



Prioridades para la construcción de políticas educativas públicas.

Descripción de necesidades históricas agravadas por la profundización de la desigualdad y la exclusión.

“La desigual distribución de la riqueza conlleva, para las mayorías, menor acceso y permanencia en la educación. La escuela es un campo de disputa: cada acto de enseñanza abre la posibilidad de incluir.”¹

“Es necesario que las mayorías tengan derecho a la esperanza para que, operando el presente, tengan futuro”.
Paulo Freire

El presente análisis fue elaborado por un equipo de investigadores del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte de la Secretaría de Educación de CTERA con la coordinación de Silvia Andrea Vázquez e integrado por María José Vázquez, María Dolores Abal Medina, Juan Balduzzi y Deolidia Martínez. La información básica está tomada del “Informe sobre la situación de la educación en la Argentina 1991-2001” realizado en diciembre 2003 por el mismo Instituto.

¹ Revista “La educación en nuestras manos”, Nro.66, julio 2002, SUTEDA.

Este trabajo pretende iniciar un proceso de comprensión de los fenómenos que se inscriben en lo que empieza a denominarse exclusión educativa² desde una perspectiva muy general y sólo cuantitativa.

Indudablemente el análisis de la exclusión requiere de la descripción de elementos que se asocian a dimensiones amplias como el acceso, la permanencia y egreso de los alumnos. Y requiere también de un abordaje que excede lo cuantitativo, de tipo cualitativo para profundizar en aquellos mecanismos y dispositivos político-pedagógicos propios de nuestro sistema educativo que la producen y/o la resisten.

Por eso este es apenas el primer paso en el desarrollo de un conjunto de trabajos e investigaciones en las que pretendemos no sólo mostrar la exclusión educativa como “fenómeno”, sino develar los por qué y contribuir a pensar políticas que transformen esta situación, y asuman a la educación como un derecho social y universal.

Sobre los tradicionales déficits de cobertura y dinámicas segmentadoras de nuestro sistema educativo, en el último cuarto de siglo se han generado políticas educativas que, por error u omisión acompañaron la profundización de la desigualdad y la exclusión social generadas a partir de la instalación del modelo neoliberal.

La estrategia que operó esa desigualdad fue la autodenominada “transformación educativa” cuyas herramientas principales fueron la transferencia de la educación a las provincias y la Ley Federal de Educación, que instalaron al interior de nuestro sistema mecanismos de exclusión educativa.

Hoy existen tramos del sistema educativo que, en los papeles se presenta como uno de sus máximos logros el haber aumentado la obligatoriedad escolar a diez años, que carecen de posibilidad de responder a la demanda educativa de la población o directamente concentran condiciones expulsivas.

A continuación presentamos algunos de problemas detectados en el análisis de los aspectos cuantitativos del sistema que están indicando el crecimiento de la exclusión educativa en algunos tramos del sistema y grupos de edad.

Queremos comenzar con una foto, una de tantas fotos posibles de la situación educativa de nuestro país, construida con los datos del último censo nacional de población. Elegimos partir consignando los niveles educativos alcanzados por el total de la población que tenía 15 años o más en el 2001, porque es el corte de población que por edad debió transitar por los niveles que históricamente, ya desde fines del siglo XIX y principios del XX, constituyeron el objetivo mínimo de escolarización, que era la escolaridad primaria. Ese objetivo no se alcanzó, como puede verse a continuación.

En el cuadro siguiente se señala el máximo nivel educativo alcanzado por la población, distinguiendo entre quienes completaron la escolaridad de un nivel, de quienes debieron abandonarlo antes de lograrlo (incompleto). Incluye tanto a quienes estudian como quienes ya no estudian.

² Suele entenderse por exclusión educativa la imposibilidad de acceso al sistema o en todo caso el abandono. Nosotros creemos que es un término complejo que alude a la negación del derecho social a la educación. Las razones deben buscarse en un sistema social injusto, no en la responsabilidad ni de las familias y/o los alumnos, ni de los docentes, como hacen las visiones conservadoras o tecnocráticas. La deserción, la repitencia y el resto de los índices que usualmente se utilizan para medir la “eficacia” del sistema, deben verse como índices de la desigualdad educativa que existe en la sociedad. Un análisis más completo no sólo debe referirse a la posibilidad de acceso, permanencia y egreso del sistema, sino al tipo de conocimientos que se enseñan, el sentido político-pedagógico de los mismos, su significatividad para los sujetos, etc.

Argentina. Población de 15 años o más. Máximo nivel de instrucción alcanzado. 2001.

Población de 15 años o más	Máximo nivel de Instrucción alcanzado									
	Sin instrucción	Primario		Secundario		Superior no universitario		Superior universitario		
		Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	
Total	26.012.435	961.632	3.695.830	7.278.387	5.435.128	4.223.919	621.343	1.129.910	1.524.135	1.142.151
%	100	3,70	14,21	27,98	20,89	16,24	2,39	4,34	5,86	4,39

Nota: la población que declaró que asiste o asistió a niveles educativos y/o años pertenecientes a la estructura educativa correspondiente a la Ley Federal de Educación ha sido asignada al nivel y/o año equivalente de la vieja estructura educativa. En este sentido cabe aclarar que el nivel primario equivale a los años 1° a 7° de la Educación General Básica y el nivel secundario equivale al 8° y 9° años de la Educación General Básica y a todos los años del nivel polimodal.

Fuente: Elaboración del IIPMV-CTERA en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC.

¿Qué vemos en esta foto? Algunas cuestiones que nos preocupan:

- Casi un millón de personas que nunca concurren a la escuela (sin instrucción).
- 3.700.000 de los que concurren no completaron la primaria.
- Si sumamos ambas categorías vemos que 4.650.000 personas, casi un 18% de la población mayor de 15 años, no tiene primaria completa.
- Más de 17 millones de personas, casi un 67 % de la población mayor de 15 años, sin escuela secundaria completa.

Sintetizando, prácticamente una de cada cinco personas jóvenes o adultas no completaron la escuela primaria, y dos de cada tres, no tienen la escuela secundaria completa.

Dentro de este cuadro existen fuertes disparidades regionales y por provincias. Hagamos foco para mirar en detalle lo que ocurre en ellas:

- Dentro del 18% de la población mayor de 15 años sin primaria completa en todo el país, los extremos a nivel regional están representados por la región Noreste por un lado, donde una de cada tres personas mayores de quince años no completó la escuela primaria (31,81 %) contra uno de cada diez en la región metropolitana (12,91 %). Y dentro de la región noreste, en Misiones y Chaco tienen los índices más altos de población sin primaria completa (33,77 y 33,70 respectivamente).
- El 82% de la población ha logrado completar la escuela primaria, pero las diferencias regionales son significativas. Nuevamente es la región NEA la que tiene los índices más bajos. Sólo el 66% de la población en Chaco y Misiones tienen escolaridad básica y aproximándose al 70%, Corrientes y Formosa, a las que se suman provincias como Santiago del Estero. El extremo opuesto es nuevamente la región metropolitana, donde más del 87 % de la población cuenta con la escolaridad primaria completa.
- También hay importantes diferencias al interior de cada región. Así, dentro de la región metropolitana tenemos por un lado a la Ciudad de Buenos Aires, donde el 94 % de la población ha completado la escuela primaria, y zonas del conurbano bonaerense (en particular el segundo cordón) donde los índices son similares a los del Chaco y Misiones.
- Dentro del grupo de más de 17 millones de personas sin escuela secundaria completa, también encontramos fuertes diferencias regionales. Los índices por regiones son: NEA: 76,38 %; NOA: 71,24 %; Patagónica: 70,51 %; Cuyana: 69,70 %; Metropolitana: 61,64 %.
- Importante diferenciación provincial a la hora de señalar el tramo del sistema que concentra dificultades para ser universalizado: escuela primaria, tránsito de la primaria a la secundaria, escuela secundaria.

Población de 15 años o más por máximo nivel de instrucción alcanzado según región. Valores absolutos y porcentuales. Año 2001

Regiones	Población de 15 años o más	Máximo nivel de instrucción alcanzado																	
		Sin instrucción		Primario				Secundario				Superior no universitario				Superior universitario			
				Incompleto		Completo		Incompleto		Completo		Incompleto		Completo		Incompleto		Completo	
		%	Totales	%	vs. absolutos	%	vs. Absolutos	%	vs. Absolutos	%	vs. Absolutos	%	vs. Absolutos						
Total	26.012.435	3,70	961.632	14,21	3.695.830	27,98	7.278.387	20,85	5.435.128	16,24	4.223.919	2,39	621.343	4,34	1.129.910	5,86	1.524.135	4,39	1.142.151
Noroeste	2.936.701	4,84	142.267	17,46	512.809	27,20	798.718	21,74	638.548	14,21	417.325	2,63	77.153	4,03	118.404	5,11	150.110	2,77	81.367
Noreste	2.142.703	7,21	154.464	24,60	527.071	25,33	542.749	19,24	412.348	11,85	253.948	1,88	40.363	3,83	82.085	3,72	79.719	2,33	49.956
Cuyana	1.801.306	3,68	66.349	16,02	288.571	28,27	509.314	21,72	391.470	14,56	262.195	1,91	34.391	3,67	66.048	6,14	110.634	4,02	72.334
Metropolitana	8.654.613	3,01	260.441	9,90	856.863	27,62	2.390.050	21,11	1.826.565	18,84	1.630.358	2,54	219.691	4,47	387.219	6,71	581.065	5,80	502.361
Patagónica	1.189.864	4,69	55.809	14,59	173.624	24,97	297.086	25,76	306.536	15,36	182.756	2,09	24.862	3,90	46.361	4,75	56.561	3,89	46.269
Pampeana	9.287.248	3,04	282.302	14,39	1.336.892	29,51	2.740.470	20,02	1.859.661	15,91	1.477.337	2,42	224.883	4,63	429.793	5,86	546.046	4,20	389.864

Las Regiones están compuestas de la siguiente manera:

Región Noroeste: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán y Santiago del Estero.

Región Nordeste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.

Región Cuyana: Mendoza, San Juan y San Luis.

Región Metropolitana: Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires.

Región Pampeana: Resto de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, y Santa Fé.

Región Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Nota: la población que declaró que asiste o asistió a niveles educativos y/o años pertenecientes a la estructura educativa correspondiente a la Ley Federal de Educación ha sido asignada al nivel y/o año equivalente de la vieja estructura educativa. En este sentido cabe aclarar que el nivel primario equivale a los años 1° a 7° de la Educación General Básica y el nivel secundario equivale al 8° y 9° años de la Educación General Básica y a todos los años del nivel polimodal.

Fuente: Elaboración del IIPMV-CTERA en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC.

Población de 15 años o más por máximo nivel de instrucción alcanzado según jurisdicción. Valores absolutos y porcentuales. Año 2001

Jurisdicción	Población de 15 años o más	Máximo nivel de instrucción alcanzado																	
		Sin instrucción		Primario				Secundario				Superior no universitario				Superior universitario			
				Incompleto		Completo		Incompleto		Completo		Incompleto		Completo		Incompleto		Completo	
		%	Totales	%	vs. Absolutos	%	vs. Absolutos	%	vs. Absolutos	%	vs. Absolutos	%	vs. Absolutos						
Total	26.012.435	3,70	961.632	14,21	3.695.830	27,98	7.278.387	20,85	5.435.128	16,24	4.223.919	2,39	621.343	4,34	1.129.910	5,86	1.524.135	4,39	1.142.151
Buenos Aires	10.148.270	3,21	326.033	12,40	1.258.417	31,32	3.178.842	21,84	2.216.132	16,40	1.663.954	2,24	226.835	3,94	400.161	5,08	515.184	3,57	362.712
Catamarca	221.152	3,18	7.035	15,35	33.939	26,97	59.641	23,18	51.205	15,78	34.895	2,98	6.581	4,84	10.710	4,70	10.384	3,06	6.762
Cdad. Bs. As.	2.307.177	1,80	41.598	4,20	96.941	18,18	419.479	16,87	389.333	23,96	552.914	3,41	78.720	6,99	161.164	11,65	268.769	12,93	298.259
Chaco	629.455	8,65	54.471	25,05	157.657	24,62	154.995	19,58	123.227	10,25	64.488	2,06	12.953	3,72	23.417	3,76	23.687	2,31	14.560
Chubut	285.913	4,81	13.751	13,95	39.895	25,70	73.475	25,65	73.324	16,08	45.967	1,63	4.666	3,46	9.895	5,20	14.863	3,52	10.077
Cordoba	2.249.150	2,84	63.983	14,97	336.805	25,74	565.325	20,96	471.512	15,87	356.983	2,40	53.888	4,38	98.408	8,23	185.098	5,21	117.148
Corrientes	609.408	6,63	40.414	22,72	138.462	24,73	150.691	18,51	112.823	14,38	87.637	1,94	11.794	4,03	24.580	4,44	27.047	2,62	15.960
Entre Rios	813.486	3,67	29.862	18,81	152.985	29,74	237.049	19,37	157.550	15,10	122.817	2,56	20.844	5,04	41.013	3,54	28.760	2,78	22.606
Formosa	303.145	7,10	21.525	21,80	66.099	26,44	80.154	20,78	62.893	12,59	38.163	1,90	5.747	4,23	12.822	3,16	9.578	2,03	6.164
Jujuy	400.224	5,96	23.856	16,41	65.691	22,74	91.011	26,77	107.153	14,39	57.598	3,92	15.694	4,01	16.041	3,66	14.646	2,13	8.534
La Pampa	214.925	4,04	8.674	16,03	34.448	33,25	71.554	19,92	42.818	13,65	29.346	1,34	2.885	3,30	7.099	4,26	9.157	4,16	8.944
La Rioja	193.379	3,09	5.970	13,11	25.345	27,83	53.812	22,12	42.769	17,40	33.654	2,95	5.713	4,95	9.567	5,68	10.980	2,88	5.569
Mendoza	1.121.272	3,86	43.243	16,52	185.255	27,40	307.280	22,03	246.974	14,24	159.640	2,09	23.483	3,61	40.516	6,13	68.751	4,11	46.130
Misiones	600.695	6,33	38.054	27,44	164.853	26,12	156.909	18,88	113.405	10,60	63.660	1,64	9.869	3,54	21.266	3,23	19.407	2,21	13.272
Neuquén	322.129	4,79	15.429	14,54	46.833	24,21	77.995	26,22	84.472	15,01	48.354	2,24	7.221	3,95	12.722	4,93	15.886	4,10	13.217
Río Negro	381.379	5,58	21.264	17,43	66.475	26,24	100.068	23,65	90.363	13,24	50.486	2,03	7.730	3,64	13.885	4,21	16.058	3,95	15.050
Salta	692.017	5,53	38.250	16,91	116.986	23,25	160.886	25,20	174.411	15,03	103.980	2,59	17.892	3,97	27.502	4,77	32.985	2,76	19.125
San Juan	427.334	3,34	14.264	14,63	62.539	31,02	132.559	20,93	89.428	14,36	61.383	1,73	7.408	4,07	17.386	6,18	26.394	3,74	15.973
San Luis	252.700	3,50	8.842	16,14	40.777	27,45	69.475	21,75	55.068	16,29	41.172	1,39	3.500	3,22	8.146	6,13	15.489	4,05	10.231
Santa Cruz	133.539	2,93	3.918	11,93	15.929	23,54	31.440	28,42	37.953	17,92	23.935	2,19	2.923	4,53	6.055	4,76	6.350	3,77	5.036
Santa Fe	2.208.853	3,29	72.593	14,22	314.159	29,80	658.271	18,51	408.881	17,28	381.681	2,78	61.402	4,94	109.167	5,44	120.143	3,74	82.556
Sgo.del Estero	517.546	6,11	31.625	24,63	127.468	28,77	148.877	17,32	89.652	12,27	63.508	2,21	11.450	3,80	19.692	3,20	16.537	1,69	8.737
T. del Fuego	66.904	2,16	1.447	6,71	4.492	21,05	14.108	30,52	20.424	20,95	14.014	3,47	2.322	5,69	3.804	5,09	3.404	4,32	2.889
Tucumán	912.383	3,89	35.531	15,71	143.380	31,18	284.491	19,00	173.358	13,56	123.690	2,17	19.823	3,82	34.892	7,08	64.578	3,58	32.640

Nota: la población que declaró que asiste o asistió a niveles educativos y/o años pertenecientes a la estructura educativa correspondiente a la Ley Federal de Educación ha sido asignada al nivel y/o año equivalente de la vieja estructura educativa. En este sentido cabe aclarar que el nivel primario equivale a los años 1° a 7° de la Educación General Básica y el nivel secundario equivale al 8° y 9° años de la Educación General Básica y a todos los años del nivel polimodal.
Fuente: Elaboración del IIPMV-CTERA en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC.

Hacer visibles los problemas para establecer prioridades

Como ya lo señalamos este trabajo se limita a enfocar algunos nudos problemáticos del sistema educativos visibles desde lo cuantitativo. Estos problemas constituyen los límites históricos o recientes al derecho social a la educación de nuestra población y, por tanto, forman parte de la deuda interna del Estado que debe garantizarlo.

Todos constituyen prioridades, no están presentados en orden de importancia, sino partiendo desde los niveles iniciales del sistema educativo.

El nivel inicial cubre apenas a la mitad de la población infantil y la obligatoriedad de la sala de 5 no se cumple.

En un informe del Ministerio del año 2001 aparecen los siguientes datos sobre cantidad de chicos que asisten y que no asisten a la escuela (dentro de estos últimos se distingue entre quienes han asistido alguna vez y dejado y quienes no asistieron nunca):

**Población de 3 años o más por condición de asistencia escolar según edad.
Total País. Año 2001**

Edad	Población de 3 años o más	Condición de asistencia escolar			
		Total que asiste	Total de los que no asisten	No asiste	
				Asistió	Nunca asistió
3	670.597	29,9	70,1	1,2	68,9
4	680.732	48,2	51,8	1,5	50,3
5	714.495	78,8	21,2	1,1	20,1
6-12	4.846.663	98,1	1,9	0,9	0,9

Fuente: Relevamiento Anual 2001. Redfie.

Este cuadro nos permite ver que, si aplicamos a la población de 3 y 4 años los porcentajes de los que asisten, tendremos que **en el año 2001 sólo 528.799 chicos concurren a las salas de 3 y 4 apenas 4 de cada 10 de la población total de ese grupo de edad (1.351.329 niños)** Cabe aclarar que la escolaridad no es obligatoria para este grupo de edad, pero que la posibilidad de concurrir tiene importancia – en distintos aspectos - para posibilitar un mejor tránsito por la escolaridad obligatoria.

Pese a que la sala de 5 años es legalmente obligatoria, en realidad esa obligatoriedad no se cumple ya que **sólo concurren a la escuela el 78,8 % de los niños de 5 años.**

Considerada en conjunto la población de 3 a 5 años, resulta que casi el 50 % (un 47,16 %) no concurre al nivel inicial.

No habría que dejar de señalar que al respecto existen enormes diferencias regionales y dentro de cada provincia.

Así mismo deberíamos destacar la inmensa falta de cobertura de jardines maternas. Aunque por su dispersión jurisdiccional y de modalidades es muy difícil cuantificar, su importancia social y educativa requiere de políticas públicas que atiendan esta necesidad en las regiones y sectores sociales más pauperizados.

El analfabetismo entendido en términos clásicos no es un problema estructural de nuestro sistema educativo, pero la ausencia de una escolarización básica alcanza hoy niveles escalofriantes para la historia educativa de nuestro país.

Nos parece necesario aclarar que la idea de analfabetismo debería contextualizarse históricamente, teniendo en cuenta que ha sufrido profundas modificaciones. Si a principios de siglo pasado se podía ser comerciante próspero de Buenos Aires con un rudimentario manejo del cálculo, hacia los 30 era necesario el certificado de terminalidad de la escolaridad primaria, y a partir de la posguerra comienza a ser progresivamente más importante el pasaje por la escuela media.

Hoy en día, entonces deberíamos revisar el concepto clásico de analfabetismo, preguntándonos por el mínimo de escolaridad que debe transitar hoy un sujeto para ejercer plenamente sus derechos.

Por lo menos, y dejando entre paréntesis momentáneamente cómo y en qué condiciones se desarrolla, pensamos que la alfabetización es un proceso que ocurre a través del tránsito por la escolaridad básica.

Una mirada comparada entre lo que reflejó el censo 1991 y el 2001³ en cuanto a tasas de analfabetismo a nivel nacional y provincial revela que este indicador descendió en todos los casos. Pese a este descenso, continúa existiendo un grupo de casi 800.000 personas analfabetas en nuestro país, lo cual nos señala que este descenso no es significativo en la ya histórica oscilación de índices de analfabetismo de los últimos 50 años.

³ SÍNTESIS DE INDICADORES DE SALUD Y EDUCACIÓN. CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDA 2001; BASE ESTADÍSTICA IDEP/ATE/IDEF/CTA; OCTUBRE 2003

Tasas de analfabetismo 1991 y 2001

Provincia	Censo 1991 (1)	Censo 2001
	Población de 15 años y más analfabeta	Población de 10 años y más analfabeta
Chaco	12.3	8
Corrientes	10.3	6.5
Santiago del Estero	9.5	6
Formosa	9.3	6
Jujuy	7.9	4.7
Misiones	9.1	6.2
Salta	7.6	4.7
Neuquén	6.0	3.4
Río Negro	6.2	3.8
Entre Ríos	5.4	3.1
Catamarca	4.9	2.9
Chubut	5.0	3.1
Tucumán	5.4	3.6
La Rioja	4.3	2.5
Mendoza	5.0	3.2
San Luis	4.7	2.9
La Pampa	4.5	2.7
San Juan	4.7	3
Santa Fe	3.9	2.5
Total	4.0	2.6
Córdoba	3.5	2.1
Resto de la Provincia de Buenos Aires	2.6	1.6
Santa Cruz	2.4	1.4
Buenos Aires	2.5	1.6
24 Partidos del Gran Buenos Aires (*)	2.5	1.6
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	1.2	0.7
Ciudad de Buenos Aires	0.7	0.5

(*) Para el censo del año 1991 19 partidos

(1) Los casos con condición de alfabetismo ignorado, fueron distribuidos proporcionalmente.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Recuperando la idea de la necesidad de resignificar el concepto de analfabetismo y volviendo a la "foto" del Censo Nacional 2001 vemos que si a la población de 15 años y más sin instrucción, 767.027 personas, le sumamos la población con primaria incompleta que es de 3.695.830, nos da un total de 4.462.857. **Es decir, casi cuatro millones y medio de personas sin haber completado la escuela primaria nos indica que la escolarización de todos es aún un derecho no garantizado.**

Los porcentajes de población con educación básica incompleta en algunas de nuestras provincias llevan el diagnóstico a niveles de catástrofe

Población de 15 años y más, sin instrucción y con primaria incompleta, por jurisdicción. 2001.

Jurisdicción	Población de 15 años y más	Sin instrucción	Primaria incompleta
Total	26.012.435	3,70	14,21
Buenos Aires	10.148.270	3,21	12,40
Catamarca	221.152	3,18	15,35
Cdad. Bs. As.	2.307.177	1,80	4,20
Chaco	629.455	8,65	25,05
Chubut	285.913	4,81	13,95
Cordoba	2.249.150	2,84	14,97
Corrientes	609.408	6,63	22,72
Entre Ríos	813.486	3,67	18,81
Formosa	303.145	7,10	21,80
Jujuy	400.224	5,96	16,41
La Pampa	214.925	4,04	16,03
La Rioja	193.379	3,09	13,11
Mendoza	1.121.272	3,86	16,52
Misiones	600.695	6,33	27,44
Neuquén	322.129	4,79	14,54
Río Negro	381.379	5,58	17,43
Salta	692.017	5,53	16,91
San Juan	427.334	3,34	14,63
San Luis	252.700	3,50	16,14
Santa Cruz	133.539	2,93	11,93
Santa Fe	2.208.853	3,29	14,22
Sgo. del Estero	517.546	6,11	24,63
T. del Fuego	66.904	2,16	6,71
Tucumán	912.383	3,89	15,71

Fuente: Elaboración del IIPMV-CTERA en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC.

Es decir que en la población de 15 y más años:

- **34 de cada cien chaqueños**
- **34 de cada cien misioneros**
- **31 de cada cien santiagueños**
- **29 de cada cien correntinos**
- **29 de cada cien formoseños**

No han completado su escolaridad primaria.

La escuela secundaria hoy desarticulada entre EGB3 y polimodal es el tramo del sistema que concentra mayores dificultades en ser terminado

Según datos del censo 2001 elaborados por el IDEF-CTA, **el 65.7% de los argentinos de 20 años y más no completó el nivel secundario**. En este caso, en el cuadro siguiente se considera a la población que ya no continúa estudiando, distinguiendo entre quienes lograron terminar y quienes no el secundario.

El promedio nacional lo superan la mayor parte de las provincias, encabezadas por Misiones, Chaco y Santiago del Estero con un 76.6%, 76% y 75% de su población en esta situación, tal como lo muestran los cuadros que siguen:

Total país y provincias. Indicadores educacionales.

Provincia	Población		Población de 20 años y más			
	Total	Población de 20 años y más que no asiste pero asistió	con secundario completo		sin secundario completo	
			%	vs. Absolutos	%	vs. Absolutos
Total país	36,260,13	20,061,10	34.3	6,880,95	65.7	13,180,14
Ciudad de Buenos	2,776,13	1,837,82	59.7	1,097,18	40.3	740,645
Buenos	13,827,20	7,951,86	31.9	2,536,64	68.1	5,415,22
24 Partidos del Gran Buenos	8,684,43	4,934,76	31.7	1,564,32	68.3	3,370,44
Resto de la Provincia de Buenos	5,142,76	3,017,09	32.2	971,505	67.8	2,045,59
Catamarca	334,568	167,226	32.6	54,516	67.4	112,710
Córdoba	3,066,80	1,749,44	35.6	622,802	64.4	1,126,64
Corriente	930,991	439,450	29.3	128,759	70.7	310,691
Chaco	984,446	440,634	24	105,752	76	334,882
Chubut	413,237	216,169	32.7	70,687	67.3	145,482
Entre	1,158,14	635,219	30.3	192,471	69.7	442,748
Formos	486,559	217,160	27	58,633	73	158,527
Jujuy	611,888	281,374	30.2	84,975	69.8	196,399
La	299,294	170,356	28.1	47,870	71.9	122,486
La	289,983	144,993	34.6	50,168	65.4	94,825
Mendoza	1,579,65	864,757	31.2	269,804	68.8	594,953
Misioe	965,522	436,143	23.4	102,057	76.6	334,086
Neuqu�	474,155	238,142	33.7	80,254	66.3	157,888
R�o	552,822	283,849	30.3	86,006	69.7	197,843
Salta	1,079,05	503,689	32.6	164,203	67.4	339,486
San	620,023	330,226	30.8	101,710	69.2	228,516
San	367,933	197,236	32.4	63,904	67.6	133,332
Santa	196,958	104,533	36.3	37,945	63.7	66,588
Santa	3,000,70	1,726,44	34.9	602,528	65.1	1,123,91
Santiago del	804,457	382,856	25	95,714	75	287,142
Tierra del Fuego, Ant�rtida e Islas del	101,079	51,925	44.2	22,951	55.8	28,974
Tucum�	1,338,52	689,581	30	206,874	70	482,707

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

El análisis de la escolaridad secundaria completa o no es importante en tanto lo consideramos en la actualidad como piso de escolarización básica necesaria para el desenvolvimiento en nuestra sociedad.

En los datos del Censo 2001 con los que trabajamos desde el IIPMV-CTERA encontramos una cifra similar a la señalada más arriba entre quienes ya no asisten a la escuela, que en el cuadro siguiente se desagrega por niveles, diferenciado entre quienes han completado y quienes no cada

nivel. Esto nos muestra en qué tramo del sistema se concentra el lugar de la expulsión de alumnos (si se mira desde la responsabilidad del propio sistema educativo) o del abandono (si se adjudica dicha responsabilidad al alumno).

**Argentina. Población de 15 años o más que asistió pero ya no asiste.
Máximo nivel de educación alcanzado. 2001**

Población total de 20 años o más	Asistió a algún establecimiento educacional									
	Total que asistió pero ya no asiste	Máximo nivel de instrucción alcanzado								
		No aprobó ningún grado	Primario		Secundario		Superior no universitario		Superior universitario	
		Incompl.	Completo	Incompl.	Completo	Incompl.	Completo	Incompl.	Completo	
22,824,131	20,061,100	33,469	3,300,781	6,718,755	3,127,038	3,581,146	318,455	1,129,038	710,267	1,142,151
	100.00%	0.17%	16.45%	33.49%	15.59%	17.85%	1.59%	5.63%	3.54%	5.69%

Fuente: Elaboración del IIPMV-CTERA en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC

Mostrar la cantidad de chicos que abandonan el sistema educativo sin completar la escuela secundaria es mostrar la cara más histórica de un problema. Pero no podemos eludir que allí donde las investigaciones educativas señalaban hace una década o más el lugar más expulsivo de nuestro sistema educativo – el pasaje de primaria a secundaria y los dos primeros años de esta última – allí mismo se instaló, LFE y reforma educativa neoliberal mediante, el impacto más fuerte sobre la estructura educativa: la EGB 3.

Desde el discurso oficial se argumentaba sobre la necesidad de rearticular dentro del trayecto considerado como educación básica el traumático y expulsivo pasaje de la escuela primaria a la secundaria. Este argumento quedó totalmente desmentido en la práctica: la introducción de la EGB3 en la estructura del sistema explotó en decenas de modalidades de “articulación” que además de anarquizar el sistema, concentró condiciones adversas a la posibilidad de permanencia en las aulas de adolescentes y jóvenes.

Por eso creemos de especial importancia para la construcción de políticas educativas a futuro relevar y sistematizar el impacto que ha tenido este segmento de la nueva estructura sobre las condiciones de inclusión / exclusión de los alumnos.

Es interesante observar en algunas investigaciones que ha desarrollado el Ministerio de Educación⁴ y así como el CIPPEC⁵ el reconocimiento de algunos problemas de la EGB3: como la sobreedad y Las dificultades en la escolarización.

Las investigaciones realizadas por SUTEDA⁶ aportan datos muy significativos sobre la provincia de Buenos Aires, que encienden algunas alarmas y nos obligan a seguir investigando.

“ El gobierno sostenía hasta antes de la crisis [del 2001] que el mayor logro la “transformación educativa” era el haber incorporado un millón de alumnos, antes excluidos. Un análisis más profundo nos muestra que en realidad la expansión del sistema es una tendencia histórica de crecimiento de la enseñanza, que en verdad tuvo un crecimiento mayor en la década del '70 y de los '80 que en los '90, y que tampoco este crecimiento puede atribuirse sólo a las políticas educativas estatales, sino que intervienen un conjunto de factores de orden social, económico, cultural, demográfico, político.

⁴ Los cambios en el sistema educativo entre 1990-2000 – DiNIECE - Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Irene Oiberman – María E Arrieta

⁵ Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias Un análisis de los resultados y de la dinámica política de la nueva estructura de niveles en las provincias a 10 años de la Ley Federal de Educación Axel Rivas CIPPEC diciembre 2003

⁶ La Secretaría de Cultura y Educación de SUTEDA ha desarrollado los trabajos “La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses” ; Juan Balduzzi y Marta Suárez, 2002; “Desigualdad y exclusión educativa en el “Tercer Ciclo” de la Provincia de Buenos Aires”. Juan Balduzzi, 2003; y de una investigación actualmente en curso sobre la exclusión educativa en el Polimodal.

Pero este crecimiento del sistema – por la forma en que fue implementado - no terminó con la desigualdad, como pretendía el gobierno, antes bien, ha marcado también un incremento de la “exclusión educativa”. Esto se pone de manifiesto en los siguientes datos.

- Fracaso del Tercer Ciclo. A comienzos de la reforma educativa, un eje de campaña de la DGEyC era como, gracias al cambio de estructura y la extensión de la obligatoriedad se iba a producir un aumento de la retención escolar, y por ende, la disminución del desgranamiento y la deserción. El correr de la implementación fue mostrando que:

En un primer momento hubo un aumento de la matrícula y la retención, pero más formal que real, un 30 % de los alumnos concurrían de forma muy discontinua y tenía peor desempeño escolar que el resto. Esos alumnos continuaban en una situación de “exclusión educativa”, disimulada bajo una concurrencia formal pero no real a la escuela.

Esto provocó que se mantuvieran altos índices de desgranamiento y un preocupante aumento de la **repitencia. Esta había disminuido desde un 7 % (promedio) en los años ochenta a un 3 % en la primera mitad de los noventa. Pero en los cuatro últimos años esta tendencia se modificó bruscamente, hay un marcado aumento y supera el 5 %, llegando en las escuelas estatales casi al 7 %. Es la ruptura en una tendencia histórica.**

Finalmente, como resultado de estas políticas, **en los últimos años aumenta la cantidad de alumnos que abandonan la EGB**, según reconoce la propia DGEyC, llegando a un 3,26 % de la matrícula en el 2002 (80.223 alumnos). La mayor parte de esos alumnos no vuelven a inscribirse en la escuela al año siguiente, la propia DGEyC calcula que **57.000 alumnos abandonaron definitivamente en el 2001 y otro tanto en el 2002.**

- Paralelamente, otro de los “caballitos de batalla” de la reforma educativa, la implementación del Polimodal, impulsado con argumentaciones similares a las del Tercer Ciclo de EGB, también comenzó a mostrar su fracaso. **En el año 2003, por segundo año consecutivo hay una disminución en la matrícula inicial en el nivel medio y Polimodal, que cayó en 23.000 alumnos entre el 2001 y el 2003, una disminución de casi un 4 %. También es el quiebre en una tendencia histórica a la expansión de la enseñanza media.** Es importante señalar que en este caso, la situación inicial es que no concurría toda la población en condiciones de hacerlo, sólo alrededor de un 70 %. Es decir, se deben incorporar muchos más alumnos si se quiere avanzar en la democratización por lo menos del acceso a la educación. Pero en vez de aumentar, la matrícula está disminuyendo. Y además, según la propia DGEyC, la cantidad de alumnos que abandonan el Polimodal cada año está aumentando, llegando a un 11,7 % de la matrícula en el 2002 (92.905 alumnos). Al igual que en EGB, la mayoría no vuelven a la escuela al año siguiente. Si calculamos que al menos un 70 % abandonan definitivamente, estamos hablando de 64.000 jóvenes que abandonaron en el 2002.

En conclusión, entre EGB y Polimodal, según datos oficiales, tenemos por lo menos 120.000 niños y jóvenes que cada año dejan definitivamente la escuela y muchos más que intentan continuar, con grandes dificultades, estudiando.”⁷

⁷ SUTEBA, El fracaso escolar es el fracaso de la reforma educativa, 12 de febrero de 2004.

La mayoría de los jóvenes no han completado un nivel de escolaridad adecuado a los requerimientos sociales y laborales

Para centrarnos en el análisis específico de la escolaridad media de los jóvenes, tomamos en consideración la trayectoria educativa de dos grupo de edad que se ubican entre los 15 - 19, y los 20 - 24 años, de acuerdo a los datos que aporta el último Censo Nacional de Población y Vivienda. Y atendemos en particular el máximo nivel educativo alcanzado de los jóvenes que ya no estudian.

**Argentina. Población de 15 a 24 años.
Máximo nivel educativo alcanzado por quienes ya no asisten. 2001.**

Grupos de edad	Total Población de 15 a 24 años	Asistió a algún establecimiento educacional									
		Total que no asiste pero asistió	No aprobó ningún grado	Máximo nivel de instrucción alcanzado							
				Primario		Secundario		Superior no universitario		Superior universitario	
Incompl.	Completo	Incompl.	Completo	Incompl.	Completo	Incompl.	Completo				
15-19	3.188.304	976.511	2.233	159.160	323.043	351.392	129.615	3.205	872	6.991	-
20-24	3.199.339	2.171.107	2.607	177.401	659.507	559.301	568.550	38.837	71.126	68.387	25.391
Total 15 a 24	6.387.643	3.147.618	4.840	336.561	982.550	910.693	698.165	42.042	71.998	75.378	25.391
		100,00%	0,15%	10,69%	31,22%	28,93%	22,18%	1,34%	2,29%	2,39%	0,81%

Fuente: Elaboración del IIPMV-CTERA en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC.

La primera comprobación es que, sumando los datos de ambos rangos, ya en el 2001 el **50% de los adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años, 3.147. 618 chicas y muchachos, ya no asistían a instituciones educativas, con una fuerte diferenciación en la escolaridad alcanzada.**

Nos interesa reflexionar sobre este grupo porque frente a la destrucción cientos de miles de puesto de trabajo y la sobrecualificación de la oferta de mano de obra, constituyen un grupo fuertemente vulnerable a la profundización de la explotación y a la exclusión.

**De cada 100 jóvenes que ya no están en las aulas:
11 no completaron la educación básica
31 sólo lograron completar la escuela primaria
29 ingresaron pero no completaron la escuela secundaria.**

Podemos afirmar, entonces, que 2.235.544, el 61 % de los adolescentes y jóvenes habían dejado de estudiar, sin haber alcanzado a completar la escuela secundaria.

Existe todavía un grupo de jóvenes en peores condiciones, que representan lo que podríamos llamar el extremo de la desigualdad. Reconsideremos el total de esa población, 6.400.000 adolescentes y jóvenes. Pensemos que en 1991 tenían entre 5 y 14 años.

Casi todos ingresaron a la escuela. Pero no todos. Hay 70.000 niños que nunca asistieron.

De los que ingresaron, no todos la terminaron: 336.000 alumnos no completaron la escuela primaria y no siguen estudiando. Una "deserción" - durante la década de los '90 - de un poco más del 5 % de los alumnos. Y hay 56.000 que en 2001 estaban cursando la escuela primaria (seguramente en escuelas de adultos), con lo cual tenemos casi 400.000 jóvenes con la escolaridad primaria incompleta, más de un 6 % del total.

Si a ellos les sumamos quienes no ingresaron, llegamos a los 460.000 jóvenes, más de un 7 % que no tienen escolaridad primaria completa.

En síntesis:

Un 7 % de los alumnos o no ingresó o ingresó y no terminó la escuela primaria, en la escuela común, durante los '90 (entre 1991 y 2001), 460.000 niños.

De ellos, solo un 12 % (56.000) continúan o retomaron el estudio en escuelas de adultos, para completar su escolaridad.

La EGB3 y el incierto futuro de los jóvenes

Sería relevante y conviene tener presente para analizar lo que ocurra durante los próximos años, observar con atención lo que está ocurriendo, a partir del cambio de estructura, con el egreso de la EGB y el ingreso al nivel Polimodal, pues este cambio supone que los alumnos deben cursar dos años más de escolaridad básica.

Recordemos que los datos que hemos analizado son sobre la base de la estructura de 7 años de educación primaria y 5 de secundaria, y que ahora tenemos 9 años de educación básica y 3 de Polimodal y esto puede suponer dificultades adicionales en las posibilidades que los alumnos tengan de acceder, permanecer y egresar de los distintos niveles del sistema educativo. Sobre todo en un cuadro de profunda crisis social y económica como el que ha atravesado nuestro país. Hay, en este sentido, algunos datos preocupantes en los últimos años, como el aumento de la repitencia y de la deserción, aún con antelación al estallido de la crisis.

Lo que queremos significar es que una de las posibilidades es que la media de la educación disminuya en los próximos años, o que no continúe incrementándose, como en los últimos años, como producto de la situación de crisis educativa y social que estamos viviendo, si, en todo caso, no hay políticas públicas que se hagan cargo de la misma.

Si tomamos por ejemplo la provincia de Buenos Aires. el mantenimiento de un desgranamiento importante en el Tercer Ciclo resulta significativo si recordamos que ahora octavo y noveno año son obligatorios. Desde esta perspectiva este desgranamiento es socialmente más grave, pues aún desde el mismo parámetro oficial, quien no completa la EGB es un excluido educativo, que no tiene ninguna certificación a pesar de haber intentado permanecer dos años más dentro del sistema. Muchos de esos alumnos sí obtenían la certificación de enseñanza primaria antes de la implementación de la reforma educativa bonaerense. Puede plantearse, entonces, que la implementación de la reforma educativa bonaerense, al contrario de lo expresado por los discursos oficiales, estaría contribuyendo a excluir educativamente a alumnos provenientes de los sectores populares, que a la vez son excluidos sociales. Nos preguntamos si esta fue una "consecuencia no querida" - como suele decirse - de la implementación de la reforma educativa bonaerense, o si por el contrario, fue un éxito al sostener y promover la exclusión, si esta no es la política que en definitiva se está implementando.⁸

⁸ Balduzzi, Juan; Suarez, Marta. "La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses". SUTIBA, Cuadernos de informes e investigaciones N° 1, 1999.

Establecer prioridades para construcción de políticas públicas

Construir políticas es direccionar una transformación. Establecer prioridades es decir por dónde comenzar.

Desde CTERA estamos totalmente convencidos que hoy la lucha contra la desigualdad y la exclusión educativa constituye una de las reivindicaciones populares ineludibles que debe impactar las políticas públicas.

Por eso en este análisis quisimos reflexionar a partir de identificar los lugares donde el derecho a la educación fue cercenado.

Hemos partido de una foto que nos mostraba la escolarización de la población de 15 y más años en el 2001; a posteriori intentamos vincular:

- los tramos del sistema donde se acumulan mecanismos que han expulsado precozmente a los alumnos, y
- los grupos de edad que fueron más fuertemente impactados por dichos mecanismos.

Este pantallazo muy general, que sólo considera algunos elementos cuantitativos nos permite, sin embargo, identificar prioridades en la construcción de políticas públicas en tanto dan cuenta de un fuerte segmento de necesidades/derechos educativos poco o mal cubiertos.

Podemos decir, entonces que la profundización de la desigualdad y la exclusión educativa se hacen visible hoy en:

- la mitad de los chicos de la primera infancia que carecen de la cobertura de servicios de nivel inicial;
- los casi cuatro millones y medio de personas que no logrado completar la educación primaria;
- un crecimiento en la expulsión de los adolescentes y jóvenes en los tramos tradicionalmente vinculados a la escuela secundaria (EGB3 y Polimodal);
- la persistencia de injustas desigualdades regionales en la concreción del derecho a una educación básica.