información un sistema geográfico en web (SIGWEB) que está disponible en [www.mapaeducativo.edu.ar/mapaesc/](http://www.mapaeducativo.edu.ar/mapaesc/). Un SIGWEB es una aplicación de internet que se encarga de visualizar información geográfica. Está compuesta por métodos diseñados para permitir la adquisición, gestión, manipulación, análisis, modelado, representación y salida de datos espacialmente referenciados, para analizar problemas complejos de planificación y gestión. Permite relacionar los objetos cartográficos con los elementos de una base de datos. Su propiedad más importante es su capacidad de consulta y análisis para generar información que pueda ser consultada y utilizada por el usuario a través de mapas, tablas y gráficos. Tiene las siguientes ventajas:

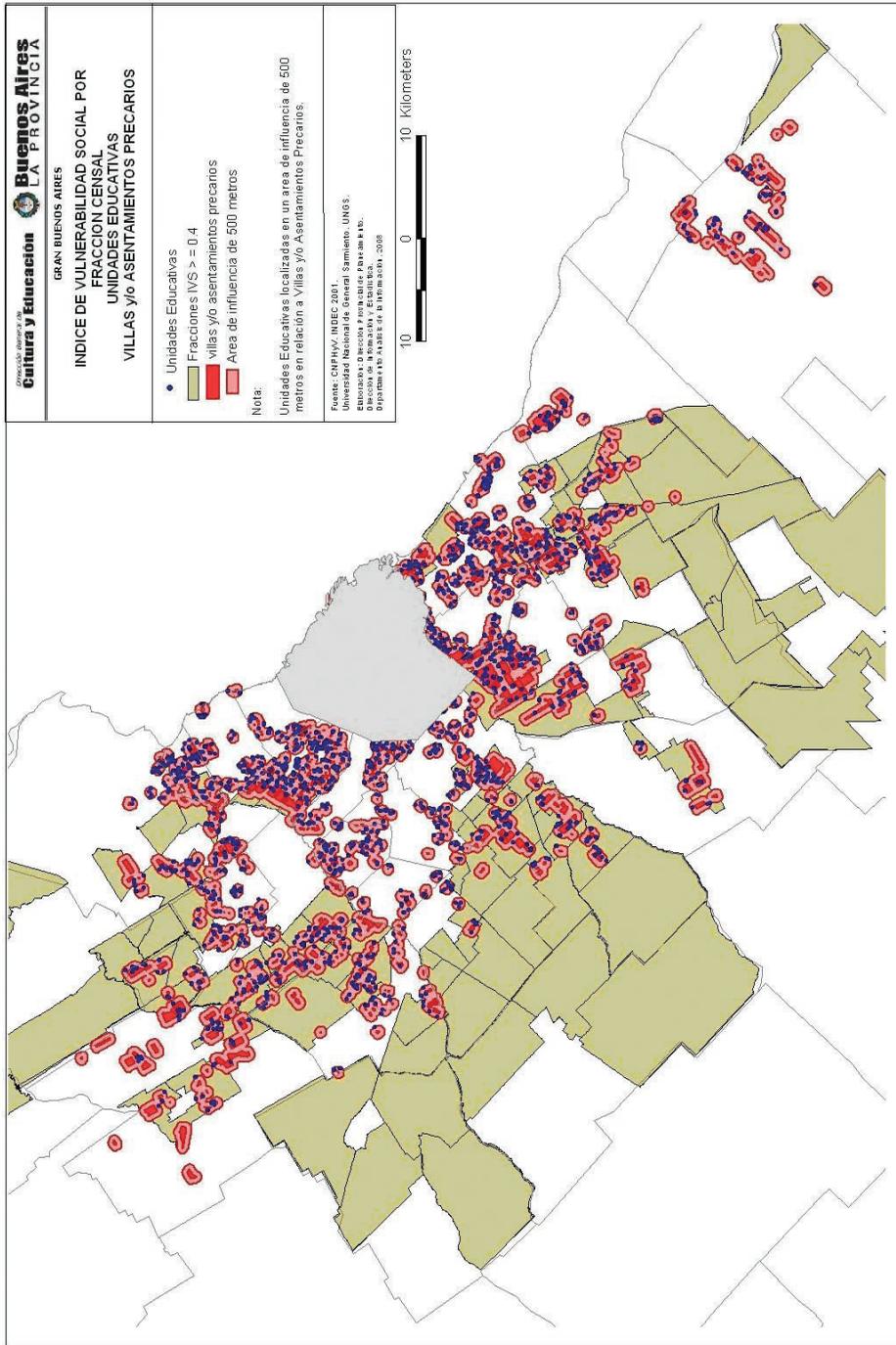
- cuenta con una base de información geo-estadística directamente de la fuente que la genera;
- puede ser consultado por un número ilimitado de usuarios simultáneamente;
- cada usuario puede analizar la información creando sus propios proyectos de mapas desde su lugar de trabajo, logrando con esto tener una mayor rapidez en la toma de decisiones;

- disminuye el tiempo y el costo en la captación de la información;
- se comparte una base de información geo-estadística a todos los niveles;
- el acceso puede ser público o restringido;
- está desarrollado con *software* libre.<sup>43</sup>

Otra territorialidad que no debe eludirse para componer el mapa de áreas críticas es la que permite identificar las villas y asentamientos precarios que están ubicados en la provincia de Buenos Aires. Dado que la información sistematizada hasta aquí corresponde al año 2001 y que desde ese año hasta la fecha tuvo lugar una expansión de los espacios y la población en asentamientos precarios, es necesario incorporar esta dimensión, ya que, por su particular enclave, responde a otras lógicas y, dependiendo de su tamaño, se corre el riesgo de no incorporarlos si se toma un promedio de las condiciones de vida de todos los hogares de una determinada fracción o distrito.

Del total de unidades educativas relevadas de todos los niveles de enseñanza, un 2,2% se encuentran localizadas en áreas de villas y/o asentamientos precarios. Si se define de manera más amplia un radio de influencia alrededor de estas áreas (500 m) hay allí unas 3.876 unidades educativas, que representan un 17,5% del total. De ellas, la gran mayoría están alcanzadas por la definición de áreas críticas (3.758) y solo 193 están en villas ubicadas fuera de las fracciones con un índice de vulnerabilidad social georreferenciada superior a 0,4.

<sup>42</sup> *Software* libre (en inglés free software) es la denominación del software que brinda libertad a los usuarios sobre su producto adquirido y, por tanto, una vez obtenido puede ser usado, copiado, estudiado, modificado y redistribuido libremente.



Las villas miseria o villas de emergencia, surgieron en la década del treinta del siglo pasado, aunque el fenómeno cobró mayor envergadura a partir de los años cuarenta, en el marco de las intensas migraciones internas de Argentina y se dio en paralelo a la descomposición de las economías rurales del interior del país. Este proceso urbano está ligado a la etapa en que la Argentina comenzó la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población urbana fue mayor a la del crecimiento de la población industrial, lo que provocó una masa de marginados del proceso productivo o con una inserción inestable. Esto trajo aparejado una acelerada expansión del espacio urbanizado del Área Metropolitana, junto a la consolidación de formas ilegales de hábitat, como las villas. La migración rural – urbana provocó la llegada de una masa de población que intentaba radicarse en la ciudad de Buenos Aires o sus alrededores y buscaba emplearse. La falta de una política de provisión de viviendas por parte del Estado y la inaccesibilidad de las posibilidades ofrecidas por el mercado, obligó a que muchos de estos migrantes se asentaran en las villas. A partir de la década del '60 se sumaron los grupos provenientes de países limítrofes. Otros miembros de estos contingentes fueron a vivir a los hoteles-pensión, a conventillos o a viviendas auto-construidas en terrenos individuales (comprados por lo general en cuotas) en el conurbano bonaerense.

¿Qué caracteriza a las villas de emergencia?<sup>44</sup> Se asientan en tramas urbanas muy irregulares, no se trata de barrios amanzanados sino organizados a partir de intrincados pasillos. Las viviendas se construyen inicialmente con materiales de desecho aunque, según la antigüedad de estos núcleos pueden encontrarse construcciones de materiales, algunas con varias plantas, aunque con una edificación precaria. Todas tienen una alta densidad poblacional. Algunas de ellas se han ubicado en zonas de buena localización, con acceso a centros de producción y consumo, en zonas donde habitualmente es escasa la tierra disponible para otros emprendimientos de viviendas. En algunos territorios las villas se asentaron inicialmente en terrenos fiscales. Las villas tienen en promedio más de 100 mil habitantes.

Los asentamientos, en cambio son de más reciente aparición. En los años ochenta y noventa comienzan a instalarse con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, semejando el amanzanamiento habitual de los loteos comercializados

<sup>44</sup> Para esta descripción se ha consultado Cravino, 2001. Disponible en: [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar).

en el mercado de tierras con forma de cuadrícula. Son producto de organizaciones colectivas, con una estrategia previa de obtención de datos catastrales y en general cuentan con el apoyo de organizaciones sociales. En su gran mayoría están ubicados en tierras privadas, por lo que también generan estrategias para acceder a la propiedad mediante algún tipo de pago. Quienes las habitan en general proceden de urbanizaciones anteriores que deciden trasladarse para tener una mayor cercanía a los lugares de trabajo y de circulación territorial. En la provincia de Buenos Aires actualmente hay por lo menos 200 asentamientos de estas características.

En la segunda parte del año 2009 el equipo de trabajo que ha desarrollado esta metodología está realizando una tarea de validación con referentes territoriales que persigue dos objetivos. En primer lugar, confirmar que la selección que se ha realizado responde a las condiciones de vida y de desempeño de los estudiantes que asisten a las escuelas de la Provincia y, luego, poner a disposición de diferentes niveles de gestión esta herramienta de análisis.

# capítulo 5

Priorización de acciones  
de política educativa para la inclusión



## Estrategias Generales

---

En este último capítulo se hace necesario volver sobre la necesidad de concebir cómo determinar las prioridades para la implementación de las políticas educativas generales en aquellas áreas geográficas y sociales marcadas por la desigualdad. Por ello se hará referencia a cuatro estrategias generales de acción para la inclusión y acciones específicas según los sujetos destinatarios y las Direcciones de Educación intervinientes.

### 1. Planificación estratégica de la educación en los niveles de macro y micro política

Aunque parezca una mención obvia, cuando los recursos son limitados y las necesidades muy grandes, se requiere del desarrollo de pertinentes operaciones de planificación. De hecho los recursos siempre son escasos en condiciones de crecimiento y fuerte dinamismo social, por ello se hace ineludible distribuirlos con criterios de justicia bien planificados. Las prácticas de planificación educativa están permeadas por diversas tradiciones que le otorgaron sentidos diferentes. Muchos de ellos subyacen en contradicción con un discurso que pretende recuperar la potencialidad prospectiva de anticipar y organizar la acción para construir el futuro. También en algunas oportunidades se constata directamente la ausencia de planificación, siendo su justificación la adecuación permanente al contexto cambiante.

Se planifica para lograr cambios y transformaciones en diversos aspectos de la realidad educativa como, por ejemplo, las condiciones de enseñanza, los aspectos curriculares y de gestión, las capacidades profesionales de los docentes, las estrategias para intervenir pedagógicamente en los problemas. Pero igualmente importante es planificar el sostenimiento de esos cambios, el seguimiento para lograr la continuidad de las políticas. Este último aspecto es uno de los más deficitarios cuando se trata de la intervención transformadora. Los cambios se inician con cierto impulso que va diluyéndose, dejando paso en muchos casos al retorno de las actitudes y modalidades más o menos instituidas o a una cierta superficialidad en la acción que podrá apropiarse del discurso reformador, pero sin desarrollar verdaderamente las nuevas prácticas.

El planeamiento desde su propia concepción e implementación condiciona e instala determinadas situaciones y prácticas. Planificar supone un accionar comprometido con la realidad que a la vez se busca transformar: anticipa acciones, orienta decisiones, comunica intenciones. No podemos pensar una actividad de planeamiento que se realiza de una vez y para siempre y luego se ejecuta para finalmente evaluar. Por el contrario, concebimos a la planificación en un diálogo permanente y dinámico con su implementación y evaluación, ya que no es posible, desde este enfoque, separar a un grupo o sector que planifica de otros que aplican.

En este sentido, es preciso que el Estado, en tanto garante de lo público y representante de las voces múltiples que lo integran, pueda anticipar nuevas configuraciones sociales y generar los espacios para que ese diálogo y esa construcción sean realmente colectivos. No se pretende predecir “lo que va a ocurrir”, sino imaginar y explorar futuros deseados de modo de planificar las estrategias y políticas que los concreten en la realidad.

## 2. Conformación de redes sociales para la participación

Una educación que se distinga por su calidad social, como se decía en el capítulo 2, ha de engendrar desde sí condiciones que favorezcan los procesos y acciones transformadoras. No basta incluir dentro de un sistema social que es generador de exclusión. Es necesario anticipar en los ambientes educativos formas de participación y saberes que permitan vivenciar otras maneras de pensar la escuela, la enseñanza, la convivencia –y por tanto la sociedad– que contribuyan al rearmado de la trama social. Las escuelas no pueden desde sí proponerse solas y aisladas la transformación de la desigualdad social. Las dificultades de la vida cotidiana de la población atraviesan las instituciones educativas y se manifiestan, por ejemplo, en los problemas de asistencia discontinua o abandono que no pueden ser leídos como exclusivos del sistema educativo, ni tampoco como efectos causados solamente por la estructura social. Es en la vinculación creativa de las escuelas con organizaciones y movimientos de la comunidad que se van construyendo maneras solidarias de revertir las injusticias que han fragmentado nuestra sociedad y han producido brechas cada vez más profundas.

En este sentido, y tal como expresa la ley provincial 13.688: “la educación abarca el conjunto de procesos formativos que se desarrollan en todos los ámbitos sociales de la provincia de Buenos Aires desde los cuales se produce, intercambia, transmite y adquiere cultura: en las instituciones de enseñanza y aprendizaje, en

los movimientos e instituciones de la sociedad civil, en el trabajo, en las actividades productivas y culturales y en los medios de comunicación”.

Por ello es que pensar la escuela es pensarla como parte de un campo educativo que da cuenta de: “los múltiples espacios y prácticas a través de los cuales las personas vivencian procesos formativos y construyen subjetividades [...] Es importante, por lo tanto, fortalecer el diálogo y establecer lazos entre el sistema y los demás espacios no escolares que conforman el campo, estimulando intercambios y reconocimientos mutuos de los saberes y de las buenas prácticas que se producen en unos y otros.” (DGCyE, 2007).

El Estado, mediante sus instituciones educativas y, en ellas, por medio de sus diferentes actores, ha de impulsar políticas de participación que acerquen a los sectores populares y su forma de organización a la búsqueda comprometida de alternativas. La ley provincial de Educación y las políticas para la inclusión con calidad de aprendizajes, expresan desde lo normativo el trabajo que muchos directivos, docentes y no docentes realizan en las escuelas, al vincularse comprometidamente con la sociedad civil. Diversidad de respuestas y articulaciones son la expresión de dichas políticas en la base del sistema educativo que implican avances significativos adecuados a las condiciones de cada contexto territorial.

Por esto, un sistema educativo conformado con una lógica vertical, piramidal, con vocación y voluntad política de educar para la inclusión, ha de repensarse en su dinámica de participación, estimulando el surgimiento de acuerdos horizontales. Ello será posible dando lugar al desarrollo de redes comunitarias y a la apertura de las formas de comunicación y participación que permitan conocer mejor la diversidad cultural con la que se trabaja, ya sea en la identificación de sus problemas como en las estrategias de solución.

Y este principio no es solo válido para las escuelas, sino también para las estructuras de gestión y gobierno. Aun las direcciones del nivel central deben y de hecho ocurre, articular sus políticas entre ellas y con otros organismos de gobierno, así como con los representantes de los educadores y de la comunidad que estén comprometidos con la búsqueda de estrategias y recursos para abordar las situaciones de pobreza.

En el marco de la lógica antes descrita, los programas especiales y las becas a los estudiantes han de responder a los requerimientos de quienes más los necesiten, extremando el esfuerzo de articulación para evitar superposiciones en el momento de su asignación y en el seguimiento de su implementación. Asimismo, los niveles

territoriales deberán seguir encontrándose con las entidades que comparten las acciones políticas y sociales de diversa índole en la búsqueda de una mayor calidad de vida para la población.

Desarrollar redes sociales en las que las autoridades educativas y los docentes tengan un lugar de colaboración y compromiso ha resultado, en los momentos críticos, el mejor camino. Un buen ejemplo de todo esto lo constituye el trabajo realizado en torno a la pandemia de la gripe A (H1N1) para el desarrollo de acciones de prevención sanitaria destinadas a toda la comunidad. Cabe destacar que demostró además cómo la escuela, ante una situación de emergencia sanitaria que afecta a su población, enfrenta la crisis sin perder el carácter pedagógico de su respuesta. Esto último se hizo evidente al generar alternativas para involucrar a las familias en el acompañamiento a los chicos en sus tareas escolares dentro del ámbito del hogar, una muy buena práctica culturalmente abandonada en los últimos años y que ahora será interesante sostener para su continuidad.

El riesgo, ya conocido por los educadores, de enfrentar las crisis sociales desde la escuela, es perder especificidad o desdibujar el sentido educativo de las instituciones haciéndolas ocuparse de las muchas y urgentes necesidades de sus alumnos y sus familias. Para evitarlo, la salida se encuentra en la resolución más o menos armónica de conflictos como éste, a partir del compromiso propio de una labor educativa situada por parte de sus docentes. Esto no implica disolver o negar los conflictos, ya que la dinámica social es posible a partir de la existencia de la cooperación pero también del conflicto. Tampoco supone reemplazar desde la escuela a otros actores sociales en su responsabilidad específica, sino participar educativamente en su tratamiento.

En otras palabras, se trata de subrayar y defender el interés crucial de la enseñanza acordando con los otros grupos y sectores las maneras de acompañarla y enriquecerla. Para continuar con el ejemplo de la pandemia, las acciones compartidas entre las escuelas, las familias y la comunidad hicieron posible que muchos alumnos, principalmente los adolescentes que ante la emergencia vivida podrían haber abandonado su escolaridad, hoy puedan continuar con sus aprendizajes en las escuelas.

### 3. Seguimiento de las trayectorias educativas

Se hace referencia muchas veces al concepto de trayectoria educativa y vale la pena destacar que no significa un simple cambio retórico. Atender a la trayectoria

educativa supone incorporar lo más tempranamente posible a los niños en los jardines de infantes. Está comprobado que en situaciones de vulnerabilidad social, cuanto más pronto accedan los pequeños a la educación, más fácilmente se obtienen ciertas disposiciones necesarias para el aprendizaje escolar, particularmente de la cultura letrada. Por supuesto, esto requiere que se abran jardines de infantes allí donde más se los necesita y que se establezcan buenos lazos con las familias de los niños de 3, 4 y 5 años, entendidas como su grupo afectivo primario, nexo vital irremplazable de todo ser humano. Esto implica aceptar y valorar las familias sea cual sea su conformación, aún cuando difiera de las estructuras parentales más tradicionales.

Seguir la trayectoria educativa de un alumno implica pensar en los diferentes años de la escolaridad obligatoria y acompañarlo orientándolo a las instituciones que den respuesta de manera más adecuada y completa a sus necesidades. Hoy la obligatoriedad trasciende un nivel, involucra a tres de ellos: Inicial, Primario y Secundario. No podemos tratar al alumno meramente como un chico de primaria o de secundaria, por ejemplo, sino como un niño que transita por ambas y que pasará por la difícil situación de resocializarse al cambiar de un nivel a otro, afrontando el riesgo de dejarse vencer por los obstáculos, si sus educadores no lo acompañan profesionalmente en esta transición.

Reflexionar juntos sobre la necesidad de hacer explícitas en el análisis estas barreras y concebir formas de sostener este pasaje de maneras múltiples y diversas, debe ser uno de nuestros propósitos. Se hace necesario preparar las condiciones pedagógicas e institucionales apropiadas para acompañar el tránsito por los tres niveles educativos evitando interrupciones o repeticiones salvables. No es suficiente acompañar con apoyos sociales diseñados ad-hoc las dificultades de algunos alumnos para integrarse a la institución educativa y aprender; tampoco es despreciable, puede ser indispensable como respaldo, siempre y cuando la ayuda focalizada no genere circuitos segmentados del sistema formal, que favorezcan situaciones de discriminación.

Pero una verdadera política de inclusión ha de plantear la responsabilidad de toda la estructura de gobierno escolar y de los educadores en relación con la revisión de las formas y condiciones en las que se organiza la enseñanza, si nos proponemos que todos aprendan lo común en su diversidad y valoren la pluralidad que se construye con el aporte de cada uno. También deben considerarse cuidadosamente las actitudes que hacen al buen trato de todos los sujetos. Es importante confiar en las posibilidades de cada uno y disponer de los elementos que permitan estimular

el desarrollo del potencial humano de quienes trabajan y quienes estudian en las instituciones educativas, superando los prejuicios culturales o de clase, discriminadores y excluyentes.

Esta manera de entender las responsabilidades implica un fortalecimiento del liderazgo territorial, tanto a nivel regional, como distrital y local. También supone respaldar el liderazgo escolar de los cuerpos directivos y la autoridad de cada docente. Esta autoridad se encuentra basada en el conocimiento del alumno y de sus necesidades, del contenido escolar a enseñar en términos muy amplios, es decir incluyendo valores y capacidades a desarrollar, y también de las maneras más apropiadas de plantear las estrategias de enseñanza para que permitan acceder a los aprendizajes. Pero además, es una autoridad fundada en la generosidad de la comunicación pedagógica, que se propone brindar las herramientas para apropiarse de la cultura y recrearla y también una autoridad sustentada en el reconocimiento social de la profesión, respaldo y habilitación que no solo le corresponde a las conducciones territorial y central, sino también, y sobre todo, a la red social del campo educativo que se extiende más allá del sistema educativo. Y en la que intervienen, además de las instituciones educativas, las organizaciones de la comunidad, los grupos de amigos, de trabajo, los clubes, los cybers, las diferentes configuraciones familiares y los medios de comunicación.

Seguir la trayectoria educativa es también interesarse por la continuidad laboral o educativa de un alumno al finalizar la escolaridad obligatoria, vinculando los conocimientos escolares con múltiples referencias a los diferentes ámbitos del trabajo en los que esos saberes adquieren parte importante de su significatividad y sentido. Abrir al conocimiento la diversidad de mundos posibles sin predeterminedar alguno más cercano como el único al alcance. El futuro se construye y es producto de oportunidades y decisiones de los sujetos. En tanto y en cuanto se presenten los caminos de una manera menos prejuiciosa más amplias serán las perspectivas.

#### 4. Revisión de normativas educativas

El sistema educativo se ha organizado internamente con procedimientos burocráticos. La burocracia no es necesariamente negativa si se entiende en términos de ordenamiento de acciones que llevan a dar respuestas metódicas adecuadas a los diversos intereses en juego en una organización. Sin embargo, las estructuras normativas de todo funcionamiento administrativo tienden a volverse rígidas y se desfasan de los procesos sociales en situaciones de alta dinámica como las que

vivimos en la actualidad. O, por el contrario, caen en desuso desdibujando los modos de responder ordenadamente a los requerimientos institucionales. Cuando las normativas obstaculizan los cambios necesarios para la inclusión, en lugar de cuidar a los sujetos a quienes están destinadas, se hace necesario modificarlas. Hay que volver a considerar los deberes de cada sujeto tomando en cuenta la garantía de derechos que suponen nuestras leyes y, fundamentalmente, el principio de que el niño representa el interés superior. Supeditar todo beneficio sectorial a la preeminencia de dicho principio es una vía necesaria y posible.

Flexibilizar reglamentos y normas buscando, por ejemplo, que la obligatoriedad de la asistencia se pueda obtener sin que el sistema mismo induzca a la deserción: considerar las situaciones especiales de inasistencias asociadas a ciclos o temporadas laborales de las familias y establecer maneras de compensarlas, o volver a pensar los sistemas de promoción por año y/o por materias en la escuela secundaria, es parte del necesario desarrollo de nuevos formatos y lógicas escolares que permitan dar respuesta a las necesidades sociales y culturales de los sujetos, mientras transitan su escolaridad.

Lograr una pertinente articulación entre el ordenamiento normativo general, consensuado, y la necesaria apertura a la diversificación de reglamentaciones atendiendo a la diversidad de los contextos, es uno de los imperativos a abordar cuando se busca un orden más justo en el marco de una sociedad desigual.

## Recomendaciones de estrategias específicas

Considerar el problema de la desigualdad social y educativa y plantear políticas de inclusión desde una perspectiva democratizadora requiere del desarrollo de herramientas de planificación que permitan analizar las situaciones de vulnerabilidad de los derechos educativos según la procedencia social de los alumnos. Demanda también hacer explícitas las limitaciones de los modelos educativos históricos que permitieron dar respuesta inconclusa a los desafíos culturales y sociales de los siglos XIX y XX, pero que hoy dejan a una importante proporción de niños y jóvenes fuera

<sup>44</sup> Datos sistematizados por la DIE de la Dirección Provincial de Planeamiento, a partir de un relevamiento en territorio realizado por la Dirección de Alternativas Pedagógicas de la Dirección Provincial de Política Socioeducativa. Los datos recabados se asocian también con el mapeo de áreas críticas para considerar las políticas públicas para el nivel Inicial.

del acceso al conocimiento escolar, puerta del desarrollo individual y colectivo. La respuesta del sistema educativo argentino, en sus primeros 150 años, fue la homogeneización de la cultura escolar y la naturalización del fracaso escolar en términos de responsabilidad individual y dificultad del talento o de la voluntad.

Ya estamos en condiciones de superar estos modelos, pero aún adolecemos de certezas respecto a cómo plantear alternativas que permitan que todos los alumnos accedan al conocimiento de un currículum común, respetando la diversidad. ¿Cómo lograr, entonces, que estas nuevas estrategias organizativas y didácticas no generen circuitos educativos diferenciadores que clausuren las posibilidades de avanzar en la continuidad de estudios y que, además, tiendan puentes de relación significativa con el desarrollo de la calidad de vida laboral, ciudadana, familiar y personal de los sujetos?

En este trabajo se propone un punto de partida: conocer mejor la situación social y educativa en la cual se inserta la intervención pedagógica; utilizando la información de estadística educativa en relación con las condiciones de vulnerabilidad social. De este modo se podrá referenciar directamente el territorio en el cual se localizan escuelas, programas, acciones, recursos, dispositivos y procedimientos técnico-pedagógicos. Estas herramientas nos permiten realizar lecturas situacionales necesarias para adecuar las decisiones cotidianas que se toman desde los niveles de conducción central y territorial.

Así es que las localizaciones de las nuevas salas o jardines para atender a los niños de 3, 4 y 5 años se realizan analizando con cuidado los barrios y zonas donde existe población que no tiene acceso al nivel Inicial. En estas áreas se puede prestar especial atención a las condiciones de vulnerabilidad que determinarán prioridades para la asignación de recursos (ludotecas, bibliotecas), políticas de capacitación docente, proyectos de prevención articulados con los organismos de salud, acciones educativas destinadas a las familias, nombramientos de equipos de orientación y maestros de educación especial que puedan trabajar con niños integrados.

Los datos que transcribimos a continuación fundamentan la necesidad de este análisis.

La matrícula de niños de 45 días a 4 años ha crecido en la provincia de Buenos Aires en un 25,2% (83.000 niños) desde 2001 a 2008, y la de 5 años en un 4,3% (10.000 niños), pero aún resta escolarizar estimativamente y por proyecciones censales a 86.376 niños de 3, 4 y 5 años. Aunque se han relevado provisoriamente

en 2009 que de 24.418 niños de 0 a 5 años atendidos en 332 jardines comunitarios, 19.297 tienen entre 3 y 5 años. También es importante mencionar que disminuyó en 2007 y 2008 la proporción de niños en 1º año de la escuela primaria que no habían asistido a sala de 5. Pasó del 9% al 7,9% en toda la Provincia, pero cuando realizamos la lectura de indicadores según su localización geográfica se observan importantísimas diferencias en las áreas críticas de vulnerabilidad social, por eso se hace indispensable la consulta de la herramienta estadística que estamos presentando para la localización de los nuevos servicios educativos.

Para la educación primaria las prioridades se establecen considerando el tratamiento cuidadoso de la información de los indicadores de eficiencia interna, tales como repetición y sobreedad, vinculados con la situación de vulnerabilidad social de los territorios. En este caso nos encontramos con una cobertura generalizada del nivel (tasa de escolarización: 98,6%) pero es necesario actuar sobre las condiciones institucionales, organizativas y didácticas que generan una importante cantidad de niños rezagados en sus aprendizajes.

En las escuelas estatales de la provincia de Buenos Aires el porcentaje de niños en educación primaria con sobreedad (un año y más de la edad teórica para el año que cursa) es del 22,2%. Si bien se redujo respecto a 2007 (22,5%) afecta con mayor gravedad a 81.456 (7,5%) alumnos que manifiestan un rezago de dos años o más (sobreedad crítica). Este indicador empeora sensiblemente cuando se analizan las regiones educativas 1 a 11 en las cuales se georreferencian los indicadores educativos y la información de vulnerabilidad social, abarcando 202 fracciones censales con IVS-g mayor a 0,36 (considerado crítico). En ellas se localizan 993 unidades educativas de educación primaria de gestión estatal (el 55,6% para esas regiones) y 496.425 alumnos (el 64% de las mismas) en situación de pobreza.

Por otra parte será necesario considerar las políticas para la extensión del tiempo escolar de los niños en la educación primaria, (desafío planteado por la ley de Financiamiento Educativo, entre sus metas, al 30% de la matrícula), tomando en cuenta la realidad de los indicadores de eficiencia interna mencionados y concibiendo esta prolongación de la jornada en articulación con otras instituciones del sistema educativo provincial que atienden a los niños de esta edad (centros de educación complementaria, centros de educación física, escuelas de estética), ampliando el concepto de expansión escolar de la oferta a una perspectiva más amplia y enriquecedora de las oportunidades de aprendizaje.

Todas las instituciones han de confluír en un esfuerzo compartido y sostenido por encontrar las maneras apropiadas de acompañar fundamentalmente la alfabetización inicial y avanzada de los alumnos de la educación primaria que permitan evitar el sentimiento de fracaso o frustración personal, que se traslada a la convivencia escolar, de aquellos que repiten de año y tienen sobreedad.

Con respecto a la Secundaria de la Provincia, en el marco de la ley provincial de Educación ya mencionada –que establece una unidad de 6 años de duración para el nivel Secundario y la necesidad de adecuar las unidades educativas existentes a la nueva estructura– se hace necesario encarar una serie de cuestiones a tener en cuenta para considerar los cambios institucionales que implica la escuela secundaria obligatoria de 6 años,<sup>46</sup> que le otorguen identidad, condiciones de viabilidad y continuidad a un proceso que, si bien requerirá una concreción gradual acorde a los contextos y necesidades, debe iniciarse con las precisiones requeridas a efectos de sostener características coherentes.

El escenario actual del nivel Secundario en la Provincia muestra una complejidad que se expresa en una diversidad de tipos institucionales. La necesidad de dar respuesta a los diversos contextos educativos; la heterogeneidad de estrategias que implican los ámbitos urbano, rural y de islas; las distancias entre las escuelas secundarias básicas ubicadas junto a escuelas primarias respecto a la única escuela media que funciona en el casco urbano de una localidad, entre otras; sumado a la implementación de la Educación Secundaria Básica a partir del año 2005, dan cuenta de un escenario que requiere del estudio de distintas alternativas que consideren cada situación en particular.

La conformación de la escuela secundaria de seis años implica también el fortalecimiento de los equipos directivos, de los equipos docentes y administrativos, y la construcción y consolidación de perfiles profesionales a la altura de los requerimientos que demanda el cumplimiento de los fines y objetivos que posee el nivel, la organización institucional, los actores, sus funciones, sus roles y la forma en que se organizan y relacionan, la utilización de los espacios, del tiempo y su distribución, la formulación de proyectos que dan identidad a la escuela, los recursos, su distribución y utilización.

<sup>46</sup> Las estrategias y acciones para la inclusión en el nivel Secundario se despliegan en este texto con mayor nivel de detalle debido a la complejidad del mandato legal de expansión de la escolaridad y la trascendencia política y social que implica la conformación de una nueva escuela para los adolescentes.

De este modo se han previsto modificaciones que permiten generar las condiciones para mejorar la comunicación y la vinculación de los actores al interior de la escuela; lograr sentido de pertenencia institucional; tender a la conformación del gobierno democrático de la escuela secundaria; propiciar organizaciones estudiantiles, centros de estudiantes; acuerdos de convivencia, cuerpos colegiados y normas que enmarquen la tarea de la escuelas y sus actores.

Todas estas políticas y acciones son concebidas para la totalidad de la Provincia. Pero además, y en este marco, se hace necesario tener en cuenta la información socio-demográfica y educativa con vistas a tomar decisiones acertadas para todos y especialmente en los lugares más vulnerables. En particular, al considerar la inclusión educativa, se toman en cuenta indicadores claves de eficiencia interna, tales como las tasas de promoción efectiva, reinscripción, repitencia y abandono interanual.

Asimismo, son necesarias otras lecturas con datos censales que relacionen la educación con la población (por ejemplo, la tasa de escolarización de 86,5% para el Ciclo Común, en relación con la población de 12 a 14 años, y de 60,6% en el Ciclo Orientado respecto al grupo de edad de 15 a 17 años), así como aquellos que nos muestren la cantidad de jóvenes que no asisten a la escuela secundaria en edad de hacerlo (si consideramos la población entre 14 y 18 años que no asiste según la Encuesta Permanente de Hogares en 2006, se trata de 213.561 adolescentes. En este dato faltan los más jóvenes de 12 y 13 años y la población de áreas rurales, pero constituye el 80% de la población total estimable).

La exclusión educativa se encuentra fuertemente ligada a problemáticas sociales vinculadas con situaciones de vulnerabilidad social, especialmente la pobreza, el trabajo de los jóvenes y el embarazo adolescente. A su vez, las condiciones materiales en las que viven muchos sujetos pueden impactar fuertemente en las trayectorias escolares, pero siempre existe cierto margen propio de actuación subjetiva, muy vinculada a condiciones culturales signadas por aspiraciones familiares, personales y comunitarias, entre otros factores. Tomando todo esto en cuenta, el indicador de vulnerabilidad propuesto permite hacer lecturas territoriales que ayudan a circunscribir las áreas de mayor vulnerabilidad social en el contexto de distritos que muestran fuerte fragmentación social y espacial interna.

En este sentido, dichos indicadores permiten:

- realizar un informe de las escuelas que han comenzado con los 1º, 4º y 5º años de la Secundaria de 6 años durante el año 2009 y que poseen

un Índice de Vulnerabilidad Social (IVS-g) superior a 0.36, pudiendo de este modo visualizar cómo se distribuyen;

- fundamentar la necesidad de construcción de nuevas escuelas atendiendo a la obligatoriedad de la escuela secundaria, posibilitando que alumnos que abandonan sus estudios, o que deben desplazarse largas distancias para continuarlos, tengan escuelas secundarias cercanas al barrio;
- recomendar la construcción de aulas en lugares donde el tamaño de las mismas no se corresponde con la matrícula para evitar el hacinamiento escolar;
- planificar acciones que posibiliten cumplir con la obligatoriedad de la escuela secundaria a partir de la relación matrícula inicial y densidad poblacional en edad escolar;
- propiciar acciones de capacitación que permitan dar herramientas a los actores institucionales en función de la particularidad del contexto;
- generar centros de escolarización para adolescentes y jóvenes (CESAJ) entre 15 y 18 años como propuesta específica para jóvenes que abandonaron o nunca iniciaron la Escuela Secundaria. Estos CESAJ permiten que los estudiantes cursen el Ciclo Básico en dos años, con un diseño pedagógico-didáctico particular;
- propiciar salas maternas en las escuelas secundarias para evitar el abandono de los jóvenes estudiantes que son madres o padres;
- orientar el otorgamiento de becas y la apertura de Centros de Actividades Juveniles en conjunto con la Dirección provincial de Política Socioeducativa para garantizar el derecho social a la educación;
- priorizar la localización de acciones del Plan FinES (Finalización de la Escuela Secundaria) y COA (Centros de Orientación y Apoyo) para facilitar la preparación para rendir exámenes a quienes adeudan materias para obtener el título de Secundaria;
- la capacitación y fortalecimiento institucional para generar capacidad instalada con relación a escuelas secundarias que presentan emergentes conflictivos, denominada como línea de acción “problemas sociales en la escuela”;
- el fortalecimiento de los proyectos institucionales que mejoran la permanencia y el egreso a través de Programas como PROMEDU (Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento a la Equidad Educativa);
- el seguimiento de trayectorias educativas que consideren a los estudiantes que cursan en escuelas secundarias en contexto de encierro, aquellos afectados en su salud y que requieren atención domiciliaria y/o hospitalaria, y con necesidades educativas especiales, con proyectos de integración

Además será necesario tomar en cuenta las acciones de formación docente y capacitación a encarar desde la Dirección provincial de Educación Superior para acompañar estas propuestas con profesionales formados y actualizados de manera continua, capaces de pensar y conducir una enseñanza apropiada a las condiciones y necesidades del contexto.

Es muy importante generar conocimiento disciplinar y didáctico nuevo que permita engendrar prácticas innovadoras. La circulación entre las instituciones educativas de saberes didácticos y experiencias de trabajo favorecedoras de la inclusión desarrolladas por los propios educadores permitirá ir construyendo un nuevo conocimiento pedagógico que potencialmente se encuentra en marcos teóricos y prácticas alternativas, pero aún no se ha consolidado.

Por fin, y con la misma relevancia, también las modalidades educativas así como las direcciones técnicas y de apoyo se sumarán con sus aportes específicos a esta tarea compleja de distribuir el conocimiento común con justicia, para democratizar la cultura y atender la diversidad aún en condiciones de desigualdad social.



# bibliografía

---



## Bibliografía

---

Aronskind, Ricardo, *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los noventa*. Buenos Aires, UBA- Libros del Rojas, 2001.

Bauman, Zygmunt, *En busca de la política*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Boyden, Joe; Eyber C.; Feeny Thomas; Scoot C., “Voices of children: experiences and perceptions from Belarus, Bolivia, India, Kenya and Sierra Leone”, en *Children and Poverty Series, Part II*. Richmond, Christian Children´s Fund, 2003.

Bradbury, Bruce; Jenkins, Stephen; Micklewright, John, “Child Poverty dynamics in seven nations” en *Discussion Paper N° 108*, Sydney, Social Policy Research Centre (SPRC) 2005.

Burcet, Jordi; Forné, Puri; Macías, Marcia; Medà Empar, Miquel, Salvador y Ponce, Carmen, *Estrategias de intervención en medio abierto*. La Rioja, Universidad de La Rioja, 2005.

Bustelo, Eduardo, *El recreo de la infancia: Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

Cardarelli, G. y Waldmann, L. *Hoy... la infancia hoy*. Año 1, N° 1. Buenos Aires, Fundación ARCOR, 2006.

Castel, Robert,. “Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial”, en Waiselfisz, Julio Jacobo (coordinador), *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Castel, Robert,. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós, 1997.

Castro Santander, Alejandro, “Educación para la ciudadanía. Inseguridad ciudadana y anomia social desafían a la nueva ley de educación.”. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 2006. [http://debate-educacion.educ.ar/ley/aporte-de-expertos/alejandro\\_castro\\_santander.php](http://debate-educacion.educ.ar/ley/aporte-de-expertos/alejandro_castro_santander.php)

Cravino, María Cristina,. La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2001. [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)

DGCyE, Marco General de Política Curricular. Niveles y Modalidades del Sistema Educativo. La Plata, DGCyE, 2007.

Feeny, Thomas, Boyden, Joe, “Children and Poverty: a review of contemporary literature and thought on children and poverty”, en Children and Poverty Series, Part I. Richmond, Christian Children´s Fund, 2003.

Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre, La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires, Manantial, 1997.

Fleury, Sonia, Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina. Buenos Aires, Lugar, 1997.

— — —, “La expansión de ciudadanía”, en AA.VV. Inclusión social y nuevas ciudadanías. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

Freytes Frey, Ada Cora, Implementando el Tercer Ciclo de la Educación Básica: Tensiones en la Provincia de Buenos Aires. Cuadernos de Investigación del IIPE/ UNESCO. París. 2007

Guzmán Benavides, Tomás Edilberto; Lúcar Bazán, Alicia Susana, “La criminología crítica latinoamericana”, en Revista Virtual IPIC, 2005 <http://www.ipic.org.pe/revista/?cat=2>

Hartnett, T., Heneveld, W., Statistical Indicators of Female Participation in Education in Sub-Saharan Africa. Washington D.C., Technical Department Africa Region, World Bank, 1993.

Hernandez, Pilar, “Resilience in Families and Communities: Latin American Contributions from the Psychology of Liberation” en *The Family Journal*, Vol. 10, Nº 3, 2002.

INDEC, *La Migración Internacional en la Argentina: sus características e impacto*. Buenos Aires, INDEC, 1997.

Kessler, Gabriel, “Experiencia escolar de jóvenes en conflicto con la ley”. Ponencia en el Seminario Desafíos de la enseñanza secundaria en Francia y los países del Cono Sur. Mesa “Identidades y recorridos juveniles por la Escuela Secundaria”. Buenos Aires, septiembre de 2003.

López, Néstor, *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires, IIPE – UNESCO, 2005.

Massey, Doreen, “La filosofía y la política de la especialidad: algunas consideraciones”, en Arfuch, Leonor. *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Buenos Aires, Paidós, 2005.

Merklen, Denis, “Frente a las ideas de pobreza y exclusión: marginalidad” en *Relaciones* Nº 167, Buenos Aires, 1998.

Minujín, Alberto y Anguita, Eduardo. *La clase media seducida y abandonada*. Buenos Aires, Edhasa, 2008.

— — —, *El futuro. El mundo que nos espera a los argentinos*. Buenos Aires, Edhasa, 2005.

Minujín, Alberto, Delamónica, Enrique y Dadvisziuk, Alejandra, *Pobreza Infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*. Cuaderno de Ciencias Sociales Nº 140. Costa Rica, FLACSO, 2006.

Minujín, Alberto, “Constructing a definition and measurements of children living in poverty”, en GPS contribution to IRC meeting on Child Poverty in CEE/CIS. Florencia, 2005.

Observatorio de la deuda social argentina, *Barómetro de la deuda social de la infancia. Argentina 2007: condiciones de vida de la niñez y adolescencia*. Buenos Aires, Fundación Universidad Católica Argentina y Fundación ARCOR, 2008.

Palamidessi, Mariano, Producción de conocimientos y toma de decisiones en educación. Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2008.

Pinkasz y otros, Uso e impacto de la información educativa en América Latina, compilado por Santiago Cueto. PREAL, 2005.

Pizarro, Roberto, La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Serie de estudios estadísticos y prospectivos N° 6. Santiago de Chile, CEPAL, 2001.

Pucciarelli, Alfredo, “¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina”, en Sociedad N° 13. Buenos Aires, UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Octubre de 1998.

Rawls, John, Teoría de la Justicia, España, Fondo de Cultura Económica, 1978.  
Rosanvallon, Pierre, La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia. Buenos Aires, Manantial, 1995.

Sen, Amartya, Desarrollo y Libertad. Madrid, Planeta, 2000.

Sills, David L., Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Madrid, Aguilar, 1968.

Sosa, Hilda, “Las prácticas de los docentes frente a conductas autodestructivas en la escuela”. La Plata, DGCE, 2009. <http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/psicologiaase/equiposdistritales/problematicascontemporaneas.pdf>

Tenti Fanfani, Emilio, La escuela y la cuestión social. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

UNDP, “Dollar a day, how much does it say?” en In Focus, boletín electrónico de UNDP- International Poverty Centre (IPC). Nueva York, Setiembre 2004.

UNICEF, Estado Mundial de la Infancia. Nueva York, UNICEF, 2005.

UNICEF-INDEC, Situación de niños y adolescentes en la Argentina 1990/2001, serie de Análisis Social II. Buenos Aires, UNICEF- INDEC, 2003.

Vandemoortele, Jan, Absorbing social shocks. Protecting children and reducing poverty. Nueva York, UNICEF, 2000.

Venacio, Leandro, Tesis de la Maestría en Relaciones Internacionales Europa y América Latina. Capítulo 5. Bolonia, mimeo, 2004-2005.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. “Presentación en Nueva Legislación Educativa”, en Revista Anales de la Educación Común N°7. La Plata, DGCyE, setiembre de 2007.



# anexo

---



## Anexo

Promedio de IVS-g, cantidad de hogares considerados  
y total de matrícula según distrito.

Provincia de Buenos Aires. Año 2001 para el IVS-g y Año 2009 para matrícula.

Partido	Promedio de IVS	Cantidad de hogares	Matrícula Total (todas las modalidades y niveles)
Provincia de Bs.As.	0,328	3.544.423	4.617.131
25 de Mayo	0,327	9.885	11.908
9 de Julio	0,283	12.976	15.941
Adolfo Alsina	0,293	4.928	5.775
Adolfo González Chaves	0,276	3.435	4.878
Alberti	0,265	2.982	3.656
Almirante Brown	0,372	121.774	150.222
Arrecifes	0,315	7.511	8.927
Avellaneda	0,286	89.114	111.078
Ayacucho	0,283	5.513	8.172
Azul	0,277	17.567	23.376
Bahía Blanca	0,262	79.756	94.337
Balcarce	0,319	11.441	13.705
Baradero	0,313	7.865	11.632
Benito Juárez	0,287	5.551	9.119
Berazategui	0,382	69.152	102.531
Berisso	0,313	19.944	28.757
Bolívar	0,304	9.783	13.233
Bragado	0,294	11.165	13.034
Brandsen	0,300	6.098	9.510
Campana	0,323	20.693	32.677
Cañuelas	0,338	10.408	18.224
Capitán Sarmiento	0,292	3.445	4.607
Carlos Casares	0,296	6.070	8.402
Carlos Tejedor	0,292	3.262	4.901
Carmen de Areco	0,317	3.773	5.018

Castelli	0,284	2.174	2.337
Chacabuco	0,301	12.515	15.437
Chascomús	0,283	9.985	13.914
Chivilcoy	0,286	17.135	20.309
Colón	0,311	6.245	7.642
Coronel de Marina L. Rosales	0,227	15.341	22.030
Coronel Dorrego	0,279	4.822	4.689
Coronel Pringles	0,296	6.844	7.399
Coronel Suárez	0,273	10.727	12.225
Daireaux	0,308	4.296	5.519
Dolores	0,296	6.805	9.741
Ensenada	0,311	12.968	16.948
Escobar	0,396	42.618	69.054
Esteban Echeverría	0,379	58.177	85.688
Exaltación de la Cruz	0,314	6.158	8.636
Ezeiza	0,418	27.676	48.764
Florencio Varela	0,459	79.912	124.249
Florentino Ameghino	0,305	2.294	3.311
General Alvarado	0,325	9.504	12.667
General Alvear	0,298	2.542	4.586
General Arenales	0,304	4.302	5.050
General Belgrano	0,319	4.464	6.357
General Guido	0,281	851	868
General Juan Madariaga	0,337	4.972	7.490
General La Madrid	0,277	3.198	4.331
General Las Heras	0,281	3.297	7.056
General Lavalle	0,380	797	1.448
General Paz	0,305	2.880	3.204
General Pinto	0,302	3.151	4.679
General Pueyrredón	0,271	159.581	190.211
General Rodríguez	0,387	16.774	29.166
General San Martín	0,306	106.160	107.568
General Viamonte	0,351	5.042	7.085
General Villegas	0,297	8.192	10.808
Guaminí	0,275	3.449	4.250
Hipólito Yrigoyen	0,292	2.578	3.566
Hurlingham	0,319	42.790	44.425
Ituzaingó	0,296	39.825	43.979
José C. Paz	0,454	52.440	76.635
Junín	0,273	23.876	33.223
La Costa	0,328	17.417	22.558
La Matanza	0,392	305.992	383.278
La Plata	0,237	157.347	211.813

Lanús	0,309	119.415	116.335
Laprida	0,284	2.801	4.509
Las Flores	0,314	6.675	8.458
Leandro N. Alem	0,321	4.594	6.972
Lincoln	0,287	11.682	15.502
Lobería	0,299	4.870	7.154
Lobos	0,317	8.870	11.610
Lomas de Zamora	0,348	148.358	190.830
Luján	0,296	23.206	34.720
Magdalena	0,292	3.862	7.510
Maipú	0,300	2.846	3.818
Malvinas Argentinas	0,401	67.375	83.933
Mar Chiquita	0,317	4.938	6.389
Marcos Paz	0,411	9.999	18.955
Mercedes	0,269	15.358	22.048
Merlo	0,420	110.783	151.738
Monte	0,302	4.481	6.302
Monte Hermoso	0,253	1.659	1.995
Moreno	0,440	89.832	142.194
Morón	0,254	82.596	106.004
Navarro	0,309	3.972	5.383
Necochea	0,299	24.895	33.576
Olavarría	0,278	28.531	40.591
Patagones	0,338	7.672	12.590
Pehuajó	0,304	11.252	17.282
Pellegrini	0,274	1.705	2.804
Pergamino	0,290	26.939	32.466
Pila	0,272	966	1.190
Pilar	0,394	55.057	94.934
Pinamar	0,267	5.633	7.975
Presidente Perón	0,459	13.540	23.611
Puán	0,262	5.337	4.703
Punta Indio	0,265	2.698	3.206
Quilmes	0,345	130.026	166.622
Ramallo	0,332	7.415	11.207
Rauch	0,274	4.119	5.453
Rivadavia	0,295	4.260	6.281
Rojas	0,286	6.383	7.628
Roque Pérez	0,327	3.066	3.947
Saavedra	0,244	5.866	7.143
Saladillo	0,292	8.104	10.341
Salliqueló	0,272	2.541	3.182
Salto	0,314	7.981	9.445

San Andrés de Giles	0,310	5.439	8.237
San Antonio de Areco	0,267	5.346	8.130
San Cayetano	0,291	2.431	2.893
San Fernando	0,315	37.682	45.563
San Isidro	0,209	77.658	88.883
San Miguel	0,359	60.157	93.215
San Nicolás	0,327	34.044	49.233
San Pedro	0,351	14.285	21.584
San Vicente	0,403	10.882	20.508
Suipacha	0,288	2.287	4.008
Tandil	0,269	30.284	38.294
Tapalqué	0,301	2.366	3.640
Tigre	0,360	73.139	108.727
Tordillo	0,357	446	641
Tornquist	0,259	3.392	3.910
Trenque Lauquen	0,243	11.149	16.906
Tres Arroyos	0,267	16.613	18.952
Tres de Febrero	0,278	90.438	78.890
Tres Lomas	0,284	2.219	2.932
Vicente López	0,172	80.767	67.677
Villa Gesell	0,296	6.820	9.434
Villarino	0,381	7.237	11.334
Zárate	0,358	24.980	37.191

Fuente de información: datos del Censo 2001. Procesamiento realizado con Redatam.

Fuente de información de la matrícula: Relevamiento Inicial 2009. Dirección de Información y Estadística, DGCyE.



