

# Desigualdad y municipios. El derecho a la educación en el Conurbano Bonaerense

Inequality and municipalities. The right to education in Buenos Aires'  
Metropolitan Area

Desigualdade e municípios. O direito à educação na Região  
Metropolitana de Buenos Aires

**Nora Beatriz Gluz<sup>1</sup>, Marcelo David Ochoa<sup>2</sup>, Alicia Liliana Sambrana<sup>3</sup> y  
Daiana Jacqueline Espínola<sup>4</sup>**

## Resumen

El artículo presenta un análisis cuali-cuantitativo de la oferta de nivel inicial y secundario, de los 24 municipios del conurbano bonaerense. Nos interesa mostrar la tensión presente entre el proceso de ampliación de la oferta en términos de superación de las brechas de desigualdad en el acceso y la emergencia de nuevas dinámicas de diferenciación en un contexto en el que la fragmentación educativa

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina - Universidad de Buenos Aires. Argentina  
[gluzn@yahoo.com.ar](mailto:gluzn@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> [mardochoa@gmail.com](mailto:mardochoa@gmail.com) Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina

<sup>3</sup> [alisambrana@gmail.com](mailto:alisambrana@gmail.com) Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina

<sup>4</sup> [daianajacquelineespínola@gmail.com](mailto:daianajacquelineespínola@gmail.com) Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina

se articula con la presencia cada vez más relevante de los municipios como actores del campo escolar. A través del procesamiento de datos estadísticos oficiales, analizamos, por un lado, la ampliación diferencial del acceso a la escuela en el Conurbano Bonaerense para distintos grupos sociales, y por otro, evidenciamos la presencia selectiva del Estado en los municipios en función de las condiciones de vida de su población, a partir del estudio de la oferta estatal y privada. Por último, examinamos los sentidos acerca del derecho a la educación que subyacen en las respuestas que, frente a las condiciones de escolarización locales, construyen los responsables del área educativa de los municipios en relación de los desafíos pendientes y los recursos que porta cada municipio en atención a las infancias y juventudes. Este trabajo es producto de la sublínea sobre educación del Programa de investigación Interinstitutos “Infancias, Adolescencias y Juventudes en Argentina” de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Palabras clave:** derecho a la educación, desigualdad educativa, primera infancia, juventud, municipios.

### **Abstract**

This article shows a qualitative-quantitative analysis of the primary and secondary educational offer in the 24 municipalities of the Buenos Aires suburbs. We are interested in showing tensions between the expansion process of the offer in terms of overcoming the inequality gaps in the access and the necessity of new dynamics of differentiation in a context in which educational fragmentation is articulated with the increasing presence of the municipalities as actors in the school field. Through the processing of official statistical data, we analyze on the one hand the differential expansion to access to schools for different social groups in Buenos Aires' Metropolitan Area while on the other hand we evidence the selective presence from the State in the municipalities in function of the living conditions of its citizens, taking into account the study of the private and governmental educational offer. Finally, we examine the right to education senses which lie beneath the answers given to the local educational conditions, built by those in charge of the educational area of the municipalities related to pending challenges and the resources that each municipality of childhood and youth. This work is the product of the subline about education from the interinstitute investigation program “Childhood, adolescence and youth” of General Sarmiento National University.

Key words: right to education, educational inequality, early childhood, youth, municipalities.

### Resumo

O artigo apresenta uma análise qualitativa-quantitativa da oferta de nível inicial e secundário dos 24 municípios da Região Metropolitana de Buenos Aires. Estamos interessados em mostrar a tensão atual entre o processo de expansão da oferta, em termos de superar as lacunas de desigualdade no acesso, e o surgimento de novas dinâmicas de diferenciação em um contexto no qual a fragmentação educativa é articulada com a presença cada vez mais relevante dos municípios como atores do campo escolar. Por meio do processamento de dados estatísticos oficiais, analisamos, por um lado, a expansão diferencial do acesso à escola na região metropolitana de Buenos Aires para diferentes grupos sociais, e por outro, evidenciamos a presença seletiva do Estado nos municípios em função das condições de vida de sua população, a partir do estudo da oferta estatal e privada. Por último, examinamos os sentidos subjacentes acerca do direito à educação nas respostas que, diante das condições locais de escolarização, são construídas pelos responsáveis da área educacional dos municípios em relação aos desafios pendentes e recursos que cada município possui em atenção à infância e juventude. Este trabalho é produto da sub-linha sobre educação do Programa de Pesquisa *Interinstitutos “Infâncias, Adolescências e Juventudes na Argentina”* da *Universidad Nacional de General Sarmiento*.

**Palavras-chave:** direito à educação, desigualdade educacional, primeira infância, juventude, municípios.

## Introducción. El conurbano como territorio de desigualdades

El análisis de la producción académica *sobre y en* el Conurbano da cuenta de cómo este territorio ha ido adquiriendo prestancia como objeto de estudio con características propias. Ya sea por la magnitud poblacional y el modo en que lo que allí sucede tracciona estadísticamente sobre la escala nacional, ya sea por sus características de periferia urbana que lo diferencian tanto de la

capital como del interior, o por la historia de su constitución, que implica que allí se congregan los sectores populares y con ellos tanto los mecanismos de socialización del mundo popular como sus problemas de segregación y exclusión; todos estos elementos hacen de ese espacio social un objeto de especial interés.

Sin embargo, ello no implica que se trata de un espacio social homogéneo. Los estudios muestran más bien todo lo contrario. Se trata de un territorio fragmentado en el que la polarización social se expresa con toda su crudeza y en el que coexisten condiciones de vida desiguales y contrastantes como barrios cerrados y villas de emergencia; municipios con inequidades históricas en términos presupuestarios que diferencia entre administraciones locales con fuerte capacidad de recaudación impositiva junto a otras altamente dependientes de financiamiento provincial o nacional y de su acompañamiento técnico; entre otras múltiples formas de expresión de la desigualdad social (Kessler, 2014; Soldano 2014; Martínez, 2019).

De allí que la desigualdad sea un tópico central de preocupación en territorios en los que conviven clases sociales materialmente desiguales y espacialmente segregadas, con modos de vivir la ciudad de maneras diferenciadas y mutuamente excluyentes y administraciones públicas que son condición y condicionante de dichas desigualdades. En las dos últimas décadas, y al amparo de la reconfiguración de los procesos de desigualdad social, emergen una serie de estudios que ponen el foco en la llamada fragmentación, concepto que pretenden analizar las desigualdades no sólo en su dimensión económica, sino también en la conformación de experiencias socio-espaciales cada vez más aisladas y, por ende, desligadas de “lo común”, que emergen con la crisis de las políticas de protección propias de las sociedades salariales y que consolidan con el neoliberalismo (Bayón y Saraví, 2007 y 2019).

Se trata de un proceso de difícil reversión. De hecho, se observa que, aunque durante la llamada fase posneoliberal<sup>5</sup> en algunos países de la región hubo una significativa merma de la precariedad y la subocupación así como una mejora en el consumo de los sectores populares, ello no supuso una retracción de la acumulación de ventajas de los sectores más altos ni una superación de la polarización social. Algunos autores interpretan que ello fue el resultado de las mejoras en la economía y la capacidad de intervención estatal a través de políticas redistributivas -sistemas de transferencias de ingresos no contributivos y las regulaciones laborales- en las condiciones de vida de algunos grupos sociales. Pero en términos estrictos, la vulnerabilidad ligada a la posición en el mercado laboral más allá de los ingresos, pone en evidencia que se trató de un proceso lábil y reversible. De modo simultáneo, las mejoras más limitadas en el caso de las tradicionales clases medias y la relativa igualación en el consumo con nuevos grupos sociales, abrió no pocas resistencias y conflictividades expresadas en discriminaciones de diverso arraigo. Clases medias y altas fueron más tolerantes a la inclusión que a la superación de las desigualdades, lo que explica en parte el consenso a las restauraciones conservadoras que se sucedieron en los países que tuvieran gobiernos progresistas en la región (Benza y Kessler, 2020).

Para describir y explicar en parte estas dinámicas, en este trabajo nos centramos en el análisis de las condiciones de la oferta educativa a través de la información procedente de las principales fuentes estadísticas del país<sup>6</sup> y de un relevamiento específico de las iniciativas a escala municipal a través de

---

<sup>5</sup> El "posneoliberalismo" ha sido definido por Emir Sader (2008), como la negación del capitalismo en su fase neoliberal que mercantiliza todas las esferas de la vida social. Se sustenta en la crítica a las políticas propias del Consenso de Washington y en el impulso a la reconstrucción de la esfera pública y de la democracia a partir de una activa presencia estatal.

<sup>6</sup> Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, Relevamiento Anual del Ministerio de Educación, Encuesta de Protección y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo.

entrevistas a los responsables de las áreas de educación de esas instancias gubernamentales.

La combinación de técnicas metodológicas mixtas (cuantitativas y cualitativas) se funda en la necesidad de dar cuenta del carácter a la vez material y simbólico de las desigualdades actuales, cuya materialización territorial cristaliza en la oferta educativa y en las intervenciones institucionalizadas del Estado. La dimensión material de este proceso fue reconstruida a través de los indicadores que provee la estadística educativa, y la presencia selectiva del Estado a través de la prestación educativa del sector público y las transferencias de recursos al sector privado. Este panorama se complementa con indicadores censales de acceso al bienestar (NBI) que expresan la concentración espacial de desventajas en ciertos distritos y de ventajas en otros.

**Tabla 1.** Clasificación de municipios según nivel de carencia por NBI. 24 partidos del Conurbano Bonaerense. Año 2010

Nivel alto	Nivel medio	Nivel bajo
Florencio Varela, Ezeiza, J.C. Paz, Moreno, La Matanza, M. Argentinas, Merlo	E. Echeverría, A Brown, San Miguel, Tigre, L. de Zamora, Quilmes, San Fernando, Berazategui	Gral. San Martín, Hurlingham, Avellaneda, Lanús, Tres de Febrero, Ituzaingó, San Isidro, Morón, Vicente López

**Fuente:** Observatorio del Conurbano, UNGS<sup>7</sup>

<sup>7</sup> La clasificación agrupa en tres categorías a los municipios de acuerdo a la cantidad de NBIs acumulada en cada municipio y al porcentaje que cada NBI representa respecto de la media provincial. Aquellos municipios que tienen entre 4 y 5 NBI por sobre la media provincial, conforman el grupo de NBI Alto; los que tiene 2 y 3, el de NBI Medio y aquéllos con al menos 1, el de NBI Bajo.

Para el procesamiento de la información a nivel municipal, hemos adoptado un criterio de agrupamiento de información en base a la clasificación de “Hogares y porcentaje de hogares con NBI según indicador de carencia por partido” elaborada por el Observatorio del Conurbano para los 24 municipios del Conurbano Bonaerense (CB).<sup>8</sup>

Finalmente, para la dimensión simbólica de las desigualdades educativas, y dado que surgen como resultado de una construcción social, la investigación relevó complementariamente, cómo se significan esas ofertas en los territorios, qué representaciones portan los principales funcionarios a escala de los territorios respecto de la población y sus necesidades educativas y qué concepciones acerca de la educación “deseable y posible” estructuran a través de las respuestas educativas que diseñan para los distintos grupos sociales.

### **1. Desigualdades y educación: la escolarización en el conurbano**

Desarrollos recientes, tanto sobre el nivel inicial como sobre el ciclo secundario -ambos niveles del sistema educativo recientemente incluidos en la educación obligatoria- presentan la relevancia que adquieren a la luz de la integración social y el goce de derechos.

Por un lado, distintas investigaciones muestran que el nivel inicial constituye un momento de relevancia, tanto en términos del desarrollo infantil temprano como de la trayectoria escolar posterior (Diker, 2002; SITEAL,

---

<sup>8</sup> De acuerdo con las definiciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), las NBI representan un indicador de estudio sobre pobreza estructural que supera la mirada sobre la pobreza entendida como carencia de ingresos y, en su lugar, la reconceptualiza como la acumulación de privaciones de necesidades materiales esenciales. El INDEC construye cinco categorías de NBI que abarcan características de la vivienda, hacinamiento, escolaridad y posibilidades de subsistencia. Los datos de NBI más recientes pertenecen al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 publicados por el INDEC.

2012). En consonancia con ello, desde los años '90 a la fecha, las políticas educativas han ido incorporando progresivamente este nivel a la escolarización obligatoria. La Ley de Educación Nacional (LEN N°26.206/06) establece que el nivel inicial pasa a ser comprendido como una unidad pedagógica que abarca a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive (ART. 18°), siendo responsabilidad estatal la de garantizar la obligatoriedad del último año (ART. 16°). Un año más tarde, la Ley de Educación Provincial (N° 13.688/07), reconoció la obligatoriedad desde la sala de 4 años, situación que escaló a nivel nacional en 2014 (Ley 27.045).

Estas regulaciones operaron en el marco de la institucionalidad existente, caracterizada “por la escasez de establecimientos estatales (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013), por un heterogéneo complejo de instituciones de gestión privada -sobre todo en las salas no obligatorias- y que incluye también a los servicios municipales, y una multiplicidad de experiencias de atención a la primera infancia sin regulación oficial, fundamentalmente para el tramo que corresponde al jardín maternal (hasta los 2 años) (Gluz, Karolinski y Rodríguez Moyano, 2014). A ello se suman los Centros de Desarrollo Infantil (N°26.233/07), gubernamentales o no gubernamentales, para la atención de los grupos más vulnerables que no acceden a la escuela.

En el otro polo, la escuela secundaria se mostró central como condición para el acceso a un mercado de trabajo cada vez más restringido. Potente como factor de distinción social, distintos grupos sociales presionaron por acceder a dicho nivel, a la vez que distintos Organismos Internacionales promovieron el incremento de los años de escolarización en el marco de la llamada “sociedad del conocimiento”. En nuestro país en los '90, la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195/93), extendió la obligatoriedad de siete a diez años (último año del nivel inicial y 8vo y 9no de EGB), y transformó la estructura de educación primaria de 7 años seguida por la escuela media de cinco años

por una Educación General Básica de 9 años subdividida en 3 ciclos (EGB 1, 2 y 3), seguida por la Educación Polimodal y los Trayectos Técnico Profesionales. Más adelante, con la LEN N°26.206/06 se recompuso la vieja estructura de niveles y la secundaria fue íntegramente obligatoria. En particular, la Provincia de Buenos Aires había avanzado en aquella línea, cuando entre 2005 y 2007 inició un proceso de recomposición del nivel, que convirtió la hasta entonces EGB3 en Secundaria Básica y el Polimodal en Secundaria Superior. A partir del 2010, finalmente, se promovió la denominada “conformación de escuelas” que implicó la unificación del nivel en una sola institución.

Las políticas nacionales y provinciales del período (2003-2015) se enfocaron en la transformación de los atributos históricamente selectivos del nivel y en la recomposición de lo común frente a la profunda fragmentación institucional. De allí que las principales intervenciones se dirigieran a unificar en estructura, contenidos y titulaciones del nivel, y a modificar su organización en vistas a la promoción de estrategias para mejorar las trayectorias escolares de los grupos históricamente excluidos, disminuir las tasas de repitencia, sobreedad y abandono. Se definieron, entre sus líneas de acción, propuestas de apoyo escolar y revisión de normas de promoción y acreditación y la implementación de estrategias para regularizar trayectorias escolares, entre otras.

Pero esta ampliación de derechos en el campo escolar tuvo lugar en contextos de exclusión social que se intensificaron con el acceso al gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) que sumó a las desigualdades históricas, las que fueron producto de nuevas orientaciones individualizantes y del desfinanciamiento de las políticas de intervención sobre las desigualdades (Gluz, 2019).

Si analizamos la relación entre desigualdad social y escolarización en el Conurbano Bonaerense (CB), se observa que según los resultados de la

Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) del año 2015, la asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes se asociaba al nivel de ingresos per cápita familiar, siendo de un 76% de la población en el primer quintil y alcanzando a la totalidad del universo en el quinto. Pero también, mostraba la diferenciación del tipo de instituciones a las que cada grupo social asistía, con predominancia de la gestión estatal en los grupos más vulnerables, tipo de gestión que va disminuyendo su presencia de modo paralelo al incremento de los ingresos per cápita familiar (donde inversamente se incrementa el acceso al sector privado). Del mismo modo, las experiencias de gestión comunitaria -marginales por cierto en nuestro sistema escolar- se concentran en los grupos más pobres. De modo complementario, el tiempo de escolarización se incrementa en el caso de los grupos más acomodados (4to y 5to quintil de ingresos que alcanzan el 14% y 13% de su población), mientras que decrece su presencia en los sectores de menores ingresos.

Factores menos visibles a través de estas fuentes se vinculan con las condiciones en las que se desarrolla la oferta educativa. Al respecto, trabajos recientes señalan el impacto negativo de la desinversión en la fase neoliberal que implicó la ampliación de la cobertura en condiciones edilicias poco adecuadas a los requerimientos de enseñanza (Southwell, 2015).

## **2. Educación y primera infancia**

Como se mencionó en el apartado anterior, la extensión de la obligatoriedad del nivel inicial desde los 4 años, si bien implicó mayores niveles de democratización del acceso en este tramo, tuvo lugar no sin dificultades.

Considerando los últimos datos disponibles del Relevamiento Anual<sup>9</sup>, al 2018 la Provincia de Buenos Aires cuenta con un total de 5.503 instituciones de nivel inicial.

Según los datos de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2019, en el CB aún el 20% de niños de 3 a 5 años se encuentra fuera del nivel inicial, mientras que, en la Ciudad de Buenos Aires, uno de los distritos más ricos del país, el porcentaje de niños que no asisten a este nivel es de 6,7%. Lo mismo se observa en relación al tipo de oferta a la que asisten, donde los distritos de menores ingresos de la Provincia de Buenos Aires (respecto de CABA) asisten a ofertas educativas de menor carga horaria (ENAPROSS, 2015).

Del total de instituciones de nivel inicial, el 37,5% son de gestión privada. En el caso de los jardines de infantes se vincula a la historia misma del nivel: no fue hasta hace poco un nivel obligatorio y por lo tanto el Estado no asumió una responsabilidad central en su provisión; y una parte importante de las familias optó por el acceso a través del sector privado construyendo así una oferta de cuidado y educación privilegiada para la primera infancia de los grupos más acomodados. Sin embargo, estos guarismos muestran el importante involucramiento estatal, en especial si consideramos que la tasa de escolarización se ha incrementado significativamente de los '90 a esta parte. Si tomamos los datos intercensales entre el 2001-2010 la asistencia a la sala de 4 años se incrementó del 67% al 84% y la sala de 5 del 84% al 91% (autor). Aunque el sector privado tiene una significativa presencia, si leemos este dato en términos históricos podemos decir que va perdiendo peso ya

---

<sup>9</sup> Releva datos de matrícula, planta funcional y personal docente y no docente. Aporta datos de los alumnos por edad; sexo; año de estudio; nacionalidad; turno y sección. Registra el movimiento anual de los alumnos (promoción; repitencia; abandono y reinscripción) permitiendo la elaboración de un repertorio de indicadores y la comparación a nivel nacional.

que en 1975 casi la mitad de los jardines pertenecía a este sector (Southwell, 2015).

Sin embargo, el sector privado es heterogéneo y su oferta puede graduarse desde la mayor proximidad hasta la mayor distancia respecto de la prestación estatal.

A diferencia de lo que suele suponerse respecto de la educación de gestión privada, el 67,3% de las instituciones del CB percibe algún tipo de subvención estatal, mostrando una importante aunque selectiva presencia estatal en los territorios. De las instituciones subvencionadas, el 84,5% corresponde a jardines de infantes y el 15,5% corresponde a jardines maternos<sup>10</sup>.

Lejos de la imagen dominante, las instituciones confesionales representan apenas un cuarto del total de jardines subvencionados.

Del total de jardines de infantes subvencionados en el CB, el 98,3% recibe más de 50% de subvención y de éstas el 39,6% recibe subvención total. En lo que respecta a la matrícula, el 73,6% de los estudiantes de jardines de infantes asisten a instituciones subvencionadas que reciben un porcentaje de entre 75% y 100% para su funcionamiento.

Si analizamos esta información por municipios, observamos que son aquellas Unidades de servicio (US)<sup>11</sup> localizadas en territorios con mayores privaciones en las que la transferencia de recursos es mayor, y donde a la vez

---

<sup>10</sup> Si bien en este trabajo no nos detendremos en este nivel, cabe señalar la baja cobertura de los jardines maternos y su relevancia para garantizar el cuidado. Sin embargo, no sólo la cobertura es baja, sino que adicionalmente, las instituciones privadas que reciben algún tipo de subvención son apenas el 37% (en su mayoría, el 87,36%, se trata de instituciones no confesionales).

<sup>11</sup> De acuerdo con las definiciones técnicas del Relevamiento Anual, una Unidad de Servicio (US) es la “concreción de la oferta de un servicio educativo en una localización (sede o anexo) de un establecimiento”, mientras que una Unidad Educativa es “la concreción del proyecto educativo que se organiza en un establecimiento para impartir un servicio de educación”. De lo cual se deduce que las US representan un dato de mayor precisión si se desea evaluar el impacto territorial de la oferta educativa.

es más extendida la oferta estatal (aunque insuficiente respecto de las necesidades poblacionales).

La matrícula estudiantil de Jardines de Infantes del CB se distribuye de la siguiente manera: En los municipios con NBI alto, el 61,9% de los estudiantes concurren a instituciones con altos niveles de subvención (entre 75 y 99% y 100%), mientras que el 18% de los estudiantes asisten a instituciones sin subvención. Por otro lado, en los municipios con NBI medio, existe una similitud entre los estudiantes que asisten a instituciones sin subvención (27,8%) y los que asisten a instituciones con subvención total (28,8%), seguidos por aquéllos que concurren a instituciones con una subvención de entre 75 y 99% (25,5 %). Por último, en los municipios con NBI bajo, el porcentaje de estudiantes que asisten a instituciones sin subvención (28,9%) es similar al porcentaje de estudiantes que asisten a instituciones con un nivel de subvención de entre 75 y 99% (27,2%), seguidos por los estudiantes que concurren a instituciones con una subvención que va de 50 a 75% (19,2%).

En lo que respecta a los jardines de infantes de gestión privada, observamos que hay mayor presencia de instituciones no confesionales (74,1%), aunque comparativamente las instituciones privadas confesionales perciben mayores porcentajes de subvención. Así, mientras la subvención total alcanza al 60% de los jardines de infantes confesionales, desciende a casi el 30% en los no confesionales.

Es evidente que, si bien la transferencia de recursos es un modo de responsabilización estatal por el acceso a la escolarización, lo es también la privatización de las decisiones que ello supone en términos de sometimiento a lo público común en lo atinente a la oferta escolar, selección de personal y vínculo con las familias.

**Tabla 2.** Estudiantes de jardín de infantes por tipo de gestión según nivel de carencia por NBI. 24 municipios del Conurbano Bonaerense. Año 2018. En % y totales.

Municipios	Total estudiantes	Estudiantes por tipo de gestión %	
		Estatal	Privada
NBI Alto	149.503	61,6	38,4
NBI Medio	148.805	53,2	46,8
NBI Bajo	116.666	52,2	47,8

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2018.

**Tabla 3.** Estudiantes de jardín de infantes de gestión privada según porcentaje de subvención, según nivel de carencia por NBI. 24 municipios del Conurbano Bonaerense. Año 2018. En % y totales.

Municipios	Distribución matrícula Gestión Privada %				% de subvención gestión privada					
	Total	No subv. %	Subv. %	Total %	0	25-50	50-75	75-99	100	Total %
NBI Alto	57.454	18,0	82,0	100	18,0	0,6	19,5	31,4	30,5	100
NBI Medio	69.698	27,8	72,2	100	27,8	0,7	17,2	25,5	28,8	100
NBI Bajo	55.741	28,9	71,1	100	28,9	2,6	19,2	27,2	22,1	100
Totales absolutos	182.893	45.853	137.040		45.853	2.166	33.970	50.996	49.908	

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2018. DiEE-MECCyT.

### **3. La Educación de los jóvenes y adolescentes**

A nivel nacional, la Provincia de Buenos Aires constituye la jurisdicción educativa más grande del país con un total de 1.559.488 estudiantes de educación secundaria común, cifra que representa a su vez el 40,6% del total de estudiantes de nivel secundario del país (DiEE-MECCyT, 2019). Dentro de la Provincia de Buenos Aires, las regiones educativas más grandes en términos de matrícula son las del CB, en las que se encuentra matriculado el 61,9% del total de estudiantes secundarios de la provincia (DiEE-MECCyT, 2019).

En relación con la evolución de la matrícula nacional del nivel secundario, estudios recientes señalan que luego de un proceso de ampliación de la matrícula en este nivel -debido fundamentalmente a la incorporación de sectores sociales desfavorecidos- nos encontramos en un momento de desaceleración de la tasa de matriculación, que relativiza la posibilidad de hablar de una universalización de la educación secundaria a nivel nacional (Córica y Otero, 2017).

La matrícula estudiantil del nivel secundario en el CB se concentra mayormente en los 7 municipios con NBI Alto (39,5%) y se distribuye en mayor porcentaje entre instituciones de Gestión Estatal (60,6%). La matrícula estudiantil de las escuelas secundarias de gestión privada, por su parte, representa el 39,4% del total de estudiantes del CB y tiene mayor presencia entre los 8 municipios de NBI Medio (37,1%). En los distritos de NBI Bajo, los estudiantes asisten en proporciones prácticamente iguales a cada tipo de institución (estatal y privada), mientras que en los municipios con NBI Alto la relación adquiere una marcada diferencia en tanto el 69,1% de los estudiantes asiste a escuelas de gestión estatal.

Estas diferencias expresan probablemente las estrategias de distinción de los grupos más acomodados en contextos de masificación escolar (Del Cueto, 2007; Rodríguez Moyano, 2012; Ziegler, 2004), que distintos estudios vienen

mostrando de modo cualitativo desde hace tiempo (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004). De acuerdo con dichos estudios se trata de estrategias que las familias suelen resolver en el “mercado educativo”.

**Tabla 4.** Estudiantes de educación secundaria común por tipo de gestión según nivel de carencia por NBI. 24 municipios del Conurbano Bonaerense. Año 2018. En % y totales.

Municipios	Total Estudiantes	Estudiantes por tipo de gestión %	
		Estatal	Privada
NBI Alto	342.727	69,1	30,9
NBI Medio	305.417	58,6	41,4
NBI Bajo	219.519	50,3	49,7

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2018.

Al igual que la escolarización de nivel inicial, en el caso de la educación secundaria se evidencia también un esfuerzo estatal por llegar a la mayor cantidad de población para garantizar la obligatoriedad del nivel. Ello resulta evidente si se tiene en cuenta que en la década del '70 del siglo pasado, el 63% de las instituciones pertenecía al sector privado y que éstas tenían una presencia diferencial según recursos en su población (Southwell, 2015).

Si bien la inversión de esos guarismos evidencia el esfuerzo público de las últimas décadas, no obstante, las reformas que vivió el nivel en el último cuarto de siglo y la intensificación de las estrategias de las familias, cuya posición depende de capital cultural, han dado como resultado también una notable heterogeneidad en sus ofertas académicas, en especial en el sector privado donde coexisten, entre otras, escuelas parroquiales y bachilleratos internacionales (Tiramonti, 2004).

Una de las principales características de la educación secundaria de gestión privada en el CB es que el 75,2% de las escuelas perciben algún tipo de subvención estatal, y que concentran el 84% de la matrícula que asiste a este tipo de instituciones. En relación con los orígenes de la escuela de gestión privada, asociada históricamente a obras religiosas, es interesante señalar que para el año 2018 las US confesionales no alcanzaban el 20% del total de US, aunque concentran algo más que la cuarta parte de la matrícula (27,1%). Probablemente esto sea parte de la lógica distintiva que hipotetizamos se evidencia en el distanciamiento de los grupos más acomodados de las ofertas históricamente existentes para organizar nuevas ofertas, ya que las escuelas de gestión privada confesionales tienen mayor presencia en los municipios de NBI Bajo.

**Tabla 5.** Unid. de Servicio de gestión privada, confesionales y no confesionales, según % de subvención y NBI. 24 municipios del Conurbano Bonaerense. En % y totales

Municipios	Unid. de Servicio confesionales y no confesionales			Unid. de Servicio según percepción de subvención			Unid. de Servicio subvencionados según %				
	Conf.	No conf	Total	No Sub.	Subv.	Total	25-50	50-75	75-99	100	Total
NBI Alto	12,6	87,4	100	20,0	80,0	100	1,6	22,6	31,0	44,8	100
NBI Medio	17,7	82,3	100	28,4	71,6	100	1,1	21,7	31,2	46,0	100
NBI Bajo	29,0	71,0	100	25,2	74,8	100	2,0	20,4	38,8	38,8	100
%	19,8	80,2	100	24,8	75,2	100	1,6	21,6	33,7	43,2	100
Totales absolutos	203	815	1.018	252	766	1.018	12	165	258	331	766

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2018 publicado por la DÍEE-MECCYT

De acuerdo con este panorama, la situación de la educación secundaria de gestión privada tiene como principal protagonista a las US no confesionales (76% de la totalidad) aunque comparativamente las escuelas privadas confesionales perciben mayores porcentajes de subvención. Así, mientras la subvención total alcanza a más del 50% de las escuelas confesionales, desciende al 40% en las no confesionales.

**Tabla 6.** Estudiantes y Unidades de servicio con y sin subvención, % de subvención, según confesional y no confesional. 24 municipios del Conurbano Bonaerense. Año 2018. En % y totales

	Estudiantes			Unidades de servicio						
	%	Proporción		%	No subv.	Subv.	% subvención			
		No Subv.	Subv.				25-50	50-75	75-99	S. Total
Confesionales	27,1	6,9	93,1	19,9	10,8	89,2	0,6	13,8	34,3	51,4
No confesionales	72,9	19,2	80,8	80,1	28,2	71,8	1,9	23,9	33,5	40,7
%	100	15,9	84,1	100	24,8	75,2	1,6	21,5	33,7	43,2
Totales	353.473	56.212	297.261	1.018	252	766	12	165	258	331

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2018 publicado por la DiEE-MECCyT

Si pensamos en términos de transferencias públicas hacia el sector privado en el nivel secundario, aquí, al igual que en el nivel inicial, son los municipios con niveles más altos de NBI los que reciben mayores transferencias. Este grupo de municipios en particular tiene la mayor cantidad de estudiantes que asisten a escuelas con subvención total y, a la vez, tiene la menor cantidad de instituciones sin subvención. Se observa, en síntesis, una importante transferencia aún a las instituciones del sector privado y en altos porcentajes a lo largo de todo el CB.

#### **4. La participación de los municipios en educación: entre el sostén de lo básico y la conservación de privilegios**

Así como la oferta provincial de educación en el conurbano bonaerense evidencia una gran fragmentación, la oferta municipal y los sentidos a partir de los cuales se desarrollan dichas intervenciones profundiza ese atributo a través de sus propias dinámicas.

En este apartado nos proponemos reconstruir los sentidos a partir de los cuales los responsables de las áreas de educación de los municipios definen sus intervenciones en el campo educativo. Se trata de evidenciar las dinámicas del proceso de fragmentación escolar como nueva expresión de la desigualdad y que implica la coexistencia de mundos social y culturalmente distantes y aislados unos de otros, en los que se van diferenciando los estilos de vida, las experiencias y los espacios de socialización. Se van estructurando en esta dinámica “espacios de inclusión diferenciada y desigual. Que coexisten y se repelen mutuamente sin un espacio intermedio significativo de amortiguación” (Saraví, 2015, p.36). Esto contraría la histórica función social de la escuela de integración en un mundo simbólico común a la vez que de coexistencia con lo diverso.

Lo primero que se observa es que no todos los municipios del CB cuentan con áreas de educación y/o con políticas públicas hacia el sector (según las páginas web de los municipios, 13 distritos la tienen). El presente análisis se centra en 10 de ellos, cuyos responsables nos permitieron entrevistarlos para conocer las intervenciones que llevan adelante.

A partir de la información obtenida en las entrevistas podemos afirmar que la intervención de los municipios está fuertemente ligada a la primera infancia, tanto en lo referente a educación formal como a educación no formal. En cuanto a educación formal, 9 de los 10 municipios entrevistados cuentan con oferta educativa propia de nivel inicial. Respecto de las acciones en educación no formal, muchos de ellos tienen como propósito fortalecer

la educación formal a través de apoyos o cuidados a la población de 0 a 5 años, sobre todo a aquéllos que no se encuentran escolarizados. En tal sentido, algunos municipios cuentan con espacios de cuidado y asistencia de la niñez (Redondo, 2012), otros con jardines; y otros tienen una presencia mínima.

Estas acciones tienen lugar como consecuencia de las dificultades de la provincia para garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y avanzar en la expansión del nivel. Que la oferta de escolarización existente de nivel inicial es insuficiente, es una percepción común de los funcionarios entrevistados en los distintos territorios. En este marco, muchos de los entrevistados aseguran que en general las propuestas que desarrollan los municipios pretenden sortear de algún modo el déficit de la oferta provincial.

“Los jardines municipales, en ese sentido, cumplen una función fundamental. Nosotros tenemos 20 jardines municipales repartidos por todo el distrito, pero siempre con una premisa [...] están todos distribuidos en los barrios más necesitados, son lugares donde están hechos adrede porque no hay oferta del estado provincial” (entrevista a funcionario municipal, municipio NBI Medio, febrero 2020).

“La demanda con respecto a los jardines [...] estamos en una proporción de 3 solicitudes por vacante, en algunos jardines en algunas zonas he llegado a tener cuatro o cinco solicitudes por vacantes o sea que estoy con mucha demanda” (entrevista a funcionario municipal, municipio NBI Bajo, febrero 2020).

Frente a esta situación, las opciones desarrolladas por los municipios se ligan a las posibilidades económicas con que cuenta cada uno de ellos. Algunos municipios con NBI bajo cuentan con una amplia oferta educativa propia; uno de ellos gestiona 39 jardines de infantes, 16 jardines maternos y 5 centros municipales destinados a los niños de escuelas primarias. Por su parte, otro municipio que compone este grupo administra un total de 26 instituciones educativas entre jardines maternos y de infantes, de las cuales 6 brindan jornada completa. Otros optan por alternativas de corte más asistencial, como uno de los entrevistados en un municipio de NBI medio,

que administra un jardín de infantes de gestión propia y cuatro Centros de Desarrollo Infante-Familiar (CDIF). Estas instituciones, según funcionarios entrevistados, están ubicados en las zonas consideradas más vulnerables del distrito, para acompañar a las familias con mayores necesidades. Se brinda alimentación, estimulación temprana y acciones de cuidado y apoyo a la población en situación de vulnerabilidad. Por otra parte, uno de los municipios del grupo de NBI bajo, creó una sala maternal en un colegio secundario para que las jóvenes embarazadas o con hijos no abandonen la escuela.

Son pocas las intervenciones de las áreas de educación hacia la población adolescente. Sólo uno de los municipios cuenta con una escuela secundaria municipal; en tres municipios (uno de cada grupo de NBI) desarrollan prácticas profesionalizantes en diferentes áreas municipales para los estudiantes de los últimos años de escuelas técnicas y de escuelas especiales. Sin embargo, estas acciones dirigidas a estudiantes de educación secundaria no están presentes en todos los municipios, y en los que sí, tienen poca cobertura.

Pero las diferencias no son sólo en cantidad de oferta sino también en las orientaciones de las mismas. Uno de los distritos que concentra la población más acomodada diferencia su atención hacia los sectores más privilegiados. Cuenta, por ejemplo, con una propuesta educativa de Jardín Maternal y de infantes basado en la pedagogía Montessori<sup>12</sup> y trabaja con las familias en esta experiencia. Asimismo, llevan adelante una escuela secundaria municipal considerada por la funcionaria entrevistada como una institución de “excelencia académica” y que desde los últimos años forma parte del

---

<sup>12</sup> El método Montessori recupera algunos principios de la Escuela Nueva. En nuestro país tiene presencia en el sector privado. En términos de agrupamiento, propone la construcción de grupos de estudiantes con edades distintas.

bachillerato internacional. Esta escuela se centra en el desarrollo intelectual y la admisión a la misma requiere un examen de ingreso “exigente”, lo que probablemente redunde en un proceso de selectividad social. Para los grupos más desfavorecidos, desarrolla acciones con las familias que como “Escuelas de Familia” abordan cuestiones problemáticas que presenta la población con la que trabajan, tales como higiene, cuidado, maltrato y abuso.

Estas intervenciones dan cuenta de cómo las políticas abonan procesos sociales que en el campo escolar se caracterizan como de inclusiones, desigualdades y exclusiones recíprocas en los que se combinan las jerarquías propias de la desigualdad con la ruptura de las relaciones entre categorías o segmentos de la población propias de la exclusión, ya que niños y niñas se sociabilizan en espacios que no tienen puntos de contacto, ni resguardan la transmisión de lo común, sino que construyen sus propias fronteras culturales (y el rechazo de lo que queda fuera de ellas) (Saraví, 2015; Tiramonti, 2004). Mientras municipios ricos crean ofertas selectivas, municipios pobres se limitan a ofertas de cuidado en los territorios más vulnerables y a través de propuestas de contención más que de experimentación pedagógica, generando sentidos diferenciales respecto del derecho a la educación.

Es interesante visibilizar una serie de municipios que proponen políticas más universales en sus territorios y lo hacen acompañando la oferta de nivel primario. En tal sentido, los programas educativos municipales se constituyen como espacios de acompañamiento a las trayectorias escolares de todos los habitantes de sus territorios, en algunos casos articulados con las escuelas primarias de la provincia donde incluso intervienen directamente en la currícula<sup>13</sup>. Ejemplo de ello son dos municipios con NBI

---

<sup>13</sup> Además de intervenir en cuestiones curriculares, algunos municipios se hacen cargo de obras de infraestructura de las escuelas provinciales. De modo que, en su mayor parte, los fondos se destinan al mantenimiento de los edificios que van desde refacciones menores a arreglos eléctricos y de gas. Otro

bajo, que implementaron natación dentro del horario escolar, u otro que se hace cargo de brindar clases de inglés para los niños de primer ciclo de primaria.

Sólo uno de los municipios que compone el grupo de NBI alto cuenta con el programa “A la escuela mejor con libros”, que consiste en la entrega de libros de las áreas de Prácticas del Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales e Inglés a todos los niños que asisten a las escuelas del partido. Si bien el programa comenzó con nivel primario, luego se replicó en los restantes niveles educativos obligatorios siendo una de las intervenciones de mayor alcance de lo relevado, de carácter universalista y que da cuenta del esfuerzo educativo municipal en contextos desaventajados por cerrar brechas de desigualdad y asumir la responsabilidad pública por la garantía del derecho a la educación.

## 5. Reflexiones finales

El análisis de las desigualdades educativas a escala de los municipios permite centrar el foco en las heterogeneidades internas de nuestros territorios, a la vez que dotar de visibilidad a un actor poco estudiado como los municipios, pero que fue cobrando importancia, especialmente en acciones destinadas sobre todo a la primera infancia. La ley de financiamiento educativo les permitió contar con presupuesto para desarrollar algunas intervenciones escolares, así como obras de infraestructura y equipamiento a las escuelas provinciales. Algunos de ellos, incluso hoy, asumen descentralizadamente las responsabilidades por el Servicio Alimentario Escolar, tema aún pendiente de estudio.

---

rubro al que se destina fondos es a la compra de mobiliario y de pintura. En algunos casos también se invierte en la adquisición de *kits* de diferentes temáticas, que van desde insumos básicos tales como zapatillas, útiles escolares y material deportivo para educación física hasta *kits* de robótica.

La información presentada pone de relieve la amplitud del esfuerzo público que se expresa en la importancia de la oferta estatal en niveles recientemente incorporados a la obligatoriedad escolar y que históricamente habían tenido un fuerte desarrollo de la mano del sector privado. Sin embargo, la oferta privada es aún importante y más aún si se considera que en la mayoría de los casos se trata de instituciones subvencionadas con recursos públicos. Tal como evidencian distintas investigaciones, los subsidios al sector privado constituyen una gran “caja negra”, de la que se desconocen los criterios de asignación, y que a escala nacional involucra el 13% del gasto público total para educación. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, se observa un alto porcentaje de estudiantes en escuelas de gestión privada -la segunda en nuestro país- en comparación con el resto de las jurisdicciones; y el más alto perfil socioeconómico de los alumnos que, en promedio, asisten a estas escuelas (Mezzadra y Rivas, 2010; Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde, 2018).

Centrando el análisis de esta cuestión en el CB, los distritos más desfavorecidos son los que tienen una mayor proporción de su matrícula en instituciones con elevadas subvenciones, aunque es de destacar que en todos los distritos hay instituciones con subvención total. Si bien es imposible asegurar la progresividad o regresividad de las transferencias ya que se desconocen las condiciones de vida de quienes asisten a dichas instituciones, es claro que, en especial en el nivel inicial, éstas cubren una oferta aún insuficiente; mientras que en el nivel secundario es posible hipotetizar la fuerza de las estrategias de distinción de las familias en la orientación de las ofertas.

Sobre esas condiciones de base, los municipios orientan su accionar en base a distintas concepciones respecto del derecho a la educación y fundamentalmente avanzando en la cobertura del nivel inicial. Allí se evidencian importantes mecanismos de selectividad que reproducen las

desventajas en la escolarización de los grupos más vulnerables y la acumulación de ventajas en los grupos privilegiados. Los ejemplos polares de propuestas asistencialistas vs. selectividad y experimentación pedagógica lo expresan. La escasa presencia de actuaciones universalistas da testimonio de la dificultad de sostener la preocupación por el horizonte común y la persistencia de lógicas construidas centralmente durante las políticas neoliberales que restringen la atención pública a la exclusión extrema.

### Referencias bibliográficas

- Bayón, M.C., y Saraví G. (2007). De la acumulación de desventajas a la fractura social. Nueva pobreza estructural en Buenos Aires. En G. Saraví (comp.), *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bayón, M.C., y Saraví G. (2019). Desigualdades: Subjetividad, otredad y convivencia social en Latinoamérica. *Revista Desacatos*, 59, 8-15.
- Benza, G. y Kesler, G. (2020). Nuevas clases medias: acercar la lupa. *Revista Nueva Sociedad*, 285, 60-71
- Córica, A. y Otero, A. (2017). Jóvenes y educación superior en Argentina. Evolución y tendencias. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 39 (1), 11-28.
- Del Cueto, C. (2007). Los únicos privilegiados. Estrategias educativas de las familias residentes en countries y barrios cerrados. Buenos Aires, Argentina: UNGS-Prometeo.
- Diker, G. (2002). Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: Principales tendencias (OEI). Informe. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/observatorio2/tendencias.htm>.
- Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*, Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - CTERA.
- Gluz, N. (julio 2019). Las políticas educativas destinadas a la atención de las desigualdades y los patrones de intervención sobre "la cuestión social" en el campo escolar. En *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia"*, Congreso llevado a cabo la Universidad Nacional de San Martín, San Martín.
- Gluz N., Karolinski, M. y Rodríguez Moyano, I. (2014). Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH (Asignación Universal por Hijo) en la Provincia de Buenos Aires (2009-2013). *Levy, B*, 13-130.
- Kessler, G. (2002). La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina: IPE-UNESCO.

- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, C. (2019). El rol del gobierno provincial en el financiamiento de los municipios (2013-2018). Para el Conurbano, no alcanza, *Conurbano en Debate*, Observatorio del Conurbano (ICO-UNGS).
- Mezzadra, F. y Rivas, A. (2010) Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires, Documento de trabajo N°51: CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2525.pdf>
- Mteyss. (2015). Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2015. ENAPROSS.
- Redondo, P. (2012). Políticas en debate: la atención educativa de la primera infancia en la Argentina. *Propuesta educativa*, 1(37), 6-16. Recuperado de: <http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier/37.pdf>
- Rodríguez Moyano, I. (2012). Capital cultural y estrategias educativas de las clases altas de la Ciudad de Buenos Aires. En S. Ziegler y V. Gessaghi (comps.) *Formación de las élites. Investigaciones y debates en Argentina, Brasil y Francia*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO-Manantial.
- Sader, E. (2008). Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: CTA- CLACSO.
- Saraví, G. (2015). De la desigualdad a la fragmentación. En Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad. México: FLACSO.
- Soldano, D. (2014). El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad y promesa. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA*, (86) 12-17.
- Southwell, M. (2015). [La escolarización en el Gran Buenos Aires](#). En G. Kessler (dir.). *Historia de la Provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNIPE Editorial Universitaria
- Tiramonti, G. (comp.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Ziegler, S. (2004). La escolarización de las elites: un acercamiento a la socialización de los jóvenes de sectores favorecidos en la Argentina actual. En G. Tiramonti (comp.). *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.