

Desigualdades educativas en la Argentina: transformaciones recientes y desafíos para las políticas públicas[\[1\]](#)

**Florencia Finnegan
Ana Pagano**

Es sabido que durante los últimos años la problemática de la desigualdad forma parte de los principales debates que recorren ámbitos académicos, movimientos políticos y sociales y organismos gubernamentales de nuestro país y de América Latina. Ciertamente los cambios políticos, económicos, sociales y culturales ocurridos en nuestra historia reciente trajeron consigo una nueva distribución de los bienes valorados socialmente que, en líneas generales, da cuenta de mayores niveles de desigualdad entre los diferentes sectores sociales.

El campo educativo no es una excepción. La desigualdad educativa en nuestros países no sólo persiste sino que, en algunos casos, también se ha agudizado. Y, por sobre todo, a partir de la emergencia de una nueva estructura social en los países de la región, sobresalen otras formas de diferenciación educativa cuyas expresiones, a nuestro juicio, han tornado más compleja y menos legible a sus caracteres fundamentales. Un panorama que repercute en la dinámica de las instituciones y de los destinos de trayectorias educativas de los sujetos y que llama la atención sobre los diseños de las políticas públicas destinadas a democratizar los bienes educativos.

Con este telón de fondo, en este trabajo se destacan algunas de las manifestaciones que le dan forma a las desigualdades educativas y que, de diferentes modos, se hallan presentes en nuestro país. Dentro de este marco, se vuelcan un conjunto de discusiones, interrogantes, desafíos y sugerencias que pretenden contribuir al debate que se desarrolla en ámbitos académicos, movimientos políticos y sociales y organismos gubernamentales interesados en aportar a la democratización del campo educativo.

1. Desigualdades educativas en la Argentina

Para analizar las diferentes formas en que las desigualdades educativas se hacen presentes tanto en nuestra historia reciente como en la actualidad es necesario considerar el peso que posee en su estructuración y en su dinámica la entrada de un nuevo modelo de dominación bajo el signo del neoliberalismo. Es que este nuevo orden mundial implicó el desarrollo de una serie de transformaciones políticas y económicas que dieron como resultado la instalación de una nueva configuración social marcada por la emergencia de nuevos problemas sociales, gran parte de ellos asociados a las formas que ha adoptado el aumento de la desigualdad entre diferentes sectores sociales junto con sus consecuencias más visibles: el empobrecimiento masivo y la exclusión. Se trata de cambios que acentuaron un conjunto de problemas vinculados con aquellas asimetrías estructurales presentes en las sociedades industriales modernas y que, a la vez, generaron nuevas formas de diferenciación social que complejizaron sus principales rasgos.

Sobre este trasfondo, se hace necesario advertir que en este nuevo entramado se pone al descubierto cómo las características del modelo de dominación instalado a partir del auge del neoliberalismo atacaron los principios de igualdad que formaron parte de las sociedades modernas y cómo estos cambios pesan sobre los destinos de los sujetos y sobre las mutaciones que han sufrido las identidades sociales a partir de la estructuración de esta nueva configuración social.

Ahora bien, las formas a partir de las cuales los sistemas de dominación logran imponerse en el plano simbólico y cultural para consolidar una determinada formación social y económica, junto con una mirada sobre los procesos culturales que, de modos diversos y contradictorios, acompañan, consienten, resisten y/o disputan dicha trama social, se tornan ejes de discusión sobre los que descansan buena parte de las polémicas respecto de cómo revertir las actuales formas de diferenciación social. Es que estos cambios políticos y sociales fueron acompañados de modo complejo y contradictorio por procesos culturales, por prácticas de legitimación, consentimiento, disputa y negociación. Así, la constitución de identidades, las representaciones de los sujetos sobre la sociedad, los umbrales de tolerancia de los sujetos a la desigualdad resultan claves en las lecturas e interpretaciones de aquellos aspectos referidos a las relaciones entre desigualdad y cultura.

Cuando nos introducimos en las características que le dan forma a las desigualdades educativas, se vuelve necesario recordar que la presencia de la hegemonía neoliberal significó la entrada y consolidación de un modelo de dominación política que alteró profundamente el diseño y la ejecución de las políticas públicas en diferentes áreas y, consecuentemente, trajo consigo cambios estructurales en el sistema educativo de nuestro país. Si bien es sabido que las asimetrías educativas han formado parte de la escuela pública a lo largo de su historia, las transformaciones ocurridas en los últimos veinte años no sólo han profundizado y diversificado la desigualdad educativa estructural, sino que además, y por sobre todo, han conseguido erosionar los principios de igualdad educativa que permearon a nuestro sistema educativo durante casi cien años.

Fueron los sindicatos docentes, los intelectuales, los movimientos y organizaciones sociales los que criticaron y lucharon en contra de la aplicación de las políticas neoliberales en educación, fundamentalmente de sus expresiones más sobresalientes: la llamada reforma educativa y la sanción, en el año 1993, de la Ley Federal de Educación (N° 24.195). Las acciones encaradas para enfrentar estas políticas contemplaban el uso de diferentes expresiones sociales y culturales: protestas sociales, debates y publicaciones sobre esta temática. Sin pretender agotar la agenda planteada por estos actores, cierto es que estas acciones pusieron de relieve el debilitamiento que sufría la escuela pública y la formación de ciudadanía que ella tenía a su cargo. Sobre este trasfondo, gran parte de las discusiones se ocupaban de analizar las repercusiones que provocaba en los sujetos y en las instituciones la aplicación de políticas focalizadas en las escuelas junto con sus principales derivaciones: la transformación del espacio escolar en asistencial. Al tiempo, se ponía al descubierto la devastación que significaban los procesos de descentralización y transferencia a las provincias sin el financiamiento adecuado y el giro político de esta operatoria que abría las puertas de nuevas formas de subordinación entre las jurisdicciones y el gobierno nacional. El repertorio de críticas y demandas también apuntaban al deterioro que ineludiblemente sufría la infraestructura y el equipamiento escolar, a la puesta en práctica de procesos de privatización encubierta y a la precarización del trabajo docente. De manera general, todos

los sectores coincidían en la necesidad de asegurar otra presencia del Estado para revertir el curso de estas políticas que implicaban la profundización de las desigualdades educativas y el agravamiento de los procesos de vulneración del derecho a la educación.

En el marco de un nuevo escenario a nivel educativo, sobre todo luego de la derogación de la Ley Federal de Educación y de la sanción en diciembre del año 2006 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, es posible realizar un breve recorrido que aborde diferentes dimensiones que, a nuestro juicio, dan forma en la actualidad a la desigualdad educativa de nuestro país y que expresan su complejidad, sus aristas, los actores involucrados en estas tramas al tiempo que trazan un cuadro que permite pensar nuevos interrogantes y desafíos.

Dentro de este contexto, se puede advertir la presencia de diferentes puntos de vista planteados por miembros del mundo académico y por diversos investigadores y profesionales del campo educativo cuyas producciones se encargan de delimitar un conjunto de problemas que dan cuenta de los diferentes modos en que se manifiesta la desigualdad educativa en nuestro país. Se trata de análisis y debates que recogen la mirada tanto sobre las transformaciones que le dieron una nueva forma al sistema educativo argentino como respecto de los cambios ocurridos tanto en el interior de las escuelas como en sus actores que, en ellas, realizan diferentes cursos de acción.

Sobre este trasfondo, adquieren relevancia los debates respecto de los usos y significados del concepto de equidad, en lugar del de igualdad, y sobre las consecuencias que acarrea la materialización del nuevo andamiaje institucional que este principio incorpora para organizar la vida escolar. Así, de la mano de estos nuevos entramados políticos, técnicos y procedimentales, se hacen visibles un conjunto de discusiones sobre la implementación de los programas focalizados en el campo educativo, en el marco de una revisión de las consecuencias de la reforma educativa implementada en la década de 1990.

Al tiempo, diferentes perspectivas abren la puerta de un debate que se ocupa de revisar las formas en que las viejas y nuevas desigualdades se sedimentaron en el sistema educativo de nuestro país dando origen, así, al nacimiento de nuevos problemas, ahora ya anclados en las instituciones y en los actores que forman parte de las mismas. Y es en esta dirección que cobran notoriedad las discusiones sobre la construcción discursiva en el campo educativo. Allí se pone al descubierto cómo los modos de nominar los problemas educativos opacan e invisibilizan los procesos de desigualdad educativa y se llama la atención respecto de la producción, uso y circulación de conceptos que distorcionan la posibilidad de caracterizar los problemas derivados de la nueva configuración social y del sistema educativo producto de las políticas públicas de las últimas décadas.

Puede notarse, también, la presencia de un conjunto de estudios y de reflexiones que focalizan su mirada sobre las tramas que se ubican en el interior de estos procesos de asimetría educativa: la segmentación escolar, las relaciones entre las condiciones de vida de los sectores populares y efectivización del derecho a la educación, las nuevas formas de naturalización de las desigualdades educativas a partir de justificaciones basadas en la biología y en la genética. Se trata de abordajes que invitan a interpelar los modos a partir de los cuales se entretejen

representaciones sociales, condiciones institucionales, sociales y económicas con las nuevas formas de diferenciación educativa.

Sobre este telón de fondo, se trazan propuestas para revertir las desigualdades educativas, teniendo en cuenta la sedimentación y complejización que sufrieron en los últimos años. Podría pensarse que se trata de una “agenda” donde se delinearán distintos tipos de estrategias de intervención que incursionan en el diseño de políticas públicas y en la dinámica de las instituciones educativas, al tiempo que llaman la atención sobre la importancia que posee la acción de sujetos, colectivos y movimientos sociales para revertir los procesos de desigualdad social.

En dirección a complejizar y complementar esta mirada, es necesario abordar las visiones que las organizaciones y movimientos sociales mantienen en relación con la producción de la desigualdad educativa en el contexto local.^[2] Las perspectivas relevadas dan cuenta de algunos sentidos que estos actores construyen en torno de la problemática de la desigualdad educativa y sus manifestaciones, sentidos que aluden a las siguientes cuestiones:

- Desigualdad, inequidad, exclusión
- La profundización de la desigualdad educativa en el marco de la hegemonía neoliberal
- La desigualdad educativa al servicio de la reproducción de la estructura de dominación
- La desigualdad educativa como un proceso asociado a las posibilidades diferenciales de cumplimiento del derecho a la educación
- La desigualdad educativa en clave de cobertura, acceso y permanencia en el sistema educativo y terminalidad de niveles
- La desigual distribución del conocimiento socialmente disponible
- La desigualdad educativa evidenciada en la fragmentación de la oferta
- La igualdad educativa y las políticas socioeducativas
- Igualdad educativa y reconocimiento de las diferencias

Una mirada a los textos que organizaciones y movimientos sociales producen para dar cuenta de las problemáticas educativas permitiría señalar la poca frecuencia con que es utilizada la categoría *desigualdad educativa* así nominada, a la vez que se verifica una mayor intensidad en el uso del concepto de *exclusión educativa*. Mientras que la referencia a la desigualdad mayormente se liga a la designación de procesos y estructuras de diferenciación de oportunidades entre sectores sociales, el término exclusión educativa parece condensar, asumiendo una gran amplitud de sentidos, la manifestación de la desigualdad social en relación con el cumplimiento del derecho a la educación mediante la participación en el sistema educativo. Es decir, la desigualdad parece postularse de manera predominante como una categoría más propia de lo social, y sólo en menor medida, la diferenciación educativa es aludida como *desigualdad educativa*.

A su vez, en las pocas ocasiones en las que los textos establecen diferencias conceptuales entre *desigualdad* y *exclusión educativa*, tiende a reservarse para esta última un sentido principalmente vinculado con las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo, pero estrechamente relacionado con el lugar que se ocupa en referencia a éste –se está *afuera*, sea

que nunca se ingresó o que ya no se asiste, o se está adentro-. La desigualdad educativa, en contraste, parece designar aquellas situaciones en las que se verifica una participación en el sistema educativo, pero signada por un tránsito diferencial, principalmente ligado al lugar que ocupan en la estructura social y estrechamente vinculado a los mecanismos de diferenciación producidos por el propio sistema escolar y presentes en las políticas y normas que lo regulan. De este modo, la desigualdad tomaría la forma de un acceso a circuitos educativos descalificados en contraste con los ofrecidos a los sectores sociales que cuentan con un mayor poder relativo.

Por último, partiendo de realizar una caracterización del sistema educativo argentino, es necesario analizar el comportamiento de una serie de indicadores a los que habitualmente se apela a la hora de dimensionar la desigualdad educativa, a saber:

- Acceso, permanencia y progreso en el sistema educativo
- La escolarización en el nivel inicial
- La desigual escolarización de los adolescentes y jóvenes
- Desigualdad en las oportunidades de acceso al nivel secundario
- Analfabetismo

- Desigualdades en el tránsito por el sistema educativo desde la perspectiva de los indicadores de proceso
- Desiguales condiciones de vida para la participación en el sistema escolar
- Disparidades de la oferta educativa
 - § Relación alumnos/ sección
 - § Infraestructura escolar
 - § Indicadores derivados de las exigencias para planteadas en la normativa reciente: extensión de la jornada escolar, acceso a las nuevas tecnologías y a lenguas extranjeras

Dentro de este marco, nos proponemos algunas reflexiones sobre la construcción de conocimientos acerca de la desigualdad educativa en la Argentina. Al respecto, retomando algunas de ellas, resulta relevante insistir en que se requiere de un primer reconocimiento del modo en que este fenómeno se ha tornado crecientemente más complejo y, por lo mismo, menos legible. En relación con la información sociodemográfica de carácter cuantitativo con la cual se pone en relación a la estadística educativa en los estudios que consideran intervalos de ingreso familiar, se trata en general de información correspondiente a las categorías construidas en los relevamientos sociodemográficos (censos, encuestas de hogares) pero que no permite acceder a los procesos de diferenciación intracategorial.

Al mismo tiempo, la consideración del nivel de ingreso de los alumnos como dato central para dimensionar la desigualdad educativa admite al menos un alerta: los procesos de diferenciación, tal como se señaló anteriormente, atraviesan también otras categorías sociales, entre otras el género, la edad, el país de origen, el lugar de residencia, la etnia. Y, más allá de otras consideraciones, se señala que la construcción de información que permita analizar y valorar la producción y reproducción de la desigualdad educativa, captada en su complejidad, constituye una cuestión de un orden totalmente diferente y que no puede confundirse con el relevamiento y puesta

en relación de datos destinados a garantizar la equidad de las intervenciones gubernamentales en clave compensatoria y de focalización.

Por otro lado, los indicadores educativos disponibles y más frecuentemente utilizados en los estudios, las conocidas “tasas de eficiencia interna del sistema educativo” constituyen una fuente que proporciona información válida sobre todo en los mayores niveles de agregación, a la vez que resultan potentes en su combinación con otras fuentes de información, cuestión metodológicamente siempre compleja.

Por último, cada vez más se plantea la relevancia de contar con estudios que favorezcan el análisis de procesos locales de producción de desigualdades educativas que tienen lugar en las escuelas a través del desarrollo de abordajes cualitativos que entren en diálogo con la información proporcionada por la estadística educativa y con otros estudios de base cuantitativa.

3. Desafíos para la democratización del campo educativo

Para pensar desafíos que aporten a la democratización del campo educativo es necesario concentrar esfuerzos que permitan realizar una caracterización precisa y densa sobre las formas en que las desigualdades educativas se manifiestan en el diseño de políticas educativas, en las instituciones y en las trayectorias de los sujetos. Es que la celeridad e intensidad de los cambios ocurridos en nuestra historia reciente requiere de perspectivas más completas y complejas que permitan captar este conjunto de fenómenos ocurridos en las últimas décadas.

Ahora bien, debe notarse que algunos usos que diversos actores sociales realizan de la noción de desigualdad conspiran en esta tarea destinada a captar sus principales cualidades. Se observa que en ocasiones se asimila la desigualdad al problema de la pobreza y/o se la homologa con la equidad. Se trata de una tendencia discursiva que omite una serie de dimensiones inscriptas en esta realidad y, consecuentemente, aleja las posibilidades de revertir las asimetrías vigentes. De manera más específica, el uso que organizaciones y movimientos sociales hacen de la categoría desigualdad educativa, así nominada, es poco frecuente, a la vez que se verifica una mayor intensidad en la apelación a la noción de exclusión educativa. Y si la referencia a la desigualdad mayormente se liga a la designación de procesos y estructuras de diferenciación de oportunidades entre sectores sociales, el término exclusión educativa parece condensar, asumiendo una gran amplitud de sentidos, la manifestación de la desigualdad social en relación con el cumplimiento del derecho a la educación mediante la participación en el sistema educativo principalmente concebida como posibilidad de encontrarse efectivamente escolarizado en el sistema educativo. Al tiempo que la desigualdad parece postularse de manera predominante como una categoría más propia de lo social, y sólo en menor medida, la diferenciación educativa es aludida como desigualdad educativa, el alcance de la noción de exclusión educativa resulta poco preciso en términos de los procesos que designa y los sentidos que adopta son, con gran frecuencia, ambiguos y contradictorios.

En cuanto a la producción de conocimiento, si bien es notorio que la envergadura de esta gran mutación trajo consigo cambios significativos en las trayectorias efectivas de los sujetos y en sus oportunidades de vida, sin embargo, es notable observar cómo las mediciones estadísticas se

hallan lejos de captar la densidad de las condiciones de vida presentes en esta nueva estructura social y las asimetrías, actuales e históricas, entre los diferentes sectores sociales. Así, y a modo de ejemplo, el uso de categorías sociales homogéneas para calificar situaciones y las justificaciones técnicas que acompañan los modos a partir de los cuales se mapea dicha realidad conspiran, a nuestro juicio, en la legibilidad y comprensión de este fenómeno. En este sentido, los indicadores que surgen de la estadística educativa más frecuentemente utilizados en los estudios, si bien constituyen una fuente que proporciona información válida, proveen un tipo de información que permite señalar sólo algunas de las disparidades que evidencia el sistema educativo.

Es posible pensar que para alcanzar mayores grados de igualdad educativa se requiere la presencia de instituciones que plasmen los lineamientos trazados en la legislación vigente. Son los arreglos institucionales, materiales y simbólicos, los que deben asegurar derechos e igualdad a todos/as los/as niños/as y adolescentes de nuestro país. Y estos arreglos institucionales tienen que estar acompañados por propuestas pedagógicas consistentes que reviertan aquellas prácticas educativas cuya precariedad de enunciados, fundamentos y recursos refuerzan las asimetrías existentes. Es uno de los problemas de las políticas públicas en educación garantizar el armado de bases pedagógicas que cuenten con respaldos conceptuales y recursos suficientes para asegurar procesos formativos en dirección a fortalecer la educación universal de todos y todas.

3. Bibliografía

Danani, C. (2008): “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad” en *Ciências Sociais Unisinos*, janeiro/abril, Unisinos.

Fitoussi, J.P. y P. Rosanvallon (1997 [1996]): *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.

Grimson, A. *et.al* (2008): “Naturalización y legitimación de las desigualdades sociales en la Argentina”, UNSAM-PICT (proyecto de investigación).

Montesinos, M.P., Sinisi, L., Pallma, S. (2007): “Qué hay de nuevo. Aportes para una reflexión crítica sobre la producción, uso y circulación de conceptos” en *Revista Etnia N° 48*, Instituto de Investigaciones Antropológicas de Olavaria, Provincia de Buenos Aires.

Montesinos, M. P. (2004): *Construyendo sentidos acerca de los procesos de desigualdad sociocultural en las escuelas. Un estudio acerca de los programas educativos focalizados*. Ponencia presentada en el VII Congreso Argentino de Antropología Social, Oficio antropológico y compromiso social en las crisis”, 25 al 28 de mayo de 2004. Villa Giardino, Provincia de Córdoba.

Llomovate S. y Kaplan. C. (coordinadoras), *Desigualdad educativa. La naturaleza como pretexto*, Buenos Aires, Ediciones Noveduc.

Reygadas, L. (2008): *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, Barcelona, Antropos.

Svampa, M. (2005): *La sociedad excluyente*, Buenos Aires, Taurus.

Tedesco, J.C. (compilador), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología-IIPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.

10

[1] Este artículo recorre algunos de los aspectos más sobresalientes del estudio realizado por las autoras durante el año 2009 sobre la Desigualdad Educativa en la Argentina en el marco de FLAPE (Foro Latinoamericano de Políticas Educativas).

[2] En el estudio sobre desigualdad educativa en la Argentina al que hicimos referencia se trabajó con el relevamiento de información proveniente de fuentes secundarias, incluyendo documentos, declaraciones, informes y sistematizaciones de procesos de trabajo producidos por estos grupos, disponibles en publicaciones gráficas y sitios web. Del vasto universo de organizaciones existentes en la Argentina, fueron priorizadas las organizaciones sindicales docentes y estudiantiles, las organizaciones no gubernamentales con incidencia en las áreas educativa, social, de defensa de derechos humanos y, específicamente, de los de la infancia y adolescencia, grupos campesinos y movimientos sociales. A su vez, en la búsqueda documental, se dio prioridad a fuentes de producción reciente, intentando identificar posturas que den cuenta de procesos y debates ocurridos en nuestro país en los últimos años y aún vigentes.