

Censos e indicadores en la medición de las desigualdades educativas: definiciones y cuestiones conceptuales problemáticas sobre las fuentes de información

Censuses and Indicators in the Measurement of Educational Inequalities: Definitions and Conceptual Issues About Data Sources

JANUSZEWSKI, Sebastián Darío¹

Januszevski, S. D. (2025). Censos e indicadores en la medición de las desigualdades educativas: definiciones y cuestiones conceptuales problemáticas sobre las fuentes de información. *RELAPAE*, (23), pp. 30-44.

Resumen

La progresiva complejidad de los fenómenos de desigualdad, fragmentación y exclusión social que se trasladan al sistema educativo ha conllevado la aparición de múltiples mecanismos estadísticos orientados a cuantificarlos. Estas iniciativas han partido desde diferentes ámbitos, tanto gubernamentales en sus diferentes niveles -nacionales y jurisdiccionales- como desde otros organismos privados o como parte de programas y convenios de investigación. En conjunto con ello, la necesidad de dar con indicadores más abarcativos que den cuenta de los aspectos multidimensionales de estos procesos, surge de la necesidad de superar la medición de las desigualdades a través de los mecanismos más tradicionalmente utilizados, basadas estrictamente en ingresos. Sin embargo, la aparición de estos indicadores no se encuentra exenta de observaciones metodológicas y procedimentales. Los múltiples enfoques y marcos teóricos utilizados, las diferentes formas de operacionalización, las variables utilizadas y los métodos de cálculo son significativamente diferentes entre unos y otros. Asimismo, prácticamente todos ellos se sostienen sobre fuentes secundarias de información y son dependientes de la continuidad de las condiciones y características de los relevamientos originales para su elaboración. Desde un enfoque de derechos, las desigualdades educativas resultan en un ejercicio diferencial del derecho a la educación, que demanda al Estado políticas públicas de intervención. Aunque el peso de la información en las diferentes fases de la política pública es central, la desarticulación existente entre los diferentes mecanismos de relevamiento y producción de información estadística, así como el gran número de organismos productores de estos indicadores presenta algunos obstáculos para su uso. El presente trabajo aborda, en primer lugar, el rol del Estado y las políticas públicas, los rasgos de las políticas públicas y el lugar de la información en estas políticas, con especial énfasis en el rol del Estado frente a los problemas sociales y, especialmente, en las desigualdades educativas. En segundo lugar, se analiza el conjunto de indicadores que han surgido en los últimos años, abordando sus aspectos conceptuales y metodológicos como sus fuentes de información. En tercer lugar, se derivan algunas conclusiones preliminares dando cuenta de la importancia de la coordinación de la producción de la información estadística y del peso de los censos nacionales de población, vivienda y hogares como instrumentos centrales para el diagnóstico y como herramientas de política pública².

Palabras Clave: desigualdades, censos, indicadores, estadísticas oficiales, políticas públicas.

Abstract

The progressive complexity of inequalities, fragmentation, and social exclusion, which are reflected in the educational system, has led to the emergence of multiple statistical mechanisms aimed at quantifying these phenomena. These initiatives have originated from various spheres, both government at different levels—national and jurisdictional—and from other private organizations or as part of research programs and agreements. Alongside this, the need to develop more comprehensive indicators that capture the multidimensional aspects of these processes arises from the need to move beyond measuring inequalities through the most traditionally used mechanisms based strictly on income.

¹ Universidad de Buenos Aires, Argentina / sdjanus@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-0991-8841>

² El presente trabajo se inscribe dentro de la tesis doctoral dirigida por el Dr. Guillermo Ruiz.

However, the emergence of these indicators is not without methodological and procedural considerations. The multiple approaches and frameworks used, the different forms of operationalization, the variables employed, and the calculation methods differ significantly. Furthermore, virtually all of them rely on secondary sources of information and depend on the continuity of the conditions and characteristics of the original surveys for their development. From a rights-based perspective, educational inequalities result in a differential exercise of the right to education, which demands public policy intervention from the State. Although the importance of information in the different phases of public policy is central, the existing disarticulation between the different mechanisms for collecting and producing statistical information, as well as the large number of organizations producing these indicators, present some obstacles to their use. This paper first addresses the characteristics of public policies and the place of information in these policies, with special emphasis on the role of the State in addressing social problems and, especially, educational inequalities. Second, it analyzes the set of indicators that have emerged in recent years, addressing their conceptual and methodological aspects as well as their sources of information. Third, some preliminary conclusions are drawn, highlighting the importance of coordinating the production of statistical information and the importance of national population, housing, and household censuses as central diagnostic instruments and public policy tools.

Keywords: inequalities, censuses, indicators, official statistics, public policies.

Introducción

En los últimos años se han desarrollado un gran número de indicadores sociales y educativos como instrumentos para evaluar las desigualdades de los sistemas educativos. Estos indicadores, que han provenido tanto de iniciativas oficiales como académicas, han intentado dar un paso adicional a las mediciones existentes alrededor de las desigualdades sociales y educativas, históricamente ancladas a cuantificaciones de dimensiones materiales o económicas. Asimismo, organismos internacionales financieros como el Banco Mundial o la OCDE han desarrollado amplias bases de datos que dan cuenta de estas preocupaciones por medir algunos aspectos de la educación desde una perspectiva internacional y comparada (Cardoso, 2020; Elfert e Ydesen, 2023). En particular, el Banco Mundial empezó a financiar el desarrollo de indicadores desde la década de 1980 y amplió progresivamente su banco de datos en treinta años, desde 116 indicadores en abril de 1989 a 1600 en octubre de 2018 (Banco Mundial, 2018).

En parte, la existencia de indicadores que abarcan más de una dimensión responde a necesidades provenientes de diferentes actores entre los cuales se encuentra el Estado en su dimensión nacional, los estados provinciales, y diversos actores de la sociedad, de obtener información más acabada y descriptiva de los complejos procesos que hacen a las desigualdades educativas. Sin embargo, estos indicadores, y en especial su forma de cálculo y medición, de una u otra forma se apoyan para su construcción sobre información proveniente de fuentes secundarias, en general relevamientos realizados tanto por los gobiernos nacionales como los provinciales, reflejados en políticas públicas de información oficial.

Este trabajo pretende realizar un acercamiento a los debates y discusiones contemporáneas sobre a las fuentes de información utilizadas para la elaboración de indicadores, recuperando la importancia de las estadísticas oficiales para el diseño de políticas públicas y su relevancia para la Argentina. Para ello, en primer lugar, se realizarán algunas observaciones sobre la naturaleza de las políticas públicas, en particular los aspectos relativos al uso de datos en políticas públicas y el rol del Estado. En segundo lugar, se realizará una revisión de algunos indicadores sociales y educativos desarrollados en Argentina, con especial foco en sus aspectos técnicos y fuentes de información. En tercer lugar, se realizarán algunas observaciones respecto a los censos como fuente de información, y la necesidad de encuadrar las iniciativas de medición de las desigualdades en una política pública de información oficial.

1. El uso de información en las políticas públicas

Previo al análisis de los aspectos instrumentales y técnicos de las políticas públicas, Bobbio (1986) provee un aporte para el análisis de políticas públicas en virtud de su definición de democracia, no por sus fines sino por sus aspectos procedimentales. En su obra *El futuro de la democracia*, caracteriza una definición mínima de democracia como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1986, p. 14). Desde este punto de vista, se entiende que una política pública es un conjunto de decisiones colectivas materializadas en acciones y encuadradas en un marco institucional y normativo que le otorga legitimidad. Asimismo, un primer paso para la comprensión de una política pública es dar cuenta que en un sistema democrático su legitimidad no proviene solamente de su contenido, sino que además proviene de su implementación a través de los canales establecidos y en virtud de reglas formalizadas. Aunque el enfoque de Bobbio no sea eminentemente centrado en las políticas públicas, el análisis realizado de la política (como estructura institucional, actores y relaciones) y las políticas (como proceso de toma de decisiones colectivas) resulta el fundamento sobre el cual se apoya la formulación, implementación y legitimación de las políticas públicas en tanto que los aspectos instrumentales de las políticas públicas se apoyan en una estructura institucional y jurídica.

Sin embargo, a los objetos del análisis propuesto en este trabajo, es necesario retomar también el contenido de las políticas públicas. El motivo principal de analizar el contenido de las políticas públicas y no solamente el procedimiento por el cual se definen las políticas públicas es que, como señala Ottone (2005), la ciudadanía en las democracias modernas supone un conjunto de derechos inalienables. Mientras que originariamente los derechos civiles supusieron un límite para la acción del Estado, la progresiva expresión normativa nacional e internacional de los derechos humanos y el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como necesarios para el ejercicio de otros derechos imprime al Estado la obligación de realizar acciones de promoción de estos derechos. Como señala Ottone:

Estos derechos responden a valores de igualdad, solidaridad y no discriminación. En virtud de ellos y en cuanto expresión de derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes con los civiles y políticos, los ciudadanos pueden llegar a disfrutar efectivamente de derechos básicos de carácter social, económico y cultural. Entre ellos se ha reconocido y consagrado, entre otros, los derechos al trabajo, a un nivel de vida

adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación y la seguridad social. Los DESC imponen al Estado el impulso de políticas para promoverlos entre quienes no los poseen. El Estado decide y regula entonces la necesidad de incrementar redistribuir y organizar los recursos de modo más eficiente, sobre todo en beneficio de grupos o personas que, por sus condiciones desiguales y desventajosas de inserción social, tienen menos posibilidades de ejercerlos. Para lograr la plena vigencia y universalidad de los DESC en las sociedades nacionales, los Estados tienden a buscar formas que reduzcan las desigualdades de origen y las dinámicas que las refuerzan (Ottone, 2005, p. 158)

Desde estas definiciones cobra especial importancia la responsabilidad pública del Estado entonces, en tanto actor clave para el desarrollo de las sociedades -sin restringir su rol a la definición de los aspectos sociales y productivos sino asimismo como estructura institucional encargada de distribuir derechos y oportunidades-. Si se ubican las políticas públicas como aquellos mecanismos y dispositivos desplegados por el Estado -no necesariamente con su participación exclusiva sino asimismo contemplando la participación de otros actores que eventualmente pueden acompañar de diferentes formas- orientados a la consecución de un fin o una meta, resulta necesario analizar el contenido de la política pública.

Si bien existen múltiples definiciones de política pública, en términos generales se hace referencia al conjunto de dispositivos desplegados por un grupo de actores, entre los cuales a los objetivos de este trabajo se destaca el Estado, para lograr un objetivo específico. Espinoza (2009), retomando a varios autores, define la política pública de la siguiente manera:

El concepto de política pública, a su vez, ha sido lucidamente definido por varios autores (Dunn, 1994; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Jenkins, 1978; Parsons, 1995) quienes coinciden en señalar que el concepto en cuestión ha de ser entendido como un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos que involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular. En palabras de Dunn (1994: 70), las políticas públicas son un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras. En cualquiera de las áreas mencionadas existen distintas posibilidades de acciones de política que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables y que involucran conflictos entre los distintos actores de la comunidad (Espinoza, 2009, p. 3)

Por otra parte, Oszlak y O'Donnell definen las políticas públicas -llamándolas políticas estatales a fin de denotar el rol central del Estado- *como una toma de posición frente una determinada cuestión*, que ha sido debatida y ha ingresado en la agenda pública. Esta toma de posición deriva y se materializa en acciones y decisiones -u omisiones e inacciones- deliberadas que procuran dar cuenta de esa *cuestión*. El Estado sin embargo no actúa como un neutral en esta toma de decisiones, sino que se ubica como un actor más -aunque con recursos particulares que otros actores no poseen- dentro del entramado que rodea la cuestión, con influencia de y hacia otros actores. En el enfoque de Oszlak es necesario tomar en cuenta el peso del concepto de la burocracia estatal, concebida como "la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del estado que materializan" (Oszlak, 2006, p. 7). La burocracia estatal, entonces, no solamente ejecuta, sino que interviene en el proceso y definición. Resulta de especial interés tomar en cuenta esta definición en virtud del rol del Estado en América Latina y en Argentina en materia social y educativa.

En la perspectiva de Thwaites Rey (1999), el análisis de las políticas públicas debe anclarse y situarse en un determinado momento y contexto que condiciona diferentes juegos de poder entre actores. Las políticas públicas por ende no necesariamente apuntan siempre al *bien común* anteriormente mencionado, sino que, por el contrario, dependiendo del momento y del contexto, pueden impactar sobre determinadas configuraciones de poder de unos grupos sobre otros, afectando en forma diferencial en la sociedad, reflejando o cambiando la correlación de fuerzas sociales. Este enfoque no solamente permite desnaturalizar las políticas públicas, sino que conlleva analizar a quiénes benefician, qué relaciones de poder pueden resultar cuestionadas o reforzadas, y de qué modos se articulan con el aparato de Estado.

Antes de abordar el uso de información en las políticas públicas, y en particular las políticas públicas basadas en evidencia, se destaca para este análisis el aporte de F. Isuani (2012). Retomando de Oszlak la aproximación de que el desarrollo de políticas públicas constituye el núcleo de la actividad estatal, señala que las capacidades estatales se expresan y ponen en juego en los resultados de estas políticas:

En términos generales, para que logren traspasar una mera declaración retórica, dichas políticas requieren de un conjunto de instrumentos con los cuales materializar la intervención estatal en la sociedad haciendo frente a los diversos problemas sociales. Por ello, las características que adquieran dichos instrumentos habilitaran —o no— a las diversas instancias estatales para atender las demandas sociales; en otros términos, los instrumentos de política pública dotan al Estado de las capacidades necesarias para intervenir eficazmente en la sociedad (Isuani, 2012, p. 58).

Estos instrumentos se definen como “aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan” (Isuani, 2012, p. 58), y los clasifica en tres tipos: dispositivo normativo, el cual es entendido como las leyes, los decretos y reglamentos que enmarcan la política pública, su orientación y responsabilidades; el dispositivo de gestión, entendido como la estructura organizacional y los procesos necesarios para llevar a cabo las actividades y concretar los objetivos previstos, y los recursos básicos, entendidos como los recursos financieros, tecnológicos y humanos necesarios para que el dispositivo de gestión alcance los objetivos previstos.

Desde estos enfoques, se concibe entonces que, en primer lugar, una política pública no puede ser analizada solamente desde su procedimiento de definición, sino que debe ser analizada asimismo en lo que concierne a su contenido, en particular debido a su carácter de respuesta frente a un tema de agenda. En segundo lugar, se recupera el lugar central del Estado en la formulación de políticas públicas, al margen de la articulación con otros actores ubicados en posiciones estratégicas. En tercer lugar, se advierte que las políticas públicas no son un instrumento aislado de las tensiones y expresiones de poder entre grupos sociales, sino que son la expresión e inciden en determinados juegos de poder entre diversos actores sociales, y en cuarto lugar se recupera que las políticas públicas deben ser analizadas no solamente en su formulación y contenido, sino también en virtud de los mecanismos con los que cuenta el Estado para materializarlas.

Ahora bien, los problemas que ingresan en la agenda pública son abordados con miras a su solución o mitigación mediante el diseño y la subsiguiente implementación de políticas públicas. Estas iniciativas, para su ejecución efectiva, demandan la asignación de un conjunto de recursos específicos. Es característico de dichas problemáticas presentar un elevado grado de complejidad; esto es, ostentan una naturaleza multidimensional, lo cual requiere, por ende, un abordaje integral que considere la multiplicidad de factores que incidieron en su génesis y evolución. Se quiere recuperar en especial el sentido complejo y multidimensional de los problemas que ingresan en la agenda en especial al analizar las desigualdades educativas. Estas desigualdades, históricamente analizadas desde un enfoque centrado en las condiciones de pobreza, han ido progresivamente siendo analizadas en las múltiples expresiones y dimensiones que se conjugan para dar lugar a desigualdades educativas, independientemente de los principios de igualdad sobre los cuales se asentaron los sistemas educativos. Asimismo, resulta pertinente señalar que, dentro del espectro de alternativas de solución disponibles, la selección de una opción particular se encuentra supeditada, de manera significativa, al diagnóstico situacional realizado, a la conceptualización del problema formulado por la instancia gubernamental, así como a la teoría de cambio subyacente que se adopte para la intervención. En este marco, el rol de la información juega un papel central. Tal como señalan Enrique y Vázquez (2024):

La necesidad de disponer de información sobre el desarrollo de las acciones y sus efectos —en términos de eficacia, eficiencia, calidad, resultados e impacto— da lugar, a su vez, al diseño e implementación de una propuesta de monitoreo y evaluación. Tanto el monitoreo como la evaluación implican una valoración sistemática, más precisamente, una comparación entre lo propuesto y lo que en efecto se logra realizar —en términos de actividades y de resultados—, para lo cual es necesario producir información de calidad que sirva de base (Enrique y Vázquez, 2024, p. 2).

Como señalan Jaime y Vaca (2022), en los últimos años, con antecedente en el paradigma de la Nueva Gestión Pública o *New Public Management*, las políticas basadas en evidencia han cobrado relevancia como metodología para el desarrollo de políticas públicas. Especialmente en Inglaterra y en Estados Unidos donde fueron promovidas desde la década de 1990, las políticas públicas basadas en evidencia como metodología retoman el rol de la información en este proceso de formulación con al menos tres objetivos: el primero de ellos incrementar la efectividad de las políticas públicas dada la frecuencia con la que los estados, marcados por dificultades y restricciones, impulsan iniciativas que en última instancia poseen un bajo impacto respecto al problema que pretendían abordar. En segundo lugar, supone que contar con información y basar la política en esta información permitiría asignar los escasos recursos con mayor

eficiencia. En tercer lugar, se ubica un objetivo vinculado a la rendición de cuentas, en virtud del carácter democrático del proceso de formulación, desarrollo e implementación.

Independientemente del debate entre las aproximaciones a los modos y metodologías de formulación de políticas públicas, queda claro que la disponibilidad de información resulta un insumo necesario. Esto queda aún más en evidencia cuando se habla de políticas públicas sectoriales como las políticas educativas y cuando se abordan problemas complejos como las desigualdades educativas, que, si bien pueden tener correlación con otras desigualdades –primordialmente con las desigualdades de recursos materiales como numerosas veces ya se ha mostrado– no necesariamente constituyen el único factor. Las desigualdades educativas, más que simplificarse, se han complejizado tanto en su base como en su expresión. Tal como señala Dussel (2004):

Hay que destacar que la relación entre sistema educativo y desigualdad en la Argentina de hoy es compleja, y que ello hace que no alcance con expandir el sistema escolar tal como hoy existe sin cambiar otras condiciones organizativas, curriculares y de funcionamiento. (...). Es bien conocido que, pese a la retórica y al “ethos” igualitario, el sistema educativo argentino sostuvo formas de integración escolar diferenciada que perpetuaban las diferencias sociales. La denuncia de circuitos o segmentos diferenciados de escolarización para los distintos sectores sociales que hicieron estudiósos y políticos en los '70 y '80 quebró el mito de la igualdad de oportunidades. No bastaba con abrir las puertas de las escuelas y expandir la matrícula; era necesario interrogarse también sobre qué pasaba en su interior, qué efectos de distribución de las oportunidades se daban dentro del sistema educativo entre escuelas de mejor y peor calidad, entre modalidades de enseñanza y entre las propias expectativas de las familias. (...). hay que señalar que a lo largo de las últimas décadas la desigualdad educativa siguió pensándose y “atacándose” en términos casi estrictamente económicos (Dussel, 2004, p. 4).

2. Resultados y discusión: la proliferación de índices de medición en el análisis de las desigualdades educativas³

El abordaje del rol de la información como componente de las políticas públicas, en el marco de las desigualdades educativas como tema de agenda pública, tiene como consecuencia la necesidad de analizar las formas en las que las desigualdades educativas han sido abordadas en materia de políticas de producción de información. Por una parte, es necesario dar cuenta de las redefiniciones que han tenido las desigualdades educativas como problema de ejercicio de derechos, tanto en términos conceptuales como operativos. Sin embargo, es necesario abordar también las formas en las que se ha operacionalizado el derecho a la educación y su contenido, y las condiciones que hacen desigual su ejercicio, es decir las dimensiones, variables y cuantificaciones que han surgido para el abordaje de estas desigualdades. Esta doble entrada en el análisis precisa entonces dar cuenta de las definiciones que se han desarrollado alrededor del derecho a la educación, su contenido, y las condiciones de desigualdad, pero asimismo de los límites alrededor de la operacionalización de estas definiciones, primordialmente referidos a las fuentes de información y a la estructura de producción entre organismos y niveles de gobierno, en virtud del rol de las fuentes de información como instrumento de políticas públicas. Esta definición no carece de dificultades, tal como señala Ruiz con referencia al contenido de la educación:

Existe una vasta bibliografía que invoca al derecho a la educación en América Latina, pero que se limita al estudio de los condicionantes para su realización efectiva, o bien hace hincapié en las condiciones de exclusión de diferentes sectores sociales (Acosta, 2021; Barrios, 2006; Ezcurra et al., 2019; Gentile, 2009; Finnegan y Pagano, 2008; López, 2007; Riquelme et al., 2019; Mas Rocha et al., 2012; Muñoz, 2012; Rivas et al., 2007). No se define el contenido del derecho a la educación, sino que se da por sentado que se entiende qué quiere decir, o bien se lo restringe a las tasas de escolarización o al financiamiento en el sector (Ruiz, 2024, p. 31).

El concepto de vulnerabilidad aplicado tanto a la dimensión social como en particular a la dimensión educativa ha aparecido como un concepto superador de las aproximaciones estrictamente vinculadas a las condiciones de pobreza. Si bien existen discusiones teóricas acerca de las dificultades de arribar a una definición unívoca y operacionalizable del concepto de vulnerabilidad, se pueden ubicar al menos seis aproximaciones o enfoques: el enfoque basado en derechos, que considera la vulnerabilidad como una carencia de poder, asociada a la exclusión y discriminación en sistemas con distribución asimétrica del poder; el enfoque desarrollista, que vincula la vulnerabilidad a la segmentación

³ Para el objeto de este trabajo se han excluido los dispositivos de evaluación estandarizada y sus resultados dado que, si bien indican algunos aspectos vinculados con las desigualdades educativas, el propósito primordial de las evaluaciones estandarizadas es la medición de aprendizajes desde una perspectiva sumativa de la evaluación basada en la evidencia.

del mercado laboral y la falta de servicios sociales; el enfoque vinculado a la línea de pobreza (LP), que define la vulnerabilidad como la probabilidad de caer por debajo de la LP, relacionándola directamente con los niveles de ingresos; el enfoque vinculado a las crisis económicas, que refiere a la incapacidad de resistir shocks económicos puntuales, distinguiendo entre vulnerabilidad intrínseca y circunstancial (asociada a cambios en políticas públicas); el enfoque de activos/vulnerabilidad o *asset/vulnerability*, el cual centra en la capacidad (o incapacidad) de los individuos y hogares para movilizar sus activos (materiales, humanos, sociales) frente a cambios en el entorno; y por último el enfoque de riesgo/ambiental, que conecta la vulnerabilidad social con la exposición a amenazas o peligros (naturales, ambientales, económicos) y la capacidad diferenciada de los grupos sociales para enfrentarlos, en el que la vulnerabilidad representa las condiciones socioeconómicas previas a un evento adverso que determinan la capacidad de respuesta (Beer, E. et al., 2013).

Independientemente de estos enfoques, en todos los casos se rescata el carácter complejo y multidimensional de la vulnerabilidad como concepto superador al de pobreza. En este sentido, en los últimos años han aparecido numerosos índices de medición de las condiciones sociales y educativas, en general vinculados al concepto de vulnerabilidad. Estos indicadores han aparecido tanto a nivel provincial como a nivel nacional, y han tenido diferentes características, en el marco de una creciente preocupación local e internacional por abordar las condiciones de vida de manera más compleja y abarcativa:

A nivel internacional, en las últimas décadas hubo una profusión de debates en torno a la medición de las condiciones de vida debido a, por un lado, la necesidad de contar con una mayor batería de indicadores sociales para la gestión y monitoreo de las políticas públicas (con un fuerte énfasis en lo territorial) y, por otro lado, al convencimiento respecto de la insuficiencia del método de la pobreza por ingresos para dar cuenta, por sí solo, del bienestar de la población y del desarrollo humano (Born, D. et al., 2019, p. 64)

Antes de abordar estos indicadores, es conveniente retomar los enfoques previos para dar cuenta de las dimensiones de las condiciones de pobreza. Entre estos primeros enfoques, tal vez el que más relevancia ha cobrado ha sido el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas, o NBI:

La metodología de las NBI para el estudio de la pobreza en los países latinoamericanos fue propuesta por la CEPAL en los años 1970 y tiene como principal objetivo identificar hogares y personas que no alcanzan a satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales, utilizando básicamente la información censal (...) Cualquiera sea la situación del contexto, la noción actual de dignidad humana y la universalidad de los derechos humanos básicos, sientan las bases conceptuales de esta metodología (Álvarez, et al., 1997, p. 4).

Metodológicamente, el indicador de NBI posee 5 dimensiones: hacinamiento (hogares con más de 3 personas por cuarto), vivienda (hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente, por ejemplo una habitación de inquilinato), sanitaria (hogares que no tienen ningún tipo de baño, o baño sin descarga de agua), escolaridad (hogares que tienen algún niño o niña de 6 a 12 años que no asiste a una institución educativa) y subsistencia (hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe de hogar tiene un bajo nivel educativo, es decir que alcanzó como máximo el segundo grado del nivel primario). El cumplimiento de una de estas condiciones es suficiente para estar dentro del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Como señalan los autores, la utilización de esta metodología permitió por una parte la utilización de la información censal con altos niveles de desagregación geográfica, pero asimismo permitió dar cuenta de las condiciones materiales de vida para aquellos casos en los que no se contaba con la información correspondiente a los ingresos. Sin embargo, ya en aquel momento los autores daban cuenta de las limitaciones de la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Entre ellas se mencionaba que el indicador no permite identificar las poblaciones que fueron afectadas por los fenómenos de empobrecimiento recientes, capta primordialmente las situaciones extremas, y el hecho de que los indicadores empleados pueden no presentarse en todos los hogares que en realidad se encuentran en condiciones de pobreza, por lo cual el indicador como forma de medición posee limitaciones. Se agrega a esto que el indicador solo posee dos resultados posibles, pobre/no pobre de acuerdo con el resultado del cálculo del NBI, por ende el carácter dicotómico del mismo solamente permite la discriminación de dos posibles estados frente a una realidad que se expresa en forma más compleja.

Para superar algunas de estas limitaciones, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), responsable de las estadísticas oficiales, desarrolló en el marco del Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares del año 2001 el Índice de Privación Material de los Hogares, o IPMH. Tal como señalaba el INDEC,

El Índice de Privación Material de los Hogares es una metodología de identificación y agregación de las diferentes situaciones de pobreza, según el tipo y la intensidad de las privaciones que afectan a los hogares. De esta forma, se ofrece una aproximación a la privación no sólo a través de la incidencia, sino que además se distinguen grados y situaciones diferenciales que reconocen el carácter estructural o coyuntural de las carencias. (INDEC, 2003, p. 6).

Este índice se constituye como un índice bidimensional, el cual mide los recursos corrientes (ingreso monetario) y los recursos patrimoniales (condiciones de habitabilidad de las viviendas), con grados y umbrales. Este índice sigue construyéndose al año actual en base a la información relevada a través de los procedimientos censales.

Ambos indicadores refieren específicamente a condiciones de pobreza, encarada como pobreza medida a través de ingresos o pobreza multidimensional, sin embargo, no necesariamente dan cuenta de situaciones de vulnerabilidad, aunque sí de pobreza multidimensional y no solamente de pobreza medida a través de los ingresos. Como se mencionó anteriormente, el concepto de vulnerabilidad supone, al menos teóricamente, un abordaje superador al de pobreza. Puede observarse en este sentido la elaboración del Índice de Vulnerabilidad Social el caso de la Ciudad de Buenos Aires, y en el caso de la provincia de Buenos Aires el Índice de Vulnerabilidad Socioeducativa del Establecimiento.

El primero de ellos fue desarrollado por la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2009, y toma cinco dimensiones clasificadas en dos grandes grupos. Por una parte, lo que denomina “activos materiales” (condiciones de hacinamiento, calidad de los materiales de la vivienda y dependencia de los integrantes del hogar sobre aquellos que perciben ingresos dentro del mismo) y los “activos no materiales”, primordialmente el acceso a salud y lo que denomina el “clima educativo”, que está constituido por el promedio de los años de escolarización de la población mayor a 18 años del hogar. Cada una de estas cinco variables posee una ponderación, y en base al cálculo ponderado se arriba al indicador. La fuente de información para la construcción de este índice es el Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares del año 2001, lo cual permite que el índice sea aplicado a nivel de radio censal como unidad mínima territorial de análisis.

Por su parte, el Índice de Vulnerabilidad Social Educativa (IVSE) de la Provincia de Buenos Aires fue elaborado en el año 2019. Toma como antecedentes otros dos índices: en primer lugar, un índice desarrollado durante la década de los '90 que “buscaba medir la desfavorabilidad de acceso a los establecimientos en base la distancia de ubicación entre una escuela y una zona urbana próxima, los medios de transporte público disponibles, las vías o rutas de acceso y servicios públicos disponible” (Camarda, D. et. al. 2019, p.1). Este antecedente, enmarcado en las políticas compensatorias focalizadas de la década de los '90, tuvo como objeto evitar la caída de ingresos de los docentes como producto de la crisis del año 2001:

Con la aprobación de la ley de la emergencia económica de la Provincia de 2001 y con el fin de evitar una caída abrupta del nivel de ingreso de los docentes, se modificó el estatuto docente y se clasificaron, formalmente, a todos los establecimientos educativos en seis niveles de desfavorabilidad: Normal: 0%, I: 30%, II: 60%, III: 90%, IV: 100% y V: 120%. (...) Actualmente se requiere de una revisión de la clasificación de este índice que tome en cuenta también criterios de vulnerabilidad de necesidades de recursos físicos de la propia escuela y de su matrícula (Camarda, D. et al., 2019, p.1).

El otro antecedente que marca el IVSE es el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), el cual será abordado más adelante en este trabajo. El IVSE posee una desagregación territorial por establecimiento, sector de gestión, distritos y región educativa, y operacionaliza al concepto de “vulnerabilidad multidimensional” en tres grandes dimensiones: los antecedentes educativos de los estudiantes, los antecedentes educativos del núcleo familiar y los antecedentes de los recursos básicos del establecimiento. Cada una de estas dimensiones posee diferentes indicadores. Para la primera dimensión, el indicador es la Tasa de Sobredad Avanzada (es decir, dos o más años de sobredad respecto al año teórico de escolarización) para el nivel primario y secundario y la Edad Avanzada para el nivel Inicial, Superior y la modalidad de educación de Jóvenes y Adultos. Para la dimensión de antecedentes educativos del grupo familiar, se toman los años de educación de los padres y/o tutores. Para la dimensión de Antecedentes de Recursos Básicos del Establecimiento, se toman tres indicadores dicotómicos: si dispone de energía eléctrica, si dispone de agua potable, y si dispone de conectividad a internet. Es interesante señalar que al menos en lo que corresponde a la última dimensión

-conectividad a internet-, la variable es dicotómica, cuando la conectividad a internet puede tener muchos valores intermedios que determinan las posibilidades reales de uso, con por ejemplo el ancho de banda o la velocidad como condicionantes de las actividades que realmente pueden realizarse sobre esa conexión. Para todos estos indicadores se utilizan fuentes de información provinciales y nacionales, teniendo especial énfasis el Relevamiento Anual llevado adelante por el actualmente denominado Ministerio de Capital Humano, el cual estandariza el relevamiento para todas las jurisdicciones de manera de llegar a valores comparables interjurisdiccionales.

El IVS mencionado en el párrafo anterior como antecedente del IVSE de la Provincia de Buenos Aires, refiere al Índice de Vulnerabilidad Social desarrollado por la Provincia de Buenos Aires en el marco de la creación del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales creado por la Ley provincial N° 13.163 del año 2003. Este índice, a pesar de tener la misma denominación que otros, según el Decreto reglamentario 609/2004 posee una composición significativamente distinta: asigna una ponderación de un sesenta por ciento en relación directa a la cantidad de población en condiciones de necesidades básicas insatisfechas; un diez por ciento en relación directa a la mortalidad infantil; un diez por ciento en relación directa a los nacimientos de bajo peso, un diez por ciento en relación directa a las causas asistenciales iniciadas en el Fuero de Menores, y por último un diez por ciento en relación directa a las defunciones por causas parasitarias e infecciosas. El propio decreto reglamentario indica que “la fuente de información de los indicadores que componen el índice de vulnerabilidad social provendrá en todos los casos de organismos oficiales nacionales y/o provinciales” (Decreto 609/2004 de la Provincia de Buenos Aires). Este indicador, tal cual señala el documento metodológico del IVSE de la provincia, no pudo volver a ser calculado, y tampoco utilizado en políticas públicas sectoriales educativas:

Actualmente no es posible actualizar el IVS porque no existe más el relevamiento de datos que muestre la variable de cantidad de causas de chicos en situación penal, por lo tanto, sus variables ofrecen un IVS de 2001. Si bien hubo intentos de actualizar el IVS, su limitación en el campo educativo es no tomar en cuenta información de la propia escuela o su matrícula; es decir, el resultado del IVS (de los hogares) de un área no debería extrapolarse linealmente a las escuelas ubicadas en el mismo radio, especialmente en las 2 zonas urbanas porque la matrícula de una escuela estatal y sus recursos físicos no se corresponden directamente con los recursos o características de los hogares vecinos. Más allá de esto, el IVS tiene un alto poder de medición de las características de los hogares porque los datos de sus variables provienen directamente de las respuestas de los integrantes de hogares encuestados. (Camarda, D. et al., 2019, p.1-2)

El contexto de la pandemia COVID-19 también dio origen a otros índices. El Índice de Vulnerabilidad Socioterritorial (IVST), desarrollado por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, es un modelo espacial que busca mapear la distribución territorial de la vulnerabilidad social en la Región Metropolitana de Buenos Aires, y se fundamentó en la evidencia de que la propagación y el riesgo de complicaciones por COVID-19 se distribuyen desigualmente según las condiciones materiales de vida. Este índice utilizó como fuentes el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios del 2020, y el Registro Nacional de Barrios Populares de 2018, combinando una fuente secundaria nacional con una fuente secundaria provincial para desarrollar un indicador coyuntural. Utilizó como criterios la presencia o ausencia de un barrio popular con una ponderación de 0,3, la concentración espacial de barrios populares con una ponderación de 0,2, los radios censales con proporción moderada y alta de hogares con exclusión social con una ponderación de 0,3, y la densidad espacial de radios censales con alta exclusión social con una ponderación de 0,2. El indicador de exclusión social proviene de una combinación de información relevada por el Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares, y la Encuesta de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. Según el documento metodológico del indicador:

Para la definición de zonas de vulnerabilidad, se decidió utilizar el índice elaborado en el estudio “Concentración del riesgo de exclusión” (Márquez A., Tuñón L. & Salvia A., 2019) que consiste en una estimación del riesgo de exclusión socioeconómica de la totalidad de hogares de Argentina a partir de un diseño de investigación que combina datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA) y el Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas (2010). Dicho estudio está desarrollado a partir de los radios censales, lo cual lo hace abarcativo exhaustivamente de todo el territorio. El índice de exclusión aporta información sobre la distribución geográfica de los niveles de exclusión socioeconómica a nivel de radios censales (...) Se decidió utilizar el índice de exclusión social de Márquez A., Tuñón L. & Salvia A., 2019 porque consideramos que fue construido con variables que son más significativas que las contempladas por la metodología NBI, agregando mayor riqueza en las variables analizadas con el aporte datos de otros estudios como la Encuesta de Deuda Social Argentina. (Zucchino, B. et. al, s/f, p. 3-4).

Es interesante considerar, sobre este último indicador, la combinación de información proveniente de relevamientos oficiales en conjunto con información relevada por agentes privados. Torrado (2007) señalaba sobre esto:

Una sociedad (no sólo formalmente) democrática necesita de un Sistema Estadístico Nacional (SEN) democrático. En este ámbito, nuestro país arrastra desde antiguo un peligro ciudadano: *los gobiernos de turno gozan del raro privilegio de controlar la producción de las estadísticas con las que será evaluado el éxito o el fracaso de su propia gestión.* (...) opiniones interesadas llegaron a mencionar la posibilidad de disolver el INDEC y/o contratar consultoras privadas para elaborar las estadísticas oficiales, sea para todo el SEN, sea para algunos indicadores trascendentales respecto del diagnóstico de la coyuntura económica y social. Para salir rápidamente de esta última y peregrina polémica, digamos que la idea de que empresas privadas pudieran producir las estadísticas oficiales revela una ignorancia supina acerca de las portentosas dificultades legales, institucionales, técnicas, operativas y financieras que supone el mantenimiento del SEN. Tal desatino sólo puede emerger en mentes de razón obnubilada por la ideología privatizadora o por el crudo interés político y/o corporativo (Torrado, 2007, p. 13).

El hecho de que un censo de población u otros instrumentos oficiales no incluyan información necesaria para la toma de decisiones de temas de agenda política o eventualmente sufran cambios en el tiempo en cuanto al contenido del relevamiento, eliminando o cambiando la información relevada puede tener potencialmente varias consecuencias. En primer lugar, dificulta la comparabilidad diacrónica, debido a que los cambios metodológicos impactan directamente sobre la posibilidad de comparar una variable con los relevamientos anteriores. En segundo lugar, obliga a cambios metodológicos para el procesamiento. Un ejemplo de ello es la forma de preguntar la escolaridad entre el Censo 2001 y el Censo 2010: mientras que el Censo 2001 difería los caminos de respuesta según la condición de asistencia, el Censo 2010 unificó este camino, obligando a modificar la metodología de tratamiento de la pregunta. Más importante aún, el Censo 2010 eliminó la pregunta de sector de gestión de asistencia, tornando imposible a partir de los datos censales arribar a una correlación entre las características sociodemográficas y el sector de gestión al que asiste la población escolarizada, siendo necesario para este análisis recurrir a otras fuentes de información, las cuales bien carecen de la complementación de otros indicadores (por ejemplo el relevamiento anual posee información por sector de gestión pero no releva la información sociodemográfica que releva un censo), y la Encuesta Permanente de Hogares no posee las mismas características, siendo un relevamiento muestral, con cobertura de aglomerados urbanos y sin desagregación territorial al interior de cada uno de estos aglomerados. Otro cambio metodológico se observa en el Censo 2022, en el cual la pregunta de “Sabe leer o escribir” fue eliminada y es inferida a partir de los años de escolarización. Una cuestión importante que deriva de estos comentarios es qué sucede cuando un núcleo de información no es abordado por los instrumentos de estadística oficiales. Como señala Villacís:

El simple hecho de que no haya una pregunta supone una privatización implícita de la información pública. Si un censo no produce información sobre una pregunta explícita, alguien exigirá esa respuesta. ¿Y quién va a satisfacer esa demanda? Una empresa privada. Así que lo que era un bien común se ha convertido en un bien privatizado, sin que nadie haya hecho leyes, normas ni nada. No necesita ningún escándalo mediático. El simple hecho de eliminar preguntas de un censo supone implícitamente una intervención en la economía política. Por eso, el peor error que podemos cometer es interpretar el censo como una herramienta técnica de decisión, cuando, en realidad, es una herramienta política (Villacís, 2020, p. 65-66, traducción propia)

Retomando los indicadores anteriormente abordados, aunque puede observarse que en prácticamente todos los índices de vulnerabilidad analizados la dimensión educación aparece -con diferentes indicadores, o diferentes ponderaciones-, existen también indicadores específicamente educativos y no solamente como dimensión dentro de una conceptualización más amplia. Algunos de estos indicadores han sido desarrollados jurisdiccionalmente, y otros indicadores han sido desarrollados en el plano nacional, utilizando diferentes fuentes de información, pero todos ellos apoyándose en relevamientos estadísticos oficiales.

Antes de abordar propiamente los índices específicamente educativos, se debe considerar que internamente, el sistema educativo produce indicadores definidos en el Sistema Nacional de Indicadores Educativos proveniente de la Red Federal de Información Educativa (RedFIE). Estos indicadores abarcan cinco áreas -contexto demográfico y socioeconómico, recursos, proceso, resultados, e impacto- y se encuentran definidos técnicamente en cuanto a sus fuentes de información y formas de cálculo. Para la elaboración de estos indicadores se combinan diferentes fuentes de información -censo nacionales, censos de infraestructura escolar, censos docentes, estadísticas económicas, ejecuciones presupuestarias, censos nacionales económicos, y relevamientos anuales-, con algunas limitaciones en

algunas dimensiones en virtud de las diferentes características de los relevamientos -por ejemplo, mientras que el relevamiento anual se realiza todos los años, la distribución de la población por edad, necesaria para el cálculo de indicadores como tasas de escolarización netas y brutas, requiere proyecciones poblacionales por grupos de edad y edades simples, con las dificultades metodológicas que ello implica-. Entre estos indicadores, tres de ellos son producidos sistemáticamente y publicados junto con los anuarios estadísticos: tasa de sobreedad, tasa de repitencia y tasa de abandono. Quizás la virtud primordial de estos tres indicadores es la baja dependencia de otros relevamientos, dado que toda la información para su producción se encuentra contenida en los relevamientos anuales. Aunque son comúnmente clasificados como indicadores de eficiencia del sistema educativo, en gran parte su variabilidad debe ser observada en conjunto con otras características del sistema, como por ejemplo los regímenes académicos, cuyos cambios pueden afectar estos indicadores, factor especialmente relevante en el marco de un país federal donde cada jurisdicción tiene un régimen académico propio y estructuras académicas diferentes en virtud del artículo 134 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, que permite la coexistencia de dos estructuras académicas: una de seis años para el nivel de educación primaria y de seis años para el nivel de educación secundaria, o una estructura de siete años para el nivel de educación primaria y cinco años para el nivel de educación secundaria.

Derivado de estos tres indicadores mencionados, puede observarse el Índice de Vulnerabilidad Educativa desarrollado por la Dirección General de Información y Estadística de la Ciudad de Buenos Aires. Este índice utiliza como fuente de información el Relevamiento Anual instrumentado a nivel nacional, y considera tres variables: sobreedad, como el porcentaje de alumnos cuya edad supera la teórica para el grado/año que cursan; repitencia, como el porcentaje de alumnos que cursan por segunda vez (o más) el mismo grado/año (excluye recursado por abandono previo); y el abandono, como el porcentaje de alumnos que dejan el establecimiento durante el ciclo lectivo sin solicitar pase. Es un índice no ponderado, es decir que cada uno de los indicadores que lo componen tiene el mismo peso relativo.

A nivel nacional, en 2019 se desarrolla el Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE), que, a diferencia del anterior, no toma información de los relevamientos anuales educativos, sino que toma información proveniente de los censos de población, vivienda y hogares. El índice fue construido en el marco de un convenio de cooperación y asistencia técnica entre la Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación y la Organización de Estados Iberoamericanos, y toma como antecedente el IVS anteriormente descripto desarrollado en las áreas de estadística social y demográfica de la Ciudad de Buenos Aires:

En el caso argentino, un antecedente directo del ICSE fue el Índice de Vulnerabilidad Social (IVSg) (Con et. al., 2011), cuyos resultados surgían del Censo de 2001, utilizado para la planificación de acciones de política educativa en la Provincia y en la Ciudad de Buenos Aires (DGCyE, 2010a y 2010 b) y también en la Nación (MEN, 2015). No obstante, en la construcción del ICSE, el IVSg es reformulado tanto en sentido operacional (por cambios en la información relevada y/o disponible entre el Censo de 2001 y el Censo de 2010) como conceptual (en términos de las dimensiones, indicadores y umbrales considerados y su estructura de ponderación) (Born, D. et al., 2019, p. 65).

El ICSE se ubica en su conceptualización como una herramienta para el desarrollo de políticas públicas sectoriales, y tal como se señala en su metodología, no incluye información referida a la escolarización con relación a la edad teórica y real, sino que es un indicador de contexto. El indicador toma cuatro grandes dimensiones -vivienda, agua y saneamiento, capacidad económica y clima educativo del hogar. Para cada una de las dimensiones se toman diferentes indicadores, y los indicadores poseen tres umbrales -sin privación, privación moderada y privación severa/crítica. Al tomar como fuente de información el relevamiento censal del año 2010, el límite se encuentra en las variables relevadas en el procedimiento censal. En la propia elaboración del índice, la dimensión de la Capacidad Económica es impactada tanto por la información relevada como por la metodología censal. A lo largo de la aplicación de los censos en Argentina, en algunos casos se realizaron cuestionarios unificados (es decir, la misma cédula censal para toda la población), y en otros casos se aplicaron dos cuestionarios, un cuestionario básico aplicado a toda la población y un cuestionario ampliado aplicado a una muestra, cuyo nivel de desagregación es mucho menor. En estos casos el desarrollo de instrumentos estadísticos se enfrenta con decisiones metodológicas que impactan sobre el alcance, dado que debe limitarse a lo abarcado por los cuestionarios que fueron aplicados al total de la población, o, en el caso de utilizarse los cuestionarios ampliados que fueron aplicados a muestras, abarcar más información en detrimento de su desagregación territorial. En este marco, dada la utilización del Censo 2010 como fuente de información, cuya metodología de aplicación fue la de dos cuestionarios, uno básico y uno ampliado, la decisión metodológica para el ICSE fue la utilización de la información contenida en el cuestionario básico, de alcance al total de la población, privilegiando la mayor desagregación territorial. Sin embargo, tal como señalan los autores, el cuestionario básico del censo 2010 no incluyó

la información correspondiente a la formalidad o informalidad de empleo y abarcó solamente la condición de actividad, por lo cual la formalidad o informalidad fue imputada a partir del cruce de diferentes variables y utilizando otro relevamiento -la Encuesta Permanente de Hogares- como parámetro de comparación.

3. Algunas conclusiones: los marcos para la medición de las desigualdades educativas

La medición de la vulnerabilidad social y educativa es un campo dinámico y complejo, reflejado en la diversidad de índices y metodologías desarrollados por organismos nacionales, provinciales y académicos. Herramientas como el NBI y el IPMH (INDEC) proporcionan visiones basadas en censos sobre privaciones materiales estructurales y multidimensionales. Índices compuestos como el IVS (GCBA) y el IVSE (PBA) buscan capturar gradaciones de riesgo combinando múltiples indicadores socioeconómicos y educativos. Enfoques territoriales como el ICSE (Nación) y el IVST (PBA) resaltan la dimensión espacial de la vulnerabilidad. En el ámbito educativo, el IVE (GCBA) y los indicadores de eficiencia interna de la DIEE (Nación) se centran en las trayectorias escolares (sobreedad, repitencia, abandono) como manifestaciones clave de vulnerabilidad.

El análisis revela un conjunto diverso de herramientas para medir la vulnerabilidad social y educativa en Argentina, con diferentes marcos conceptuales, fuentes de información, alcances, metodologías y órganos responsables: el indicador de NBI (INDEC), el cual mide pobreza estructural por carencias básicas (hogar, censo); el IPMH (INDEC), el cual mide privación material distinguiendo dimensiones patrimonial y corriente (hogar, censo); el IVS (GCBA, aplicado luego a otras agregaciones y desagregaciones geográficas) el cual es un índice compuesto ponderado de riesgo social (hogar, censo/encuesta); el IVST (PBA), el cual mapea la vulnerabilidad socioterritorial (territorio/radio censal, censo/registros); el IVE (GCBA), el cual mide la eficiencia educativa por sobreedad, repitencia, abandono (establecimiento, RA), el IVSE (PBA), el cual mide vulnerabilidad socioeducativa multidimensional (establecimiento, RA/nominal); el ICSE (Nación), el cual clasifica el contexto social territorial para análisis educativo (territorio/radio censal, censo), y los Indicadores de la Dirección de Información y Evaluación Educativa, (DIEE, Nación), primordialmente tasas de sobreedad, repitencia, abandono (sistema/jurisdicción/nivel, RA).

Los enfoques asimismo tienen una significativa variación: mientras que algunos de ellos son indicadores simples, dicotómicos, enfocados en aspectos más severos y extremos, pero con poca capacidad para captar cambios recientes, como el NBI, otros indicadores poseen mayor flexibilidad o capacidad para dar cuenta de los aspectos más complejos de las formas de expresión de las desigualdades educativas. La existencia de índices como el IVSE de PBA y el uso del ICSE nacional para analizar resultados educativos, junto con la inclusión de variables socioeconómicas y de clima educativo familiar en estos y otros índices (IVS GCBA), pone de manifiesto un reconocimiento explícito de la convergencia entre la vulnerabilidad social y la educativa. Las políticas y herramientas de medición intentan capturar esta interrelación, ya sea combinando indicadores de ambas esferas en un solo índice (IVSE) o utilizando índices de contexto social para estratificar y comprender mejor las disparidades en las trayectorias y los aprendizajes educativos (ICSE y Aprender). Esto sugiere que las intervenciones efectivas en el ámbito educativo probablemente requieran un abordaje integral que considere también las condiciones sociales y económicas de los estudiantes, las familias y los territorios donde viven y tienen sus trayectorias educativas.

Sin embargo, la presencia de múltiples actores (nacionales, subnacionales, académicos) generando datos e índices de vulnerabilidad refleja la complejidad del fenómeno y las diversas necesidades de información. Asimismo, esta multiplicidad también evidencia una potencial fragmentación institucional. Diferentes organismos desarrollan herramientas propias (IVS GCBA, IVSE PBA, ICSE Nación), a veces con nombres similares, pero metodologías distintas. Si bien el INDEC provee la base de datos censales y de la EPH, y el anteriormente denominado Ministerio de Educación coordina las estadísticas educativas, la aplicación e interpretación específica de los índices de vulnerabilidad parece menos centralizada. Iniciativas como el SInIDE para la integración de datos educativos nominales y el sistema de indicadores de SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) apuntan a una mayor articulación, pero la coexistencia de índices distintos sugiere desafíos de coordinación persistentes.

Asimismo, se observa una tensión inherente entre las definiciones conceptuales de vulnerabilidad, que con frecuencia la describen como un fenómeno complejo, relacional y procesual, y las metodologías de medición implementadas en los índices oficiales. Estos últimos, por necesidad de operacionalización y disponibilidad de datos (censos, encuestas), tienden a enfocarse en la medición de carencias o resultados observables (vivienda inadecuada, bajo nivel educativo, fracaso escolar). Si bien estos indicadores son válidos y útiles, pueden capturar los síntomas de la vulnerabilidad de manera más efectiva que sus *dinámicas subyacentes*, como la falta de poder, la debilidad del capital social o las

desconexiones pedagógicas. Esta brecha potencial entre el concepto y su medición práctica es relevante al interpretar los resultados de los índices y diseñar políticas, ya que una intervención basada únicamente en el índice podría abordar el síntoma (por ejemplo, mejorar una vivienda) sin atacar necesariamente las causas más profundas de la vulnerabilidad (por ejemplo, la exclusión social).

Por último, se observa que, en la mayor parte de los casos, existe una alta dependencia de las fuentes de información oficiales, en especial de los censos de población, vivienda y hogares. Incluso aunque existan indicadores que no dependan del relevamiento censal para su composición, este relevamiento constituye el único instrumento con alcance total a la población, que releva las características reales sociodemográficas de los habitantes. Constituye un instrumento central para las políticas públicas, y como tal es necesario que se represente con el peso que corresponde. El resultado de cambios desarticulados es la interrupción en la generación de información, la falta de comparabilidad, o la necesidad de tomar sumos recaudos metodológicos en su utilización. Como indica Villacís (2020, p. 63), “Entiendo la estadística como una herramienta de la economía política, y quiero enfatizar a lo largo de la presentación que debemos evitar explícitamente el problema, o riesgo, o peligro de definirla como una herramienta técnica, un proceso burocrático. Un ataque a la estadística pública es un ataque al sistema público en general”. Asimismo, como señalan Steiner-Khamsi, Martins e Ydesen (2024, p. 547), dado que el uso de los datos de la investigación se ha convertido en un elemento constitutivo del proceso político, también podemos profundizar y preguntarnos cuándo o en qué fase del proceso político se movilizan los datos de la investigación. Por último, y en esta misma línea, vinculado a los aportes de Torrado y de Villacís previamente mencionados, las estadísticas -incluyendo no solamente la generación de información, sino también los criterios de relevamiento que funcionan como base para la producción de información- no pueden escindirse de criterios normativos y filosóficos. Tal como ubican esta cuestión Martínez García y Giovine, “La equidad es un objetivo fundamental de cualquier sistema educativo, pero se decide de manera diferente dependiendo de lo que se entienda por una sociedad justa. A menudo, este debate queda oculto bajo el sueño tecnocrático de los indicadores, cayendo en la trampa tecnocrática de creer que algún parámetro estadístico es capaz por sí solo de superar este debate sobre los valores sociales” (2025, p. 14).

Como se observó, la dependencia de la producción de información relevante que permita cuantificar la compleja trama de desigualdades educativas y materializarlas en políticas públicas conlleva a cuestionarse las características de la producción de información oficial propiamente como política pública, y los impactos que tienen los cambios, a veces encarados como técnicos o burocráticos, sobre las capacidades estatales públicas de respuesta a los problemas sociales sectoriales educativos. Si se quiere analizar el efectivo alcance del derecho a la educación como derecho humano fundamental, los instrumentos estadísticos deben adecuadamente captar la información necesaria para el análisis de las desigualdades educativas.

Referencias bibliográficas

- Alvarez, G., et al. (1997). *Las necesidades básicas insatisfechas: Sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional “Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina”, Universidad Nacional de Quilmes / CEIL.
- Banco Mundial. (2018). *World Development Indicators: The story*. <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/world-development-indicators-the-story.html>
- Beer, E., et al. (2013). *El Índice de Vulnerabilidad Social (IVS): Implicancias, actualizaciones y propuestas de ampliación relevantes para su utilización en la evaluación de programas sociales en el primer y segundo cordón del conurbano bonaerense a partir de la creación del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales*. Consejo Federal de Inversiones, Provincia de Buenos Aires, Informe Final.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Born, D., Montes, N., & Cruzalegui, J. (2019). Índice de contexto social de la educación (ICSE) en Argentina: Utilización de la información censal para la clasificación de territorios en base a una aproximación multidimensional a las condiciones de vida como marco para la planificación educativa. En *Planificación multiescalar, regional y local: Volumen / (Serie Seminarios y Conferencias N.º 91, LC/TS.2019/53)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Camarda, D., et al. (2019). *Índice de Vulnerabilidad Socioeducativa del Establecimiento (IVSE)* (Informe DIE N.º 8). Dirección de Información y Estadística, Provincia de Buenos Aires.

Cardoso, M. E. (2020). Policy evidence by design: International large-scale assessments and grade repetition. *Comparative Education Review*, 64(4), 598–618.

Con, M., et al. (2009). *Índice de Vulnerabilidad Social (IVS): Documento metodológico*. Informes temáticos de la Dirección de Investigación y Estadística, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. (2010). *Definiciones de vulnerabilidad educativa* (Serie Planeamiento, Investigación y Estadística, 3).

Dussel, I. (2004). *Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy: Algunas reflexiones y propuestas*. FLACSO Argentina.

Elfert, M., & Ydesen, C. (2023). *Global governance of education: The historical and contemporary entanglements of UNESCO, the OECD and the World Bank*. Springer.

Enrique, A., & Vázquez, N. (2024). Políticas públicas basadas en evidencia y su necesario vínculo con los datos. *Notas Breves*, 2(7). INAP.

Espinosa, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Education Policy Analysis Archives / Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17, 1–13.

INDEC. (s/f). *Instrumentos de relevamiento de censos nacionales de población, vivienda y hogares (CNPVH) 1991, 2001, 2010, 2022*. <https://www.indec.gob.ar>

INDEC. (2003). *El estudio de la pobreza con datos censales: Índice de privación material de los hogares (IPMH)*. Presentación en la reunión técnica sobre incorporación de la perspectiva de género en la medición de la pobreza, La Paz, Bolivia.

Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores clave de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(19), 51–74.

Jaime, F., & Vaca Ávila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto*, 2(1), 51–76.

García, J. S. M., & Giovine, M. A. (2025). Equity and education: Philosophies and measurement. *Social Indicators Research*, 177(3). <https://doi.org/10.1007/s11205-025-03572-3>

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (s/f). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. Red Federal de Información Educativa.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 17, 1–30.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2(4), 99–108.

Ottone, E. (2005). Las nuevas dimensiones de la igualdad. *Revista IIDH*, 40, 155–178.

Ruiz, G. R. (2024). Cuestiones conceptuales sobre el derecho a la educación: Implicancias para América Latina. *Tramas y Redes*, 6, 29–46.

Steiner-Khamsi, G., Martens, K., & Ydesen, C. (2024). Governance by numbers 2.0: Policy brokerage as an instrument of global governance in the era of information overload. *Comparative Education*, 60(4), 537–554. <https://doi.org/10.1080/03050068.2024.2308348>

Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: Notas sobre su(s) significado(s)*. FAUD, UNMdP.

Torrado, S. (2007). El sistema estadístico nacional y la sociología: 50 años de experiencia. *Revista Argentina de Sociología*, 5(9), 11–23.

Villacís, B. (2020). Desgoverno estatístico. En *Censo 2021, experiencias na América do Sul*. Sindicato Nacional dos Trabalhadores do IBGE; ASSIBGE Núcleo Chile.

Zucchino, B., Del Río, J. P., & Marín, L. (s/f). *Índice de vulnerabilidad socioterritorial para el monitoreo de poblaciones vulnerables en contexto de la pandemia COVID-19*. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

Documentos oficiales

Decreto 609/2004. Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.

Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Ley Provincial N° 13.163 (Provincia de Buenos Aires).

Fecha de recepción: 1-5-2025

Fecha de aceptación: 5-7-2025