

TITULO:  
**DESIGUALDADES EDUCATIVAS, TERRITORIOS Y POLITICAS SOCIALES**

*Nora Gluz y Cora Steinberg (Coords.)*

**Indice**

**CAPITULO INTRODUCTORIO**

Estudiar las desigualdades. *Nora Gluz y Cora Steinberg*

**I PARTE. LOS DILEMAS ACTUALES DE LAS POLITICAS SOCIALES**

1. Los mecanismos que intervienen en los procesos de segmentación y segregación de las estructuras sociales urbanas. *Rubén Katzman*

2. Los desafíos en el campo de las políticas sociales en América Latina. *Laura Golbert*

3. Las políticas sociales como objeto de investigación. *Emilio Tenti Fanfani*

4. Hacia una reconceptualización del enfoque inclusivo en educación y en la formación docente. *Ana Pereyra*

**II PARTE. INVESTIGACION EN POLITICAS SOCIALES: APORTES PARA EL ESTUDIO DE LA PROTECCION SOCIAL, LA SALUD Y EDUCACION**

1. Desigualdad socio-territorial de las políticas de seguridad social: problemas teórico-metodológicos y empíricos de un estudio comparativo. *Alejandra Beccaria, Natalia Benítez, María Ignacia Costa, Javier Curcio, Claudia Danani, Fernando Falappa, Susana Hintze y Verónica Mossier*

2. Acerca de las asignaciones familiares contributivas y no contributivas en Argentina. *Pilar Arcidiácomo, Gustavo Gamallo, Laura Pautassi y Mora Straschnoy*

3. Universalismo en salud en contextos de fragmentación: aportes para su investigación. *Magdalena Chiara y María Crojethovic*

4. Estudiar la producción del Plan Fines 2 en la provincia de Buenos Aires. Abordajes, resultados e interrogantes en proceso. *Cecilia Brunetto, Florencia Finnegan, Silvina Kurlat y Paula Lozano*

5. Educación, Territorio y Sociedad. Un estudio multidimensional sobre las desigualdades sociales y educativas en Argentina. *Cora Steinberg, Ariel Tófaló, Carolina Meschengieser, Ornella Lotito y Lucas De Oto.*

6. Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar en la última década. *Nora Gluz y Myriam Feldfeber*

## **5. Educación, territorio y sociedad. Un estudio multidimensional sobre las desigualdades sociales y educativas en argentina<sup>1</sup>**

*Cora Steinberg, Ariel Tófaló, Carolina Meschengieser,  
Ornella Lotito y Lucas De Oto (UNIFE)*

### **I. Introducción**

En las últimas décadas se han implementado en el país distintos modelos de desarrollo económico, social y educativo que han producido dispares procesos de inclusión y exclusión social y que ha producido como resultado una fuerte fragmentación y segregación económica, social, institucional y educativa. En los últimos diez años se desplegaron un conjunto de políticas sociales y educativas que acompañaron desiguales procesos de desarrollo socioeconómico en los distintos territorios. Si bien se corrobora que en materia social se han reducido algunas brechas críticas como resultado de estos procesos, la investigación socioeducativa constata un dispar desarrollo económico y productivo de las distintas regiones del país y la configuración de una gran heterogeneidad de escenarios territoriales en los que operan las políticas públicas en general y las educativas en particular (Svampa, 2001; Tiramonti, 2004; Anlló y Cetrángolo, 2007; Bisang, 2007; Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011; Veleda, 2012; Kessler, 2014; Steinberg, 2015).

Cabe señalar que durante el período señalado se ha consolidado también en el país un marco normativo que promueve el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y jóvenes<sup>2</sup>, no obstante este avance significativo en términos prescriptivos, el cumplimiento efectivo de los derechos aún no se refleja en la vida de muchos niños y jóvenes: persisten contextos de gran vulnerabilidad social en los cuales los DESC están lejos de garantizarse y en donde el sistema educativo enfrenta grandes desafíos para sostener una oferta inclusiva que permita promover una educación de calidad. Los estudios existentes evidencian que quienes tienen trayectorias escolares con más dificultades son mayoritariamente los niños y jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos, en contextos de alta vulnerabilidad social, y con menor capital

---

<sup>1</sup>Este trabajo resume los resultados del informe final del proyecto PICTo UNIFE No 0092. El presente capítulo incorpora algunas recomendaciones sugeridas por los comentaristas de esta ponencia. El equipo de investigadores quiere agradecer especialmente a Rubén Katzman y Ana Pereyra por los aportes efectuados en tal sentido.

<sup>2</sup>Ley Nº 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sancionada en 2005; y la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 del año 2006.

educativo. Esta evidencia empírica disponible muestra que el tipo de institución escolar a la que acceden los alumnos —es decir, la oferta educativa— también es un factor de peso en sus trayectorias y desempeños escolares (Tedesco y Tenti Fanfani, 2004; OREALC UNESCO y LLECE, 2010; Montes *et al.*, 2011).

En este contexto, se ha desplegado en el país un conjunto de estrategias de intervención estatal orientadas a promover la reducción de las brechas de desigualdad social y educativa. El conjunto de iniciativas que surgen con posterioridad al año 2003 reflejan una mayor centralidad del rol del Estado y la introducción de lógicas de corte universalista. Sin embargo, diversos estudios verifican que el alcance de estas intervenciones no ha sido igual en todas las regiones del país y que las formas de implementación y apropiación de estas políticas también ha sido dispar en los distintos contextos jurisdiccionales y locales. Un estudio realizado por este equipo y otras investigaciones indican que incluso el diseño y los modelos de implementación de algunas de estas iniciativas limitan seriamente las posibilidades de establecer estrategias diferenciadas en los distintos territorios, restándoles potencialidad y cercenando el impacto específico en las poblaciones destinatarias (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013; Arcidiácono, 2010; Cortes, 2012; Steinberg *et al.*, 2013; Pautassi, 2003 y 2007).

## **II. Las premisas, hipótesis y objetivos de la investigación**

La presente investigación adscribe a los abordajes que entienden las desigualdades como fenómenos relacionales que deben comprenderse desde una perspectiva multidimensional. El objetivo general propuesto es comprender el fenómeno de la pervivencia de desigualdades tanto en su dinámica objetiva como subjetiva, analizando la territorialización de las mismas y atendiendo a los vínculos que se establecen entre los grupos sociales y la estructura de oportunidades disponible en cada contexto. En línea con estas premisas, el presente estudio se ha propuesto avanzar con una estrategia metodológica que permita triangular los resultados obtenidos de diferentes fuentes, haciendo foco en dos unidades de análisis: el territorio, definido a partir de la división político administrativa de mayor nivel de desagregación posible (localidades); y los hogares como espacio primario de socialización de los niños, niñas y adolescentes. En una secuencia analítica se examinó en primer lugar el plano de las evidencias objetivas respecto de los atributos de las estructuras de oportunidades delimitadas

geográficamente, realizando un análisis estadístico a partir de información secundaria que permitió arribar a una tipología de escenarios urbanos. Luego, desde un abordaje cualitativo se indagó la situación específica de una localidad —representativa de uno de los tipos identificados en el paso anterior— a partir de un estudio de caso de hogares específicos, con el objeto de profundizar sobre la dimensión subjetiva de las desigualdades sociales y educativas, poniendo especial énfasis en el acceso y tránsito de los niños y jóvenes por el sistema educativo formal. De este modo, se buscó contribuir al estudio de las desigualdades sociales y educativas en nuestro país, así como también generar conocimientos y evidencia empírica que orienten el diseño de políticas educativas.

El estudio de la relación entre desigualdades sociales y educativas no es un fenómeno nuevo, aunque sí es más reciente el interés por investigar esta relación considerando a su vez la dimensión territorial y el carácter multidimensional de su naturaleza. En los últimos años, algunos investigadores locales y a nivel regional han avanzado en el estudio de las desigualdades y las condiciones de vulnerabilidad de las sociedades latinoamericanas incorporando la dimensión territorial. Con niveles de desagregación variados (jurisdiccional, municipal, barrial) estas investigaciones se abocaron al estudio de la incidencia del territorio en las configuraciones sociales, en las trayectorias laborales, económicas y educativas de los sujetos, dando cuenta de diferentes procesos de segregación espacial, social y educativa (Kaztman *et al.*, 1999; Kaztman, 2001; Svampa, 2001; Flores, 2003; López, Corbetta y Steinberg, 2007; Roffman, 2010; Steinberg, 2010; Paredes, 2010; Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011; Steinberg y Tófaló, 2012; Steinberg *et al.*, 2013). En función de la naturaleza multimensional de la problemática en estudio y los objetivos propuestos por la investigación, la estrategia metodológica adoptada es múltiple: análisis de información estadística cuantitativo que permite identificar y dimensionar la presencia de distintos tipos de estructuras de oportunidades en Argentina y un trabajo de triangulación de información cualitativa y cuantitativa en el estudio de caso particular propuesto para el tipo de escenario territorial seleccionado. Este abordaje supuso una secuencia: en la primera etapa se elaboró la tipología de escenarios territoriales y en la segunda etapa se realizó un estudio de caso en una localidad del tipo de escenario seleccionado: un escenario urbano marginal densamente poblado.

### III. La construcción de la tipología de escenarios territoriales

El marco conceptual propuesto promueve el desarrollo y construcción de una mirada multidimensional sobre el objeto de estudio. En este sentido, el componente cuantitativo de la investigación se centró en el relevamiento y sistematización de información estadística referida a dimensiones consideradas clave para el estudio de las desigualdades sociales y educativas a nivel nacional. A partir de ello, se efectuó en una primer etapa un análisis de *cluster* o conglomerados sobre un conjunto de variables que permiten caracterizar las estructuras de oportunidades presentes en cada territorio urbano. Dado que la dimensión espacial es un aspecto central, las unidades territoriales se consideraron en esta instancia como unidades de análisis. El universo de análisis consistió así en el conjunto de localidades urbanas del país<sup>3</sup>. En primer lugar, se procedió a segmentar las 1.080 localidades urbanas identificadas por el Censo 2010<sup>4</sup> en seis agrupamientos principales, tomando como criterio su tamaño poblacional y su jerarquía en términos político-administrativos. Este paso se realizó con el objeto de evitar comparar territorios muy dispares entre sí en términos de tamaño o relevancia político-institucional.

**Tabla 1. Agrupamientos de localidades utilizados para la construcción de la tipología de escenarios**

<b>Agrupamientos urbanos</b>	<b>Localidades (abs)</b>	<b>Localidades (%)</b>	<b>Población (abs.)</b>	<b>Población (%)</b>	<b>% pob. 5 a 17</b>
1. Capitales de provincia	24	2,2	9.498.733	26,0	23,3%
2. Loc. de 400 mil o más hab.	11	1,0	7.347.909	20,1	19,7%
3. Loc. de 100 mil a 399.999 hab.	32	3,0	6.925.090	19,0	18,4%
4. Loc. de 50 mil a 99.999 hab.	51	4,7	3.681.945	10,1	10,7%
5. Loc. de 10 mil a 49.999 hab.	287	26,6	5.908.275	16,2	18,1%
6. Loc. de 2 mil a 9.999 hab.	675	62,5	3.123.288	8,6	9,8%
<b>Total ámbito urbano</b>	<b>1.080</b>	<b>100</b>	<b>36.485.240</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

<sup>3</sup> Si bien la población residente en localidades urbanas (con al menos 2.000 habitantes) constituye el 91% del total de habitantes del país (base de datos web REDATAM, INDEC, consultada en 2014) se considera necesario abordar también el estudio de la situación específica del ámbito rural, para lo cual debería desarrollarse un conjunto de indicadores *ad hoc* que actualmente no es posible elaborar con la información oficial disponible.

<sup>4</sup> En rigor, las localidades censales urbanas consideradas por el INDEC son 1.094, ya que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se subdivide en 15 comunas. A los fines de este estudio, la CABA fue considerada como una sola localidad, al igual que el resto de las ciudades capitales del país. Cabe señalar que está previsto efectuar un análisis específico al interior de esta jurisdicción en etapas posteriores de este estudio.

Una vez definidos estos seis agrupamientos principales, se efectuó al interior de cada uno de ellos el análisis estadístico de conglomerados, mediante software específico de código abierto (R) y utilizando un Modelo de Análisis Mixtos Gaussianos (GMM) para agrupar y clasificar a las localidades. Este modelo estadístico permite clasificar los elementos según criterios de similitud intra-grupos y de heterogeneidad entre grupos. Las dimensiones consideradas para caracterizar y tipificar los distintos escenarios fueron las siguientes: acceso al empleo; logros educativos de la población adulta; condiciones de hábitat y vivienda; acceso a TIC en los hogares; y oferta cultural, de servicios de salud y de cajeros automáticos en el territorio. El proceso de selección de variables —efectuado a partir de un conjunto amplio de más de 30 indicadores— estuvo orientado tanto por las premisas del marco teórico como también por una serie de análisis de correlaciones y factoriales que permitieron determinar la mejor combinación posible en términos de multidimensionalidad y pertinencia explicativa. A continuación, se presenta un cuadro resumen con las dimensiones, indicadores y fuentes utilizadas en el componente cuantitativo del estudio.

**Tabla 2. Dimensiones, indicadores y fuentes utilizadas para el análisis de *cluster***

<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes *</b>
<b>Empleo</b>	Tasa de desocupación	CNPV 2010
<b>Acceso a TIC en el hogar</b>	Población de 6 a 12 años sin computadora en el hogar	CNPV 2010
<b>Logros educativos pob. adulta</b>	Población entre 25 y 59 años sin educación secundaria completa	CNPV 2010
<b>Hábitat y vivienda</b>	Hogares con pisos de materiales precarios	CNPV 2010
	Hogares sin saneamiento sanitario	CNPV 2010
	Hogares sin heladera	CNPV 2010
<b>Oferta territorial de bienes y servicios</b>	Cajeros automáticos	BCRA 2013
	Establecimientos de salud con capacidad de internación	SIISA 2014
	Salas de cine y teatro	SiNCA 2010

\* CNPV: Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC). BCRA: Banco Central de la República Argentina. SIISA: Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentina (Ministerio de Salud de la Nación). SiNCA: Sistema de Información Cultural de la Argentina (Secretaría de Cultura de la Nación).

El análisis de *cluster* basado en esta selección de indicadores permitió configurar una tipología de escenarios territoriales que surge de la consideración conjunta de los diferentes perfiles de localidades urbanas identificados al interior de cada agrupamiento principal. De este modo, cada escenario territorial está conformado por un grupo de localidades que comparten rasgos comunes en relación con su estructura de oportunidades. Dado que el objetivo del estudio es indagar la vinculación entre las

desigualdades sociales y educativas atendiendo a la inscripción territorial de estos fenómenos, el procedimiento de análisis cuantitativo se completó con el estudio de una serie de variables que apuntan al funcionamiento del sistema educativo en lo que respecta a la educación básica y obligatoria según la Ley de Educación Nacional (2006). De este modo, cada tipo de escenario fué puesto en relación con un conjunto indicadores que hablan del acceso y las trayectorias de niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo formal. A continuación se presenta la tipología obtenida en base a los resultados del análisis de *cluster para cada uno de los agrupamientos poblacionales urbanos*.

### **III. 1. Las capitales provinciales**

Las ciudades capitales conforman un conjunto de localidades con estructuras de oportunidades en general aventajadas respecto del resto del universo urbano. No obstante, el análisis de conglomerados al interior de estas 24 localidades capitales permitió distinguir cuatro *clusters* que configuran tipos de escenarios territoriales diferenciados. Tres de ellos se ordenan en un gradiente de situaciones: escenarios con condiciones socioeducativas favorables, intermedias o regulares, y desfavorables. El cuarto contexto territorial se caracteriza, en cambio, por una estructura de oportunidades heterogénea.

**Tabla 3. Capitales de provincia. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales**

<b>Indicadores</b>	<b>Total</b>	<b>Escenario I</b>	<b>Escenario II</b>	<b>Escenario III</b>	<b>Escenario IV</b>
Tasa de desocupación	6,6	5,8	6,5	7,0	6,9
% Pob. 6 a 12 sin computadora en el hogar	45,6	29,5	42,3	59,2	29,2
% Pob. 25 a 59 sin educación secundaria	40,8	27,8	40,6	43,5	49,5
% Hogares con piso precario	1,5	0,5	0,7	2,7	0,3
% Hogares sin saneamiento sanitario	7,8	3,2	6,1	11,9	4,0
Cajeros c/ 50mil hab.	31,1	66,9	29,7	19,6	25,3
Salas de Cine y Teatro c/50mil hab.	3,4	8,4	3,8	1,6	1,3
Establec. de salud con internación c/50mil hab.	4,4	9,0	4,1	3,3	2,8
% Pob. 5 años no escolarizada	7,0	4,9	6,8	8,6	4,6
% Pob. 13 a 17 años no escolarizada	9,5	6,8	10,3	10,3	8,3
Tasa neta de escolarización secundaria	77,3	83,0	77,4	75,4	75,4
% Sobreedad en nivel primario	12,8	8,6	11,5	13,8	18,2
% Repitencia nivel primario	4,1	2,3	3,5	4,6	6,1

% Repitencia nivel secundario	9,8	7,9	11,1	8,6	12,7
% Abandono intra-anual secundario	3,7	3,1	4,2	3,6	3,3
% Pob. 20 a 25 sin secundaria completa	37,8	29,4	38,2	37,3	49,8
% Matrícula en sector estatal	73,7	67,6	69,7	76,7	81,2

Fuente. Elaboración propia con datos de INDEC, SiNCA, BCRA, SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de DiNIECE, MEN Año 2010.

En el **primer tipo de escenario** se encuentran las capitales de Mendoza, Tierra del Fuego (Ushuaia), San Juan y CABA y muestra una estructura de oportunidades caracterizada por bajos niveles de desempleo, un elevado acceso a computadoras en los hogares con niños entre 6 y 12 años, y un escaso peso de hogares sin saneamiento sanitario y con pisos de materiales precarios. El perfil de estas ciudades se completa con los más altos valores de terminalidad de la educación secundaria entre los adultos y una vasta oferta territorial en relación a la cantidad de habitantes —cajeros automáticos, salas de cine y teatro, servicios de salud con capacidad de internación— que supera notoriamente al resto de las capitales de provincia. En este marco favorable, los indicadores de acceso y trayectorias en el sistema educativo son también muy auspiciosos: se advierten los niveles más altos de cobertura escolar entre los niños de 5 años y entre quienes se encuentran en edad teórica de asistir a la escuela secundaria (13 a 17 años), la incidencia de situaciones de repitencia y sobreedad en la educación primaria son las más bajas de todas las capitales de provincia, y lo mismo ocurre con la repitencia en la escuela secundaria y la proporción de jóvenes entre 20 y 25 años que no completaron la educación obligatoria. El **segundo tipo de escenario** presenta condiciones socioeducativas regulares y se compone de siete capitales pertenecientes a las zonas centro y sur del país: La Plata, Córdoba, Santa Fe, Paraná, Santa Rosa, Viedma y Neuquén. La situación de este conglomerado se localiza en un punto intermedio, dado que sus valores resultan en general cercanos a la media del total de las capitales. En relación con el *cluster* anterior los indicadores más estrechamente vinculados con el sistema educativo muestran una desmejora, ya que aumenta la proporción de niños y jóvenes no escolarizados, se advierten mayores dificultades en las trayectorias de los estudiantes —particularmente en relación con la sobreedad en el nivel primario y la repitencia en la escuela secundaria— y en la terminalidad de la educación obligatoria entre los jóvenes entre 20 y 25 años. En este escenario, 7 de cada 10 alumnos de educación básica asisten establecimientos estatales. El **tercer tipo de escenario** identificado reúne a las capitales de las provincias del NOA y el NEA y se



configura como el más desfavorable con relación a las dimensiones consideradas. En este contexto, la mayoría de los indicadores educativos acompañan esta tendencia: se advierte una menor cobertura entre los niños de 5 años y se incrementa la repitencia y la sobreedad entre los alumnos que asisten a la escuela primaria. Contrariamente, los indicadores de trayectoria en la educación secundaria (repitencia y abandono intra-anual) resultan similares a los de las capitales en mejor situación relativa, aunque cabe señalar que es mayor el porcentaje de población entre 13 y 17 años que se encuentra por fuera del sistema escolar y la tasa neta de escolarización secundaria<sup>5</sup> es de las más bajas. Además de los tres agrupamientos que conforman este gradiente de situaciones se encuentra un **cuarto escenario** conformado por las capitales de San Luis, Santa Cruz (Río Gallegos) y Chubut (Rawson). Se caracteriza por una estructura de oportunidades heterogénea, en la cual se conjugan aspectos positivos —buenos niveles de saneamiento sanitario y calidad de los materiales de las viviendas, así como también el acceso hogareño a TIC por parte de los niños entre 6 y 12 años— con otros claramente desfavorables: los niveles de desempleo, el porcentaje de adultos cuyo nivel educativo se ubica por debajo del secundario completo, la oferta territorial de establecimientos de salud con capacidad de internación y la oferta cultural se encuentra entre las más desfavorables de todas las ciudades capitales. En cuanto a los indicadores educativos, se advierten buenos niveles de acceso combinados con valores de repitencia y sobreedad que se ubican por encima del resto de los agrupamientos. Asimismo, la mitad de los jóvenes entre 20 y 25 años no ha podido completar la educación obligatoria. Un rasgo característico de este agrupamiento es la muy fuerte presencia del Estado en materia educativa, ya que concentra el 81% de la matrícula de educación básica.

### ***III. 2. Localidades con más de 400.000 habitantes***

Este agrupamiento está compuesto por las 11 localidades no capitalinas de mayor tamaño poblacional del país, casi todas ellas pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires<sup>6</sup> salvo una, situada en la provincia de Santa Fe. Dentro de este conglomerado, se distinguen dos tipos de escenarios territoriales. El **primer escenario** está conformado

---

<sup>5</sup> La tasa neta de escolarización secundaria expresa la proporción de jóvenes que se encuentran en edad teórica de asistir a la escuela secundaria —en este caso 13 a 17 años— y que efectivamente están escolarizados en ese nivel. Se incluyen en la categoría “nivel secundario” a todos los jóvenes aprobaron al menos 7 años de escolaridad formal.

<sup>6</sup> Nueve de ellas se ubican en el Conurbano Bonaerense: San Martín, Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, Merlo, La Matanza, Florencio Varela y Alte. Brown. Las dos ciudades restantes son Mar del Plata y Rosario.

por seis localidades y presenta una estructura de oportunidades más favorable: menor desempleo, mayor acceso a computadoras en los hogares habitados por niños, menor precariedad constructiva y sanitaria de las viviendas, y menor porcentaje de adultos sin educación secundaria completa. Asimismo, la oferta territorial de hospitales con capacidad de internación, cajeros automáticos, y salas de cine y teatro es claramente más elevada en relación con las otras ciudades de este agrupamiento. En el **segundo escenario** identificado, la situación es sin duda más desfavorable, dado que se advierte un deterioro de todas las variables analizadas. En particular, resulta llamativo el incremento de hogares sin saneamiento sanitario, la menor proporción de población adulta sin secundario completo y la disminución de la oferta territorial de cajeros automáticos. En cuanto a los indicadores específicos del sistema educativo, las brechas entre ambos escenarios se advierten claramente en la proporción de niños de 5 años sin escolaridad —que prácticamente se duplica en el grupo más desfavorecido—, en la tasa neta de escolarización secundaria y en el porcentaje de jóvenes de 20 a 25 años que no lograron concluir la educación secundaria, los cuales también empeoran en el segundo escenario. Asimismo, se observa un incremento de las dificultades en las trayectorias educativas en el nivel primario aunque se trata de diferencias menos notorias.

**Tabla 4. Localidades de más de 400 mil habitantes. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales**

<b>Indicadores</b>	<b>Total</b>	<b>Escenario I</b>	<b>Escenario II</b>
Tasa de desocupación	6,8	6,6	7,2
% Pob. 6 a 12 sin computadora en el hogar	49,5	43,1	57,3
% Pob. 25 a 59 sin educación secundaria	53,2	45,7	62,1
% Hogares con piso precario	1,0	0,7	1,4
% Hogares sin saneamiento sanitario	15,2	9,3	22,2
Cajeros c/ 50mil hab.	14,4	20,1	7,6
Salas de Cine y Teatro c/50mil hab.	1,1	1,8	0,3
Establec. de salud con internación c/50mil hab.	2,3	3,0	1,5
% Pob. 5 años no escolarizada	8,6	5,7	12,2
% Pob. 13 a 17 años no escolarizada	10,2	10,1	10,4
Tasa neta de escolarización secundaria	76,0	77,0	74,8
% Sobreedad en nivel primario	12,0	11,2	13,0
% Repitencia nivel primario	4,0	3,6	4,4
% Repitencia nivel secundario	11,6	11,4	11,9

% Abandono intra-anual secundario	3,4	3,2	3,6
% Pob. 20 a 25 sin secundaria completa	46,7	41,2	53,3
% Matrícula en sector estatal	64,3	59,7	69,8

Fuente. Elaboración propia con datos de INDEC, SiNCA, BCRA, SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de DiNIECE, MEN Año 2010.

### **III. 3. Localidades entre 100.000 y 400.000 habitantes**

El análisis de *cluster* efectuado sobre este conjunto de 32 localidades permitió identificar tres tipos de escenario con diferentes estructuras de oportunidades. El **primer escenario** reúne un total de 11 localidades y presenta las condiciones socioeducativas más favorables: menor desempleo, elevado acceso hogareño a computadoras por parte de los niños de 6 a 12 años y también de terminalidad del nivel secundario entre la población adulta. Asimismo la proporción de hogares sin saneamiento sanitario es la más baja de este agrupamiento y la oferta territorial de cajeros, centros de salud con capacidad de internación y salas de cine y teatro cada 50 mil habitantes se encuentra, por el contrario, más extendida. El perfil del **segundo escenario** —que también se compone por 11 localidades— se aproxima a los valores promedio de este agrupamiento, mientras que el **tercer escenario** representa las situaciones más complejas. Para dar cuenta de ellas, cabe señalar algunas disparidades entre el escenario más desfavorable y el contexto más aventajado: la proporción de niños sin acceso a computadora en el hogar prácticamente se duplica, la incidencia de hogares sin saneamiento sanitario crece a más del triple, la terminalidad del nivel secundario entre los adultos disminuye notoriamente, así como también la disponibilidad territorial de cajeros, salas de cine y teatro y establecimientos de salud con capacidad de internación. La batería de variables más directamente relacionadas con el ámbito escolar acompañan estas tendencias, perfilando un gradiente de situaciones que van desde las más aventajadas en el primer escenario a las más desfavorables en el último de ellos, en donde se advierten mayores dificultades en el acceso a la sala de 5 años y al nivel secundario, en las trayectorias educativas de los niños y en los logros educativos de los jóvenes.

**Tabla 5. Localidades de 100 mil a 400 mil hab. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales**

Indicadores	Total	Escenario I	Escenario II	Escenario III
Tasa de desocupación	6,7	6,0	7,0	7,0
% Pob. 6 a 12 sin computadora en el hogar	42,7	30,2	42,9	56,2
% Pob. 25 a 59 sin educación secundaria	47,6	38,8	47,3	57,5
% Hogares con piso precario	0,9	0,3	0,6	2,0
% Hogares sin saneamiento sanitario	10,3	5,3	8,0	18,4
Cajeros c/ 50mil hab.	19,3	28,5	17,4	11,3
Salas de Cine y Teatro c/50mil hab.	1,4	2,2	1,4	0,6
Establec. de salud con internación c/50mil hab.	2,5	3,3	2,2	1,8
% Pob. 5 años no escolarizada	6,5	3,9	5,5	10,4
% Pob. 13 a 17 años no escolarizada	9,7	7,3	9,4	12,6
Tasa neta de escolarización secundaria	78,3	81,9	79,2	73,5
% Sobreedad en nivel primario	11,1	10,0	9,4	14,2
% Repitencia nivel primario	4,1	3,1	3,9	5,2
% Repitencia nivel secundario	11,4	10,5	11,7	12,0
% Abandono intra-anual secundario	2,7	2,0	2,9	3,2
% Pob. 20 a 25 sin secundaria completa	42,6	36,3	41,8	50,4
% Matrícula en sector estatal	66,1	60,4	65,4	73,3

Fuente. Elaboración propia con datos de INDEC, SiNCA, BCRA, SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de DiNIECE, MEN Año 2010.

### **III. 4. Localidades de 50.000 a menos de 100.000 habitantes**

Al igual que en el caso de las localidades de mayor tamaño (más de 400 mil habitantes) en este agrupamiento el análisis de *cluster* ha permitido identificar dos tipos de escenario diferentes. **El primero** de ellos agrupa a los territorios en situación más favorable en las dimensiones analizadas: bajo desempleo, buen nivel de acceso a computadoras en el hogar, escasa proporción de hogares con condiciones deficitarias —sanitarias y materiales—, más de la mitad de la población adulta con educación secundaria completa y una buena oferta territorial de servicios de salud con posibilidad de internación, cajeros automáticos y salas de cine y teatro cada 50 mil habitantes (cabe señalar que el perfil de estas 31 localidades se asemeja incluso al de las capitales que

se encuentran en situación intermedia como Paraná o Neuquén). El resto de las localidades de este agrupamiento se reúnen en el **segundo escenario**, el cual se caracteriza por un desmejoramiento de todas las dimensiones antes mencionadas —con particular intensidad en lo que refiere al acceso hogareño de los niños a computadoras y condiciones de hábitat y vivienda— acompañadas por una oferta territorial más débil, sobre todo en relación a bienes culturales y cajeros automáticos. Estas diferencias entre escenarios también se trasladan al ámbito escolar. Los indicadores considerados permiten advertir que en el escenario más desfavorable se incrementan las dificultades de acceso a la educación (sobre todo en el nivel inicial) y de sostenimiento de trayectorias continuas y completas en la educación básica, que se observa claramente en el aumento de la sobreedad en el nivel primario y en la disminución en más de 7 puntos de la tasa neta de escolarización secundaria. Del mismo modo, las posibilidades de los jóvenes entre 20 y 25 años de concluir el trayecto educativo obligatorio son menores en el escenario más desfavorable, en el cual 8 de cada 10 alumnos concurren a escuelas gestionadas por el Estado.

**Tabla 6. Localidades de 50 mil a 99.999 hab. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales**

<b>Indicadores</b>	<b>Total</b>	<b>Escenario I</b>	<b>Escenario II</b>
Tasa de desocupación	6,4	6,0	7,2
% Pob. 6 a 12 sin computadora en el hogar	49,8	39,4	65,9
% Pob. 25 a 59 sin educación secundaria	50,9	46,3	58,0
% Hogares con piso precario	2,5	0,7	5,2
% Hogares sin saneamiento sanitario	11,9	6,6	20,3
Cajeros c/ 50mil hab.	19,2	25,3	9,7
Salas de Cine y Teatro c/50mil hab.	2,1	2,9	0,8
Establec. de salud con internación c/50mil hab.	3,5	4,0	2,8
% Pob. 5 años no escolarizada	8,0	5,4	12,0
% Pob. 13 a 17 años no escolarizada	11,9	10,7	13,8
Tasa neta de escolarización secundaria	74,7	77,6	70,2
% Sobreedad en nivel primario	14,1	11,5	18,2
% Repitencia nivel primario	4,2	3,5	5,4
% Repitencia nivel secundario	11,5	12,0	10,7
% Abandono intra-anual secundario	4,1	3,8	4,6
% Pob. 20 a 25 sin secundaria completa	46,5	43,7	50,7
% Matrícula en sector estatal	77,5	74,9	81,5

Fuente. Elaboración propia con datos de INDEC, SiNCA, BCRA, SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de DiNIECE, MEN Año 2010.

### ***III.5. Localidades de 10.000 a menos de 50.000 mil habitantes***

Antes de pasar al análisis de este grupo de localidades, cabe señalar que para las unidades territoriales más pequeñas del ámbito urbano (menores a 50 mil habitantes) se tomaron en cuenta algunos indicadores diferentes respecto de las de mayor tamaño poblacional analizadas hasta aquí. Se incluyó el porcentaje de hogares sin acceso a heladera —en lugar de la proporción de hogares con pisos de materiales precarios— mientras que la oferta territorial se calcula como porcentaje de localidades que cuenta con cajeros automáticos, establecimientos de salud con capacidad de internación y salas de cine y teatro dentro de cada escenario<sup>7</sup>. Las 287 localidades que componen este agrupamiento fueron distribuidas en función del análisis de *cluster* en tres tipos de escenario que identifican, al igual que en los casos anteriores, un gradiente de situaciones: favorable, regular o intermedia y desfavorable. El **primer escenario**, que muestra una estructura de oportunidades más aventajada en términos relativos, reúne aproximadamente al 20% de las localidades (57) y se caracteriza por tener niveles muy bajos de desempleo, bajo porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario y sin acceso a heladera, y algo más de la mitad de los niños entre 6 y 12 años con acceso hogareño a computadora. A su vez, prácticamente todas las localidades cuentan con cajeros automáticos y establecimientos de salud con capacidad de internación y 3 de cada 4 de ellas poseen salas de cine y/o teatro. El perfil del **segundo escenario** se ubica en un segmento intermedio. Con valores cercanos al promedio del agrupamiento, los indicadores de este conjunto de 162 localidades (56% de total) exhiben situaciones menos favorables que el escenario anterior. Entre las más notorias cabe destacar que se triplica la proporción de hogares sin saneamiento sanitario y se duplica el porcentaje de aquellos que no tienen heladera. También se incrementan las dificultades de acceso a computadora en hogares con niños y se advierte una menor oferta de bienes culturales en el territorio (cines y teatros). Por último, el **tercer escenario**—que reúne a 68 localidades con una estructura de oportunidades menos favorable— representa las situaciones más acuciantes: solo 1 de cada 4 niños accede a una computadora en su

---

<sup>7</sup> La decisión de incluir en esta parte del análisis el porcentaje de hogares sin heladera como indicador de la dimensión “hábitat y vivienda” se basó en el mayor poder de discriminación de esta variable en comparación con la proporción de hogares con pisos de materiales precarios. Asimismo, la oferta territorial ya no se calcula como ratio de unidades cada 50 mil habitantes debido a que el tamaño máximo de estas localidades es de 49.999 habitantes.

casa, se incrementa notoriamente el porcentaje de hogares sin heladera y sin saneamiento sanitario (aproximadamente ocho veces más que en el primer escenario) y el 63% de los adultos no lograron concluir la educación secundaria. Si bien casi todas las localidades tienen cajeros y establecimientos de salud con capacidad de internación, sólo 1 de cada 10 cuenta con salas de cine y teatro. Sin duda, se trata del escenario más desfavorable de este agrupamiento. Cuando se observan los indicadores específicamente relacionados con el acceso y las trayectorias de los estudiantes en la educación básica, las tendencias muestran cierta correlación con las situaciones antes descritas, es decir: tienden a empeorar a medida que se complejizan las condiciones de los escenarios territoriales. Por ejemplo, si se compara el escenario más desfavorable con el más aventajado, la proporción de niños de 5 años que no acceden al nivel inicial es casi cuatro veces mayor; la sobreedad y la repitencia en la escuela primaria prácticamente se duplica; y la tasa neta de escolarización secundaria se reduce en más de 13 puntos.

**Tabla 7. Localidades de 10.000 a 49.999 hab. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales**

<b>Indicadores</b>	<b>Total</b>	<b>Escenario I</b>	<b>Escenario II</b>	<b>Escenario III</b>
Tasa de desocupación	5,7	4,6	5,9	6,1
% Pob. 6 a 12 sin computadora en el hogar	54,1	36,5	51,0	76,5
% Pob. 25 a 59 sin educación secundaria	54,6	49,0	52,9	63,2
% Hogares sin saneamiento sanitario	12,6	3,3	9,3	28,4
% Hogares sin heladera	7,0	2,5	4,9	15,6
% Localidades con Cajeros Automáticos	96,9	100	98,1	91,2
% Localidades con Salas Cine y Teatro	49,5	71,9	58,6	8,8
% Localidades con estab. de salud con internación	93,7	96,5	93,8	91,2
% Pob. 5 años no escolarizada	7,9	3,4	6,8	14,2
% Pob. 13 a 17 años no escolarizada	14,0	12,0	13,3	17,4
Tasa neta de escolarización secundaria	71,7	77,5	73,0	63,8
% Sobreedad en nivel primario	14,8	9,1	13,7	22,1
% Repitencia nivel primario	4,9	3,1	4,4	7,5
% Repitencia nivel secundario	10,5	10,5	10,8	9,7
% Abandono intra-anual secundario	4,4	3,9	4,1	5,7
% Pob. 20 a 25 sin secundaria completa	50,8	46,6	49,1	58,1

% Matrícula en sector estatal	81,4	77,2	80,7	86,4
-------------------------------	------	------	------	------

Fuente. Elaboración propia con datos de INDEC, SiNCA, BCRA, SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de DiNIECE, MEN Año 2010.

### **III.6. Localidades de 2.000 a menos de 10.000 habitantes**

Este es el grupo de centros urbanos más pequeños en términos de población, muchos de ellos constituyen espacios de transición entre los ámbitos rural y urbano (lo que habitualmente se denomina como ámbito peri-urbano). Se trata de 675 localidades que pueden ubicarse en tres tipos de escenarios. Al igual que en el agrupamiento antes analizado, se distinguen tres *clusters*: con estructuras de oportunidades favorables, intermedias y desfavorables. Un grupo de 199 localidades (aproximadamente el 30%) se reúne en el **primer escenario**, que es claramente el que presenta una situación más beneficiosa en todas las dimensiones analizadas. En este contexto 6 de cada 10 niños cuenta con computadora en su hogar, la proporción de hogares sin saneamiento sanitario y sin heladera se mantiene en valores bajos, al igual que la tasa de desempleo. Y si bien los indicadores de oferta territorial muestran en general menor presencia de cajeros, establecimientos de salud con internación y sobre todo de salas de cine y teatro en comparación con las localidades de mayor tamaño poblacional, en este escenario se advierten los valores relativos más elevados. El **segundo escenario** concentra un total de 284 localidades (42% del total) con condiciones socioeducativas regulares, cercanas al promedio general del agrupamiento y en peor situación relativa que el *cluster* anterior en todos los indicadores seleccionados, aunque las brechas más notorias se observan en las condiciones de hábitat y equipamiento de los hogares y en la reducción de la oferta cultural y de salud en el territorio. En el **tercer escenario** convergen 192 localidades (28% del total) y se perfila sin dudas como el conjunto de territorios más desfavorecidos desde el punto de vista de su estructura de oportunidades. Algunos indicadores expresan con claridad esta desigual situación: en este contexto 8 de cada 10 niños no accede a una computadora en su casa, la proporción de hogares sin saneamiento sanitario es 12 veces mayor si se la compara con el escenario más favorable, casi el 70% de los adultos no han podido completar la educación secundaria, y la oferta territorial se muestra notoriamente reducida.



**Tabla 8. Localidades de 2.000 a 9.999 habitantes. Indicadores socioeducativos según escenarios territoriales**

<b>Indicadores</b>	<b>Total</b>	<b>Escenario I</b>	<b>Escenario II</b>	<b>Escenario III</b>
Tasa de desocupación	5,1	4,1	5,4	5,7
% Pob. 6 a 12 sin computadora en el hogar	57,7	38,3	56,0	80,2
% Pob. 25 a 59 sin educación secundaria	59,7	52,6	58,9	68,2
% Hogares sin saneamiento sanitario	15,4	3,0	10,1	36,0
% Hogares sin heladera	8,8	2,4	6,7	18,5
% Localidades con Cajeros Automáticos	78,2%	87,4	83,1	61,5
% Localidades con Salas Cine y Teatro	8,9%	18,1	6,3	3,1
% Localidades con estab. de salud con internación	70,2%	76,4	68,7	66,1
% Pob. 5 años no escolarizada	7,7	3,7	6,1	14,2
% Pob. 13 a 17 años no escolarizada	15,3	13,4	14,6	18,3
Tasa neta de escolarización secundaria	71,1	77,0	72,3	63,2
% Sobreedad en nivel primario	14,0	8,2	12,9	21,8
% Repitencia nivel primario	5,2	2,8	5,0	7,7
% Repitencia nivel secundario	9,7	9,8	10,3	8,1
% Abandono intra-anual secundario	4,3	3,6	4,1	6,1
% Pob. 20 a 25 sin secundaria completa	52,0	44,8	51,6	60,2
% Matrícula en sector estatal	83,5	75,2	82,1	94,3

Fuente. Elaboración propia con datos de INDEC, SiNCA, BCRA, SIISA. Los indicadores educativos sobre repitencia, sobreedad, abandono y matrícula estatal provienen de DiNIECE, MEN Año 2010.

En relación con las variables más estrechamente relacionadas con el sistema educativo formal, los indicadores acompañan las tendencias antes señaladas, dado que van desmejorando a medida que las estructuras de oportunidades empeoran. Las brechas de acceso y las dificultades en las trayectorias de niños y jóvenes en el sistema educativo formal se manifiestan sin ambigüedades entre el escenario más favorable y el menos aventajado. A modo de ejemplo, la proporción de niños sin acceso a sala de 5 prácticamente se cuadruplica; la sobreedad en el nivel primario se incrementa del 8% al 22%; la tasa neta de escolarización secundaria desciende casi 14 puntos; y el 60% de los jóvenes entre 20 y 25 años no ha logrado completar la educación obligatoria, lo que representa una brecha de 15 puntos porcentuales en relación con el primer escenario.

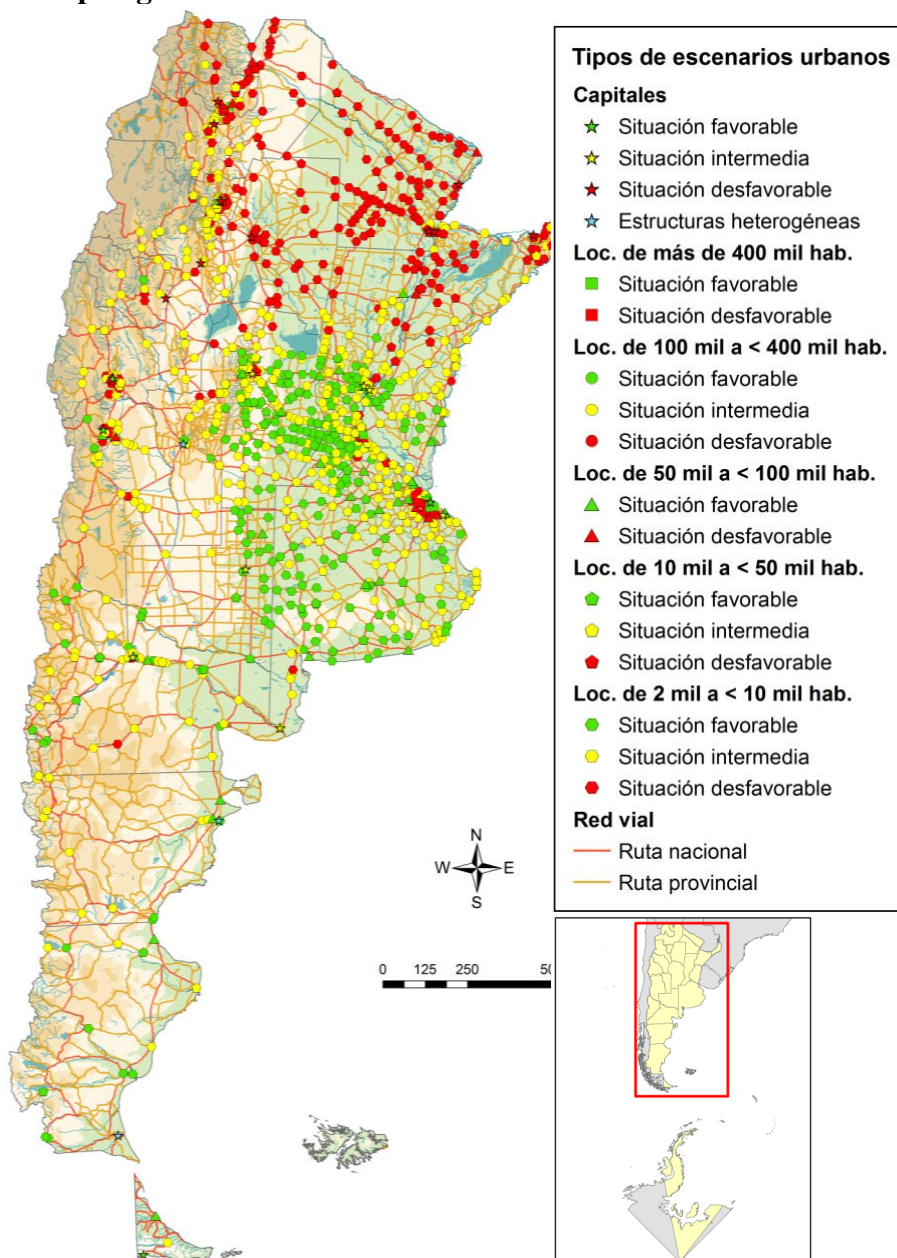
En este sentido, el contexto más desfavorable en términos de estructura de oportunidades presenta también una situación sumamente preocupante en relación con el cumplimiento del derecho educativo de muchos niños, niñas y jóvenes.

Como se desprende de la anterior descripción de la tipología de escenarios urbanos, conviven en nuestro país situaciones muy disímiles, tanto desde el punto de vista del tamaño poblacional y la jerarquía administrativa de las localidades consideradas, como también en función de las diferentes estructuras de oportunidades que se perfilan en ellas. Asimismo, estos territorios que exhiben diferentes “puntos de partida” enfrentan desafíos singulares en materia de inclusión y calidad educativa —persistentes, a pesar de los importantes avances registrados en los últimos años— que deben ser abordados atendiendo a las particularidades del contexto. Sin duda, los escenarios con indicadores más preocupantes en términos de acceso y trayectoria en el sistema educativo son aquellos que requieren mayor atención por parte de las políticas públicas, no sólo porque se trata de territorios en los cuales está en claro riesgo el cumplimiento de derechos básicos, sino también porque en ellos la mayor parte de los estudiantes que se encuentran cursando la educación obligatoria asisten a establecimientos gestionados por el Estado.

¿Cómo avanzar con políticas educativas que permitan garantizar el acceso a una educación de calidad para todos en el marco de un país federal con grandes disparidades territoriales? La mirada subprovincial es necesaria para dar cuenta de los desafíos concretos que enfrenta cada uno de los Estados provinciales. La tipología de escenarios territoriales posibilita dimensionar la envergadura de los retos que debe asumir cada jurisdicción, no solamente en función de la variedad de escenarios territoriales en los que intervienen, sino también por las características que éstos asumen en términos de sus estructuras de oportunidades y la escala poblacional que representan.

Otro modo de visualizar estas situaciones a nivel provincial es a través de la georeferenciación de la tipología de localidades elaborada, la cual se presenta en el siguiente mapa.

**Mapa 1. Tipología de escenarios urbanos a nivel nacional.**

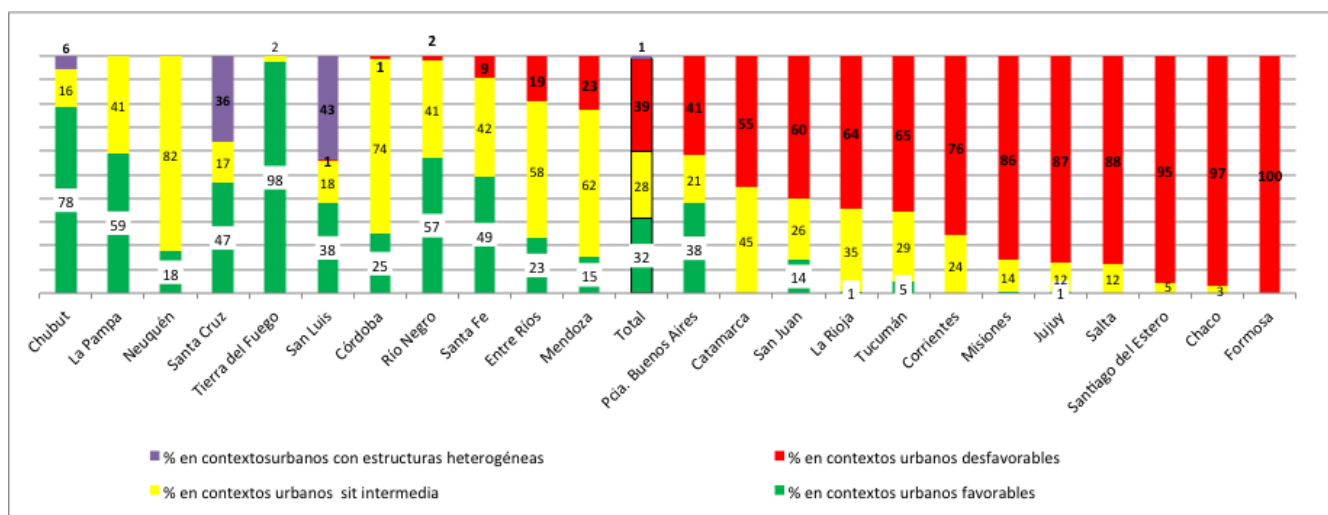


Fuente. Elaboración propia a partir de la tipología de escenarios territoriales urbanos, con datos de INDEC, SiNCA, BCRA y SIISA. Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional. INDEC, 2010.

El siguiente gráfico permite identificar rápidamente que hay un conjunto de provincias donde la mayor parte de la población en edad escolar obligatoria reside en escenarios urbanos desfavorables en términos de acceso a distintos recursos relevantes para el ejercicio de los DESC. En cinco provincias del país —Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Salta, Jujuy y Misiones— el porcentaje de niños/as y jóvenes que reside en este tipo de contextos urbanos supera el 85%. Si dudas, como se evidenció en el trabajo previo de este equipo de investigación, muchas de estas provincias han mejorado indicadores críticos en materia de desarrollo entre 2001 y 2010 (Steinberg *et al.*, 2015),

sin embargo el análisis realizado sigue mostrando que en términos comparativos se mantienen las brechas entre las jurisdicciones. En Catamarca, San Juan, La Rioja, Tucumán y Corrientes, la población en edad escolar que reside en escenarios urbanos desfavorables representa a más del 50% y hasta 85%. Y luego se advierte un grupo de provincias donde la proporción de niños/as y jóvenes que residen en estos contextos es marginal o nula (Chubut, Tierra del fuego, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y San Luis) ya que la mayor parte de éstos viven en escenarios con estructuras de oportunidades de nivel intermedio o favorable.

**Gráfico 1. Porcentaje de población de 5 a 17 años según tipo de escenario urbano por provincia. Síntesis**



Fuente. Elaboración propia a partir de la tipología de escenarios territoriales urbanos, con datos de INDEC, SiNCA, BCRA y SIISA.

Esta mirada sobre las jurisdicciones contribuye a problematizar y discutir el conjunto de políticas nacionales de inclusión educativa, las cuales en gran medida han operado a través de un conjunto homogéneo de estrategias o recursos para implementar en las distintas escuelas, bajo el supuesto de una homogeneidad de contextos territoriales, de recursos y activos de los hogares para acompañar a los niños en sus trayectorias escolares, como por ejemplo en el caso de Conectar Igualdad y de los Planes de Mejora para el nivel secundario (Steinberget *al.*, 2013). A ello se suma otro aspecto, evidenciado por investigaciones como las de O' Donnell (1993) y Acuña y Repetto (2007), que refiere a la gran desigualdad en las capacidades de las instituciones del Estado a nivel provincial para gestionar y desarrollar servicios básicos en el territorio. Estos estudios advierten sobre la vinculación de este fenómeno con el desarrollo dispar

entre las diferentes regiones del país, lo que termina por configurar el nivel de desafíos que la Argentina tiene aún por delante.

#### **IV. Un mirada cualitativa para estudiar la configuración de la estructura de oportunidades en un escenario urbano desfavorable. El caso de González Catán**

El componente cualitativo del proyecto desarrolló un análisis específico sobre uno de los tipos de escenarios identificados a nivel cuantitativo, con el propósito de indagar acerca de las dinámicas y formas específicas que asumen las disparidades en el territorio. La investigación buscó examinar la relación entre la dimensión objetiva y subjetiva de las desigualdades sociales y escolares tomando como caso de estudio a la localidad de González Catán, en el partido de La Matanza. Esta localidad/partido de la provincia de Buenos Aires es un escenario urbano densamente poblado con una estructura de oportunidades desfavorable. La Matanza es uno de los partidos más grandes del Conurbano, con casi dos millones de habitantes y una amplia superficie que incluye un conjunto de localidades más pequeñas: Ramos Mejía, San Justo, Lomas del Mirador, La Tablada, Ciudad Madero, Aldo Bonzi, Ciudad Evita, Isidro Casanova, Rafael Castillo, Laferrere, González Catán, Virrey Del Pino y 20 de Junio.

La Matanza presenta indicadores deficitarios de cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales: 56% de los hogares con niños de 6 a 12 no tiene computadoras; 60% de los adultos no terminó el nivel secundario; 1,5% de los hogares residen en viviendas con pisos deficitarios y 19% no cuenta con adecuado saneamiento sanitario; y es muy baja la relación de algunos recursos clave en relación con el volumen de población: se registran solo 8,8 cajeros cada 50 mil habitantes (vs. 20 en contextos favorables); 0,3 salas de cine o teatro cada 50 mil habitantes (vs. 1,8 en contextos favorables); y 1,3 establecimientos de salud con internación cada 50 mil habitantes (vs. 3 en contextos favorables). Se registran también aquí indicadores de acceso y permanencia en el sistema educativo preocupantes: 17% de los niños de 5 años no asisten al nivel inicial; 19% de los estudiantes de 14 años aún cursan la primaria; y 54% de los jóvenes de 20 a 25 años no finalizaron la educación secundaria.

Tal como se expresa en el trabajo de Derteano, Davolos y Viú (2014), La Matanza presenta a su vez una fuerte disparidad interna en términos económicos y sociales, acompañada de una gran segmentación territorial. Un estudio de PNUD de 2009, citado por estos autores, analizó un conjunto de indicadores que muestran que González

Catán, Virrey del Pino y 20 de Junio son las localidades que concentran los indicadores de mayor vulnerabilidad socioeconómica y de infraestructura básica y reflejan la situación promedio de La Matanza. Por este motivo, el estudio de caso se realizó en González Catán, circunscribiendo luego el trabajo de entrevistas con familias en dos barrios específicos: El Dorado y Lasalle. Se implementaron técnicas de recolección de datos etnográficas: revisión documental, entrevistas en profundidad con actores clave de distintas instituciones públicas del territorio, y con familias de ambos barrios. Se realizaron a su vez, observaciones no participantes en distintas instituciones públicas y educativas. Las entrevistas tuvieron por objeto relevar información sobre las percepciones de los distintos actores en torno a las principales problemáticas económicas, de infraestructura, sociales y educativas de esta localidad, haciendo especial hincapié en la situación de los niños y jóvenes. Se apuntó también a relevar información sobre la implementación de un conjunto de políticas sociales y educativas presentes en el territorio y se indagó acerca de los sentidos que los actores clave de este tipo de escenario urbano le atribuían a estas estrategias estatales. Este abordaje permitió dar lugar a la voz de los actores, a sus miradas sobre su cotidianidad y las referencias a partir de las cuales se construyen sus aspiraciones y valoraciones<sup>8</sup>.

Para la caracterización de las políticas educativas y sociales, se realizó un relevamiento de las principales políticas que se encontraban en ejecución al momento de realizar el trabajo de campo, enmarcadas en los ministerios nacionales de Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con especial énfasis en aquellos programas que tuvieran como destinatarios directos o indirectos a los niños, niñas y/o jóvenes. Luego, se relevaron los programas y políticas provinciales destinadas a este grupo etario así como las de nivel municipal. Las principales dimensiones de análisis en este campo fueron: el modelo de intervención implementado, los diagnósticos de las problemáticas sobre las que operan, los actores /agencias participantes en este proceso, los sistemas de acceso establecidos para los distintos servicios, la articulación o falta de la misma con otras instituciones a nivel local, provincial y nacional, las representaciones de los referentes de las instituciones/políticas o programas sobre los destinatarios y respecto de sus propias funciones y alcances<sup>9</sup>. Siguiendo a Martucelli (2004) se buscó abordar

---

<sup>8</sup> En tanto el objetivo fue recoger la perspectiva de los sujetos, los instrumentos y las técnicas de producción de datos han sido flexibles y se han ajustado en el transcurso del trabajo de campo (Taylor y Bodgan, *op. cit.*).

<sup>9</sup>El trabajo de campo se desarrolló entre agosto y diciembre de 2015 e implicó la realización de un total de 37

la dimensión cualitativa de las experiencias sociales de los hogares en el territorio, la materialización de jerarquías y la interdependencia de las diversas situaciones de desigualdad social y educativa. Las guías de pautas utilizadas en este proceso se circunscribieron al estudio de un conjunto de pruebas sociales, particularmente significativas en una realidad histórica y social concreta, vinculadas a ámbitos indispensables para garantizar la reproducción social de los hogares y la participación significativa de los niños y jóvenes en el sistema educativo: la trayectoria escolar de los adultos, niños y jóvenes del hogar, la relación con el trabajo de los miembros del hogar y la situación de empleo, la relación con el espacio territorial y la movilidad, la vida familiar y privada (Martucelli y Araujo, 2010; Auyero, 2013). Se intentó así poner en relación procesos colectivos e historias singulares, teniendo en cuenta las principales pruebas a las que se enfrentan de modo diferencial los individuos en estos dos ámbitos.

Entre los resultados obtenidos en el relevamiento realizado surge que la oferta de servicios presente en el territorio se basa en gran medida en la materialización de las políticas públicas y sociales estatales, generándose en algunas áreas articulaciones diversas entre los niveles nacional, provincial y municipal. Asimismo, aunque la estructura de oportunidades de González Catán cuenta con recursos y servicios estatales tanto en el ámbito de la Protección Social como en el de Salud y Educación, la calidad de esos servicios resulta dispar y en algunos casos muy deficitaria. En el caso del área de Salud —y más allá de que los funcionarios entrevistados refirieron los esfuerzos realizados por la política pública en los últimos años para superar la histórica tendencia expulsiva de este subsistema— los referentes señalaron la existencia de un conjunto de problemas que degradan la oferta sanitaria en esta localidad. Entre las principales dificultades se identificó que a pesar de existir un hospital cabecera y salas de salud en los barrios, no cuentan con la cantidad necesaria de profesionales médicos; y que las condiciones y horarios de atención resultan insuficientes para dar respuesta a la demanda. La oferta educativa estatal también forma parte de la estructura de oportunidades de esta localidad, y si bien los funcionarios entrevistados refirieron la articulación con algunas instituciones del área de protección y la elevada presencia de programas como la AUH o Progresar que favorecen la permanencia de los estudiantes,

---

entrevistas en profundidad y un grupo focal. El trabajo de entrevistas se realizó a partir de visitas reiteradas a las familias (cuatro visitas a cada familia) con el objeto de poder construir una relación de confianza que permitiera conocer con mayor profundidad cómo acceden, o no, a los recursos disponibles en el territorio, las redes y relaciones que ponen en juego para acceder a ellos; las percepciones sobre la “disponibilidad real” de dicha oferta; los obstáculos y dificultades que pueden bloquear los procesos de integración y desarrollo

refirieron también a problemas como el crecimiento de la matrícula de las escuelas - debido al incremento poblacional que experimentó González Catán- que no fue acompañado por la construcción de nuevas escuelas. Esta situación debilita la capacidad de la oferta de atender a una matrícula que, en general, se encuentra en situación de elevada vulnerabilidad. En cuanto al área de Protección Social, se destaca la estructura descentralizada que posee el Municipio de La Matanza, lo que permite la existencia de oficinas de atención tanto en González Catán como en la localidad próxima de Laferrere. En esta área, los funcionarios entrevistados destacaron la presencia territorial y el trabajo articulado entre el programa provincial “Envión” y el municipal “Podés” para atender a los adolescentes y jóvenes. No obstante esta importante presencia, tanto los representantes de las sedes locales del programa Envión-Podés, como las oficinas locales del Servicio de Protección de los Derechos de los Niños, destacaron los problemas de infraestructura y financiamiento con los que operan y su dificultad para ofrecer servicios acordes a la demanda que reciben. Por último, la presencia de OSC está asociada principalmente a organizaciones religiosas de fuerte presencia en el territorio y a organizaciones de base.

#### **V. Las familias y su capacidad de transitar pruebas sociales críticas para su reproducción social y económica en un escenario urbano desfavorable**

El estudio de los distintos recursos presentes en este contexto específico, las percepciones y miradas de distintos actores clave del territorio, en conjunto con el estudio de la capacidad de las familias de acceder a estos recursos para resolver o llevar adelante diversas pruebas sociales puso en evidencia que la relación que entre ellos se establece y se construye es compleja. Mientras algunas políticas estatales potencian o promueven las capacidades de los hogares para movilizar sus recursos y constituirse en promotores de oportunidades para éstos, otras tienden a dificultarlas. En el caso estudiado, las políticas sociales estatales se materializan en una oferta de servicios presente en el territorio que atiende a diversas dimensiones que hacen al acceso y goce de distintos derechos (como el acceso a servicios de salud, la protección social o la educación), sin embargo la capacidad de las familias de apropiarse y hacer uso de esos servicios es dispar. Esta disparidad está asociada no tanto a la ausencia de servicios a nivel territorial, próximos, sino más bien a la baja calidad de los mismos, especialmente en algunas dimensiones como infraestructura básica, vivienda y salud.



En particular, los testimonios de las madres de familia entrevistadas indican que la resolución de algunas pruebas sociales básicas, como la escolarización de los niños y jóvenes del hogar, ha sido facilitada por un conjunto de estrategias puntuales asociadas, por un lado, a la presencia de programas socioeducativos estatales de nivel nacional, provincial e incluso municipal, como la AUH, “Envi3n” y “Pod3s”. Sin embargo, las deficitarias condiciones de vivienda, el anegamiento de las calles del barrio ante las lluvias, los problemas de seguridad, y la falta de empleo inciden negativamente en sus posibilidades de sostener la asistencia a la escuela. Asimismo, el acceso a servicios sanitarios de calidad que resuelvan los problemas de salud, a3n aquellos m3s sencillos, hace que las familias incurran en gastos de traslados costosos para poder garantizar una atenci3n de calidad. En efecto, en el 3rea de salud el esfuerzo estatal por acercar una oferta al territorio no se traduce en servicios que sean totalmente aprovechables para las familias entrevistadas: los horarios de atenci3n acotados y la dificultad para que los centros de atenci3n de referencia cuenten con m3dicos, redundan en una oferta presente pero degradada.

A pesar de que se identifica en el discurso de los referentes de los servicios y de las instituciones el prop3sito de trabajar en la articulaci3n de algunas pol3ticas y ofertas (as3 se expresa en el 3rea educativa, de Salud y de Protecci3n Social), el dise1o de las mismas contin3a sin lograr materializarse como una intervenci3n integral que d3 cuenta de las diversas dimensiones que convergen en la producci3n de las desigualdades sociales. La existencia de avances en t3rminos de la capacidad del Estado de hacerse presente con una diversidad de servicios en la estructura de oportunidades de un escenario urbano marginal, debe matizarse al valorar la heterogeneidad en la calidad de esos servicios.

Las familias que viven en el barrio, conocen la oferta de servicios p3blicos y de la sociedad civil que existen en el territorio y movilizan sus capacidades para hacer uso de los diversos servicios que les permiten hacer efectivo el acceso a derechos y alcanzar cierto bienestar social (Sen, 1995). No obstante, sus representaciones sobre esta oferta no est3n totalmente asociadas a la idea de que constituyen un derecho. En t3rminos generales, estas representaciones “naturalizan” el car3cter deficitario del funcionamiento de los servicios a los que acceden. En este contexto la capacidad de resolver estas pruebas sociales se torna individual. No obstante, los entrevistados se1alan que la situaci3n en el barrio ha mejorado haciendo alusi3n a mejoras b3sicas en sus condiciones de vida, como la llegada del agua potable o la construcci3n de

veredas. La ambivalencia respecto de que el acceso a ciertos recursos supone el ejercicio de un derecho, se hace más evidente en situaciones frente a las cuales la idea de derecho está explicitada en el discurso de las familias pero, simultáneamente, no perciben la posibilidad de realizar reclamos o demandas cuando el mismo es vulnerado, por ejemplo, frente a las dificultades para cumplir con las condicionalidades asociadas a los controles de salud para mantener el cobro de la Asignación Universal por Hijo. De este modo, aunque existe una variedad de recursos vinculados sobre todo a políticas estatales —y en menor medida a organizaciones de la sociedad civil— que permiten gestionar ciertos riesgos sociales como la salud, el desempleo o el trabajo precario, las familias asumen una gran proporción de estos riesgos de forma individual. Los elevados niveles de incertidumbre generados por una oferta de servicios estatales que en algunos casos está casi ausente (vivienda, espacio público) o que posee baja calidad (salud) son gestionados por las familias de este territorio en forma individualizada, aprovechando la propia red familiar, como un activo para llevar adelante estas situaciones.

## **VI. Reflexiones finales**

La investigación realizada permite corroborar las hipótesis planteadas al inicio. Por un lado, aquella que señala la coexistencia en Argentina de una gran disparidad de contextos urbanos en donde opera el sistema educativo en cada una de las provincias. La tipología de escenarios territoriales, elaborada permitió clasificar a las más de mil localidades urbanas en 17 escenarios territoriales diferentes. Es posible afirmar que la escala poblacional y la jerarquía político-administrativa de los territorios es un factor que incide en el perfil de la estructura de oportunidades que se configura en cada localidad, y también en las posibilidades que tienen los niños y jóvenes que allí residen de acceder y concluir la educación básica en los tiempos esperados por el sistema. En este sentido, en las localidades de menor tamaño se concentran los desafíos más claros en términos de garantizar el derecho a la educación obligatoria para todos los niños y jóvenes, así como también en lo que refiere a otras dimensiones centrales de los denominados DESC: el acceso a computadora en los hogares donde residen niños en edad de escolaridad primaria (6 a 12 años); la disponibilidad en el territorio de bienes culturales, cajeros automáticos y establecimientos de salud con capacidad de internación; y se suman además, ciertos déficits asociados a condiciones básicas de hábitat, tales como el saneamiento sanitario, el acceso a heladera en el hogar o la

calidad de la construcción de la vivienda. Por el contrario, las localidades que son sede del gobierno jurisdiccional (capitales de provincia) suelen contar con una estructura de oportunidades más aventajada y con indicadores de acceso y trayectorias educativas más favorables que el resto. Pero también fue posible corroborar desigualdades notorias entre localidades con escalas poblacionales similares —e incluso al interior del conjunto de capitales provinciales— que señalan dinámicas de desarrollo muy dispares en el ámbito urbano y delinean un panorama complejo y heterogéneo en relación con las diferentes estructuras de oportunidades presentes en estos territorios.

En líneas generales, la evidencia empírica muestra una correlación entre el perfil de los escenarios y las probabilidades de la población que reside en ellos de acceder, permanecer y concluir la escolaridad obligatoria. Si bien se observan excepciones, las tendencias indican que en aquellos territorios donde se configuran estructuras de oportunidades favorables, los indicadores educativos de acceso, trayectoria y terminalidad suelen ser más auspiciosos. Por el contrario, en los escenarios urbanos más desfavorecidos se advierten mayores dificultades para garantizar el derecho a la educación básica de niños y jóvenes. Un dato relevante a considerar es que justamente en estos contextos la responsabilidad sobre la oferta educativa recae mayoritariamente en los estados provinciales, dado que en el sector de gestión estatal se concentra la mayor proporción de estudiantes de educación obligatoria. Entre las desigualdades más notorias relacionadas con el sector educativo cabe señalar el acceso diferencial de la población al nivel inicial y la probabilidad de los niños que cursan la escolaridad primaria de concretar este trayecto formativo de sin repitencias, ingresos tardíos o interrupciones temporarias. Respecto de la educación secundaria, resulta necesario efectuar una lectura combinada de indicadores de inclusión, trayectoria y terminalidad para elaborar diagnósticos adecuados. En muchos casos la presencia de mayores dificultades para transitar la escolaridad en los tiempos esperados por el sistema puede ser consecuencia de elevados niveles de inclusión; mientras que en otros la exclusión previa de “los más rezagados” redundaría en mejores indicadores de repitencia y sobreedad de quienes permanecen en la escuela. De todas formas, el nivel secundario se presenta como la instancia de la escolaridad obligatoria que supone mayores desafíos para el sistema educativo, ya que en todos los escenarios (incluso en los más aventajados) se advierten problemas para garantizar trayectorias continuas y completas. En los territorios con estructuras de oportunidades más desfavorables, estas dificultades se acentúan y se combinan además con niveles significativos de exclusión.

El componente cualitativo de la investigación permitió avanzar en el estudio de la segunda hipótesis, respecto de la interdependencia de los distintos planos de la desigualdad, y del modo en que estas desigualdades se co-constituyen en el territorio. El estudio de caso permitió dar especificidad a aquello que evidencian los indicadores socioeducativos en la mirada macro, agregados a nivel de localidad: grandes desigualdades en el acceso y calidad de servicios y recursos básicos como salud, educación, seguridad, vivienda e infraestructura urbana y cómo la relación entre estas disparidades que ocurren en forma simultánea, impacta en sus posibilidades de ingresar, permanecer y culminar la educación obligatoria de los más jóvenes.

A modo de cierre, se considera que el corpus de evidencia empírica producido en el marco de la investigación a partir de distintas herramientas metodológicas, contribuye a construir una mirada sistémica sobre las disparidades territoriales, sociales y educativas existentes hoy en el país. Se espera que esta investigación contribuya al fortalecimiento del estudio de las desigualdades sociales y educativas en la Argentina y promueva el desarrollo y profundización de enfoques multidimensionales para el estudio de estos procesos. Por último, se espera también que los resultados del trabajo promuevan un debate en la comunidad educativa que oriente el diseño de políticas educativas de equidad para reducir las brechas evidenciadas.