



IIPE-BUENOS AIRES

SEDE REGIONAL DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL DE
PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

HETEROGENEIDAD EDUCATIVA

INFORMES PERIODÍSTICOS PARA SU PUBLICACIÓN – N° 18

BUENOS AIRES

SEPTIEMBRE DE 2003



En septiembre de 2002, la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se convirtió en el primer distrito de América Latina en decretar a través de la sanción de una ley 13 años de educación obligatoria

Por supuesto, sólo la sanción de una normativa legal no garantizará que todos los jóvenes porteños que se encuentran entre los 13 y los 17 años asistan a la escuela en el futuro. A tal fin, uno de los artículos de la mencionada ley determina que le compete al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires "garantizar programas de apoyo a la escolaridad, destinados a estudiantes cuya situación socioeconómica lo justifique". En este sentido, el gobierno se comprometió a invertir \$ 120 millones en cinco años buscando la incorporación al sistema educativo de 3000 chicos por año, hasta completar los 18.000 que según cálculos oficiales no asisten a la escuela media. Además se distribuirán 5000 becas anuales y se construirán nueve escuelas en los próximos cinco años, particularmente en los barrios que tienen los mayores índices de deserción en el nivel medio.

En el mundo actual es probable que haya un gran consenso sobre la necesidad de ofrecer más cantidad de años de educación a las jóvenes generaciones para proveerlas de una mayor cantidad de recursos que les permitan una mejor inserción social y un pleno ejercicio de derechos. Sin embargo, cabría plantearse en qué situación se encuentran hoy los sistemas educativos para llegar a ofrecer más cantidad de años de educación.

Trataremos en este artículo de dar cuenta de la situación en que se encuentra el sistema educativo argentino para garantizar la mayor cantidad de años de educación a todos los habitantes del país. Nos centraremos para ello en algunos datos - en su gran mayoría estadísticos - con el que intentaremos mostrar algunos de los problemas, logros y desafíos de la educación argentina.

Algunos indicadores generales

Hasta el año 1993, con la finalización del séptimo grado en torno a los 13 años de edad se llegaba al tope de obligatoriedad legal que había sido decretado por la Ley 1420. Esto cambia en 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación con la cual se extiende la obligatoriedad a diez años de educación. A los siete años obligatorios del "antiguo" nivel primario se agregan dos años con la creación del nivel de la Educación General Básica, la cual es dividida en tres ciclos de tres años cada uno. Además, se convierte en obligatorio el preescolar al cual asisten los niños y niñas de 5 años. De esta manera, la finalización de todos los años obligatorios de la educación formal se realiza a los quince años de edad, siempre y cuando no se registren repeticiones de años o abandonos temporarios.

La socióloga María del Carmen Feijoó afirma "*la extensión de la obligatoriedad es una medida democrática y equitativa especialmente si se piensa en la situación de los estudiantes de sectores populares*". ¿Por qué pone Feijoó especial atención en los sectores populares? Veamos tres indicadores que nos muestran distintas situaciones educativas que inciden en la posibilidad de que un individuo continúe o no sus estudios.

En primer lugar es interesante observar la *evolución histórica del promedio de años de escolaridad* a los que llegaron las distintas generaciones en los últimos sesenta años. Desde la generación mayor que tiene en la actualidad 60 años y que comenzó la escuela primaria antes de 1943 a la generación que hoy tiene entre 20 y 29 años e hizo la primaria entre 1973 y 1982, se registra un avance lento y decreciente en el promedio de años que asistieron a la escuela. La generación que se ubica entre los 50 y 59 años y la de entre 40 y 49 años ganaron algo más de un año respecto de la anterior generación (1,2 y 1,1 más años cada una de ellas). Mientras que las de 30 a 39 y la de 20 a 29 años sólo 0,7 años más de escuela. Estas cohortes más jóvenes obtuvieron un promedio de un tercer año incompleto de secundaria. Ello indicaría las

dificultades crecientes del sistema educativo para implementar políticas exitosas para retener a la población en el nivel medio.

| | Total | Quintiles de ingreso per capita del hogar | | | | |
|--|-------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 1er quintil | 2do quintil | 3er quintil | 4to quintil | 5to quintil |
| Años de escolaridad promedio de la población de: | 10,8 | 8,8 | 10 | 11,2 | 12,0 | 13,2 |
| ? 20 a 29 años (1973-1982) | 10,1 | 7,7 | 9,1 | 10,3 | 11,8 | 13,8 |
| ? 30 a 39 años (1963-1972) | 9,4 | 7,0 | 8,1 | 9,1 | 10,4 | 12,9 |
| ? 40 a 49 años (1953-1962) | 8,2 | 5,7 | 6,9 | 7,4 | 9,0 | 11,5 |
| ? 50 a 59 años (1943-1952) | 7,0 | 5,1 | 5,6 | 6,4 | 7,1 | 9,9 |
| ? 60 años (a partir de 1943) | | | | | | |

Fuente: EDS, Siempro, agosto de 1997

Las diferencias entre el promedio de la población más pobre (1er quintil) y el quintil más rico (el quinto) son significativas aunque se registra una reducción de las distancias entre la generación de 30 a 39 años y la de 20 a 29 (6,1 puntos contra 4,4)

Otro indicador de utilidad para poder visualizar las condiciones para conseguir más años de educación para toda la población de un país es el *clima educativo*. Este indicador registra los recursos educativos de los hogares medidos a través de promedio de años de educación alcanzados y se obtiene a partir de la Encuesta de Desarrollo Social la cual es representativa de la población urbana concentrada en localidades de más de 5000 habitantes.

| | Total | Quintiles de ingreso per capita del hogar | | | | |
|--------------------------------|-------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 1er quintil | 2do quintil | 3er quintil | 4to quintil | 5to quintil |
| Clima educativo en los hogares | 9,9 | 7,7 | 8,3 | 8,9 | 9,8 | 12,0 |

Fuente: EDS, Siempro, agosto de 1997

Como se observa, si bien el clima educativo va creciendo a medida que aumentan los ingresos, la ganancia de años de escolaridad es muy notable entre el 4to y 5to quintil donde existe una brecha de 2,2 años más de escolaridad. Las familias de mayores ingresos se benefician con un caudal educativo mucho mayor que el promedio del resto de la población. La falta de antecedentes familiares de trayectorias escolares prolongadas y de ingresos a la escuela media son factores que impiden la transmisión intergeneracional de diferentes códigos y estrategias que favorecen la "supervivencia" en el sistema educativo.

Por último, otro indicador valioso para entender las posibilidades de continuidad de un niño por el sistema educativo es *el nivel educativo alcanzado por las madres*. Diversos estudios indican que la educación que alcanza una madre incide en algunos aspectos de la calidad de vida de los niños en el presente tales como la percepción y consultas oportunas por problemas referidos a la salud, la estimulación temprana para el aprendizaje y el apoyo a las actividades escolares condiciona la también la probabilidad de que estos mejoren su rendimiento y permanencia en la escuela para alcanzar más cantidad de años de escolaridad. La cantidad de madres con niños en edad de asistir a la escuela primaria con bajos niveles educativos es muy alta. Según un trabajo de SIEMPRO, para agosto de 1997 había 1.254.000 mujeres con hijos en edad de escolarización primaria. De ellas, cerca de 91.000 no habían ido nunca a la escuela. En el quintil más pobre cerca del 70 % tenía bajísima escolarización y en el segundo quintil sólo el 19 %. Algunos especialistas recomiendan desarrollar programas

de educación especialmente dedicados a mujeres adultas con el objetivo –entre otros– de favorecer mejores logros en la escolarización de sus hijos.

Algunos indicadores de los distintos niveles del sistema educativo

Como ya se ha mencionado, a partir de la Ley Federal de Educación la obligatoriedad se ha extendido a diez años de escolarización. ¿Cómo está nuestro país en relación con esa meta? Hagamos un breve recorrido por todos los niveles del sistema, tanto los obligatorios como la escuela media o el nivel Polimodal. En los niveles de la Educación General Básica y el Polimodal (o escuela secundaria en aquellas jurisdicciones que no hayan implementado la reforma) se dará cuenta de algunos índices relacionados con la *vulnerabilidad educativa* como repitencia, sobreedad, tasa de abandono, etc. Estos se transforman en un obstáculo para la continuidad de los estudios en todos los niveles e incrementan las posibilidades de abandono de la escuela.

? **Preescolar**

La ampliación de la cobertura del preescolar ha sido uno de los ejes sobre los cuales se han centrado las políticas en Argentina para el nivel inicial desde la sanción de la Ley Federal de Educación. En este marco, el esfuerzo realizado por todas las jurisdicciones para universalizar la sala de 5 años ha sido muy importante. Los porcentajes que muestra el siguiente cuadro dan cuenta de la casi universalización de la sala de 5 años.

| | 1980 | 1991 | 1998 |
|------------|-------------|-------------|-------------|
| Total país | 57,50 | 72,60 | 97,81 |

1998 – Datos correspondientes al 98,7 % del total de unidades educativas. Relevamiento anual 1998. Proyección de población por edades simples elaborada por la Red Federal de Información a partir de la proyección de población por grupos de edad y provincia publicado por el INDEC en “Análisis Demográfico” – Serie 7

Hay fuerte evidencia que la educación inicial brinda mayores herramientas a los niños para afrontar la educación básica. Algunos estudios dan cuenta que los niños que no asisten al nivel inicial tienen más probabilidades de fracasar en la EGB.

? **EGB 1 y 2**

Para estos niveles de la Educación General Básica la *repitencia* alcanza el 6,2 % para el total del país. Los varones suelen repetir más que las mujeres y aunque la diferencia porcentual no es grande, es una tendencia que se registra en todos los niveles del sistema educativo (5,1 % las mujeres y 7,3 % los hombres)

A partir de las mediciones que realiza la Encuesta Permanente de Hogares en 14 centros urbanos del país se observa que en el quintil más pobre repite el 22,7 % de los niños entre los 6 y 12 años mientras que sólo lo hace el 4,5 % del quintil más rico.

La repitencia en los distintos años es muy desigual, concentrándose particularmente en los primeros años de EGB 1. Mientras que en primer año se ubica en el 10 % (11,4 % varones y 8,6 % mujeres) la tasa disminuye hacia el último año del nivel donde su ubica en 3,8 % (4,6 % varones y 2,9 % mujeres). Las provincias con menores niveles de repitencia son Tierra del Fuego con 2,1 %, La Rioja con el 2,4 % y la Ciudad de Buenos Aires con el 2,7 %. Las provincias con indicadores más preocupantes son Misiones con el 12,1 % y Santiago del Estero con el 11,8 %. La repitencia en primer año en algunas provincias pobres muestra índices muy altos y entre ellas puede mencionarse a Misiones con 20,3 %, Formosa con 19,8 % y Santiago del Estero con el 21,3 %. Aquí la diferencia se amplía a casi cinco puntos de diferencia entre hombres y mujeres (IDECE, 2000)

Los índices de repitencia son muy diferentes entre las escuelas estatales y las de gestión privada. Mientras que en las estatales la repitencia se ubica en el 7,5 %, en el sector privado sólo lo hace el 1,3 % de los alumnos.

La *tasa de sobreedad* expresa el porcentaje de alumnos con mayor edad a la esperada para cada año. Según indicadores correspondientes a 1999 (IDECE, 2000) el índice de sobreedad para el total país en EGB 1 y 2 era particularmente alto ubicándose en el 21,3 % de los alumnos. Más preocupante es este indicador si se considera que afecta al 30,5 % del quintil más pobre de la población y sólo al 9,5 % del quintil con mayores ingresos. Esto se refleja con mucha claridad si se divide los niveles de sobreedad en sector público con el 25,4 % y las escuelas de gestión privada con sólo el 5,7 %. Las provincias con índices más bajos son Buenos Aires con el 12,6 %, ciudad de Buenos Aires con 11,1 % y Tierra del Fuego con el 11 %. Mientras que los índices más altos se ubican en provincias pobres como Santiago del Estero con el 39 %, Corrientes con 37,5 % y Chaco con el 36 %.

La *tasa de abandono* expresa la proporción de alumnos de un grado que no se matriculan en el año siguiente. En EGB 1 y 2 este indicador no es muy alto ya que se ubica en el 3,2 %. Las diferencias aparecen cuando se analiza su incidencia según los ingresos familiares ya que no hay abandono en el 4º y el 5to quintil (los de mayores ingresos) mientras que existe un 4,5 % en el primero.

? **EGB 3**

Con la creación de este nivel educativo se intentó dar respuesta a uno de los problemas históricos de nuestro sistema educativo: el enorme grado de abandono que se observaba en los dos primeros años de la antigua escuela media. Según el censo de 1991 de los alumnos que finalizaban la escuela primaria sólo el 52,7 % ingresaba a la escuela media.

El impacto de la extensión de la obligatoriedad previsto por la reforma educativa de la Ley Federal de Educación produjo la reincorporación de jóvenes que se encontraban desafiados al sistema educativo. Entre los años 1996 y el 2000 se incrementó la matriculación de jóvenes en EGB 3 en un 3,7 % con picos en algunas provincias que se ubicaron en torno al 20 % como La Rioja (21 %), Misiones (20,6 %), Formosa (20,6 %) y Catamarca (18,1 %) (IIEP/UNESCO)

Un ejemplo de este fenómeno se observó en la provincia de Buenos Aires en la que la tasa de actividad de los jóvenes entre 15 y 19 años (jóvenes con trabajo o desocupados pero que dedican parte de su tiempo a la búsqueda de empleo) bajó del 35,1 % en 1990 al 25,8 % en 1999. Mientras que en el mismo período las tasas de escolarización pasaron del 58,8 % al 72,3 % (Miranda, A. y Salvia, A., 2000).

La *tasa de repetición* se ubica para el total del país en 8,1 % con una diferencia de tres puntos entre varones (9,7 %) y mujeres (6,5 %). Las provincias con menores índices son Catamarca con el 4,2 % y Tucumán con el 3,9 %. Mientras que las que tienen peores índices son Neuquén con el 14,4 %, Río Negro el 12,6 % y Santa Cruz con el 13,3 %. Nuevamente, las diferencias entre escuelas estatales y privadas son altas ya que en las primeras la repitencia se ubica en el 9,7 % mientras que en las segundas es del 3 % (IDECE, 2000)

La tasa de repitencia es en séptimo año del 4,4 %, en octavo año del 10,1 % y del 9,1 % en noveno. Las provincias que han realizado la transformación educativa muestran índices de repitencia más bajos que las que han sostenido la antigua escuela secundaria. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires la matriculación del año 2002 expresaba un 13,9 de repetidores en primer año y un 17,4 % en segundo (GCBA, 2002)

La *tasa de sobreedad* es alta ya que se ubica para el total del país en el 32,5 %. El nivel de rezago educativo es más alto en las escuelas estatales (38,6 %) que en las privadas (13,7 %). Los indicadores de sobreedad más favorables los tienen la

provincia de Buenos Aires con el 25 % y la ciudad de Buenos Aires con el 25,7 %. En algunas provincias la sobreedad es preocupante ya que se ubica en porcentajes cercanos al 50 % como Corrientes con el 47,1%, Formosa con 47,9 % y Misiones con 47,4 %.

La *tasa de abandono* se ubica en el 7 %. Por su parte, la *tasa de egreso*, es decir el porcentaje de alumnos matriculados en el primer año del nivel que logran culminar todos los años sin considerar la cantidad de repeticiones es del 75,3 %. La provincia de Santa Fe tiene la tasa de egreso más alta del país con el 87,1 % mientras que la más baja es Tierra del Fuego con el 52,2 %.

? **Polimodal**

El nivel de implementación de este nivel muestra diferencias enormes entre las distintas jurisdicciones. Mientras algunas han avanzado profundamente, otras han decidido no llevarlo adelante. Por esto, los índices se construyen comparando años correlativos de la vieja escuela secundaria con los del nuevo Polimodal.

El nivel Polimodal experimentó un gran crecimiento de su matrícula en la década del noventa. Entre los años 1996 y el 2000 el crecimiento se ubicó en el 20,4 % con picos en la provincia de Buenos Aires con el 39,4 %, Corrientes con 35,3 % y Tierra del Fuego con el 49,3 %.

Este nivel educativo es uno de los que expresan las mayores desigualdades e índices de fracaso educativo. Para mayo de 1999 la Encuesta Permanente de Hogares revelaba que el 81,1 % de los jóvenes asistían al nivel secundario pero sólo el 52,4 % de los que tenía entre 18 y 24 años lo habían terminado. La desigualdad entre estratos sociales es muy alta ya en el primer quintil sólo el 27,3 % terminó el colegio mientras que en el quinto quintil lo ha concluido el 73,1 %.

El mencionado 81,1 % de asistencia en 1999 es muy superior al 70 % del año 1990. Pero nuevamente las diferencias sociales son enormes pues mientras que en el primer quintil sólo asistía el 72,6 % de los jóvenes, en el quintil más rico lo hacía el 87,4 %.

La *tasa de repitencia* en el año 1999 fue del 2,6 % para todo el país ubicándose en el sector estatal en el 7,04 % y en el privado en un bajo 1,34 %. Si bien la repitencia afecta a los jóvenes de todos los niveles de ingreso lo hace en mayor medida en los pertenecientes a los sectores más pobres de la sociedad. En la escuela media el 35 % de los jóvenes de entre 15 y 24 años repitió algún año y de ellos el 30,3 % abandonó el colegio. De los que pertenecen al primer quintil desertaron el 34,9 % mientras que del quintil de mayores ingresos sólo lo hizo el 16,9 % (SIEMPRO, 2000)

La *tasa de sobreedad* acumula en este nivel educativo las repitencias o abandonos temporales acaecidos en cualquier momento de los trayectos educativos de los jóvenes. Por eso no sorprende que se ubique en un elevado 36,5 %. Jujuy con el 53,4 % de jóvenes rezagados, Formosa con el 46,4 % y Salta con el 46 % son las provincias con índices de sobreedad más elevados. Por su parte, Buenos Aires con el 29,3 %, La Pampa con el 28 % y Tucumán con el 28,5 % poseen los indicadores más favorables (IDECE, 2000).

La *tasa de abandono* encuentra en el 13,6 % mientras que la de *egreso* en el 60,7 %. Para este último indicador la provincia de La Rioja tiene el índice más favorable con el 73,7 % mientras que la más baja es la de Jujuy con el 46,1%.

Algunos datos recientes

Como se habrá observado, la mayoría de los datos llegan hasta el año 2000. Todavía no hay muchos indicadores que permitan dar cuenta con cierta rigurosidad de los últimos dos años, particularmente teniendo en cuenta el impacto que pueden haber

tenido en la escolarización de los niños y jóvenes los procesos de hiperpauperización social acaecidos con posterioridad a los sucesos políticos, económicos y sociales de finales del 2001 y principios del 2002.

El Banco Mundial realizó el año pasado una encuesta entre 2800 hogares de diferentes regiones del país con la intención de evaluar qué efectos provocó la crisis económica en el bienestar de las familias. A partir de esta encuesta, se puede apreciar que no hay señales que permitan afirmar que la tasa de cobertura educativa se haya reducido. Al dividir en grupos etarios los niños y jóvenes presentes en los hogares de la muestra, no se aprecian evidencias de deserción en el grupo de 6 a 12 años ni en el de 13 a 15. En el grupo de 16 a 18 años se observa una presencia reducida de deserción escolar con un porcentaje del 2,3 %.

De ese porcentaje de deserción entre los jóvenes, casi la totalidad se concentran en los quintiles más pobres. La escasa evidencia sobre la deserción escolar como resultado de la crisis podría indicar que las familias se esfuerzan por proteger lo que es quizás el tipo de inversión más importante que pueden hacer por sus hijos bajo difíciles circunstancias. Más allá de esta conclusión, la encuesta permite apreciar que los efectos negativos de la crisis pueden sentirse varios meses después del comienzo de la crisis, como por ejemplo, al momento de la matriculación en el presente ciclo lectivo.

Sin embargo, un estudio realizado por la Dirección de Educación bonaerense durante el año pasado rastreó datos sobre la deserción en el nivel Polimodal en distritos como La Plata, Berazategui, Florencio Varela y algunos más pequeños como Presidente Perón, Punta Indio San Vicente y Chascomús. Comparando los resultados del 2000 con los del 2001 se observa que la tasa de egresos en los mencionados distritos cayó del 88,7 % al 65 %.

En un país en que el índice de pobreza pasó del 32,6 % en octubre de 1998 a más del 60 % en octubre del 2002 (SIEMPRO, 2002) no es de extrañar que indicadores muy preocupantes aparezcan en relación con la educación.

Conclusiones

La década de los 90 finalizó con la casi universalización del preescolar y una significativa expansión de la educación media. Sin embargo, el nuevo siglo ofrece un escenario en el cual esos logros pueden desmoronarse velozmente.

Más allá de los avances registrados en la incorporación a la educación formal de sectores sociales y grupos etarios que históricamente habían sido excluidos de mayores niveles de escolarización que la educación primaria, los índices de fracaso continuaron siendo altos. La repitencia, la sobreedad y el abandono afectan en gran medida a grandes cantidades de adolescentes y jóvenes, particularmente los pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Es por ello que para las políticas públicas sigue siendo un desafío la definición de acciones que tiendan a brindar más años de escolarización a los jóvenes provenientes de sectores sociales particularmente vulnerables en sus trayectorias educativas.

Bibliografía consultada

Feijoó, María del Carmen, *Argentina: Equidad social y educación en los años '90*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, 2002

Feijoó, María del Carmen, *El impacto democratizador de la extensión de la obligatoriedad escolar*, Buenos Aires, Revista de Ciencias Sociales N° 5, 2002

Fiszbein, A. y otros, *El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares*, Revista de la Cepal N° 79, abril de 2003

IDECE, *Anuario estadístico 2000*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, 2000

IPE-UNESCO, *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos*, Buenos Aires, OEA, 2003

Miranda, A., y Salvia, A., *Transformaciones en las condiciones de vida de los jóvenes en los noventa. Estimación de determinantes a través de regresiones*, ponencia presentada en la Reunión Anual del Grupo de Trabajo sobre Juventud de CLACSO, Costa Rica, 2002

Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, *Los primeros años de estudio en el nivel medio son los más críticos*, Buenos Aires, SED, 2002

SIEMPRO, *Documento N° 3. La situación de la infancia: análisis de los últimos diez años*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2000

SIEMPRO, *Documento N° 7. Educación y desigualdad: la distribución de los recursos educativos en hogares y población*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2000

SIEMPRO, *El impacto de las becas de retención escolar en el nivel medio*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2000

Unidad de Investigaciones Educativas, *El tercer ciclo desde la mirada docente*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, 2000

Sitios consultados en Internet

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar/> Sitio del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

<http://diniece.me.gov.ar> Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

www.siempro.gov.ar Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

<http://www.argiropolis.com.ar/documentos/investigacion/publicaciones/cs/5/index.htm> Revista de Ciencias Sociales

Para los periodistas involucrados en el proyecto:

Si desean obtener información estadística de sus respectivas provincias sobre alguno de los indicadores mencionados en este artículo, pueden comunicarse con Débora Díaz Ferrer: debora@iipe-buenosaires.org.ar