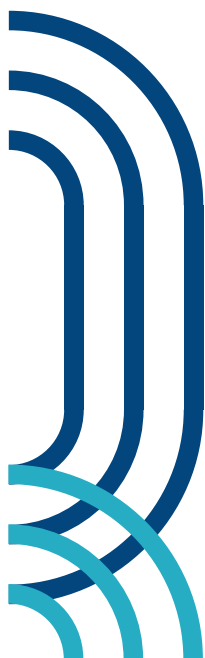


Datos destacados





Daniela Valencia *Cimientos-Quántitas*
Juan Suasnábar *NEES-CICPBA/UNICEN - UNIPE*
Santiago Linares *IGEHCs/CONICET*



Logros, persistencias y desafíos en el sector educativo desde la recuperación democrática

Punto de partida

¿Cuáles son los logros alcanzados, en el sistema educativo, en estos 40 años? ¿Qué dificultades persisten? ¿Cuáles son los desafíos pendientes? Abordar estas preguntas requiere tomar algún punto de partida desde el cual realizar estimaciones.

En 1988, apenas unos años después de recuperada la democracia, se publicaba el libro “Diagnóstico de la administración central de la educación” coordinado por Norma Paviglianiti¹, un estudio enmarcado en el proyecto “Fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones educativas” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En él, tomando como fuente los datos del Censo de Población de 1980, la autora caracterizaba al sistema educativo argentino como un sistema con “altos porcentajes globales de escolarización” (p.25), con una cobertura

1. Norma Paviglianiti fue una destacada académica argentina. Fue Profesora Titular Ordinaria en Política Educacional y Educación Comparada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Sus trabajos constituyen una referencia obligada tanto para el estudio como para la enseñanza de las políticas educativas, fueron (y son) una crítica rigurosa al neoconservadurismo, a la vez que una defensa de la naturaleza política del derecho a la educación.

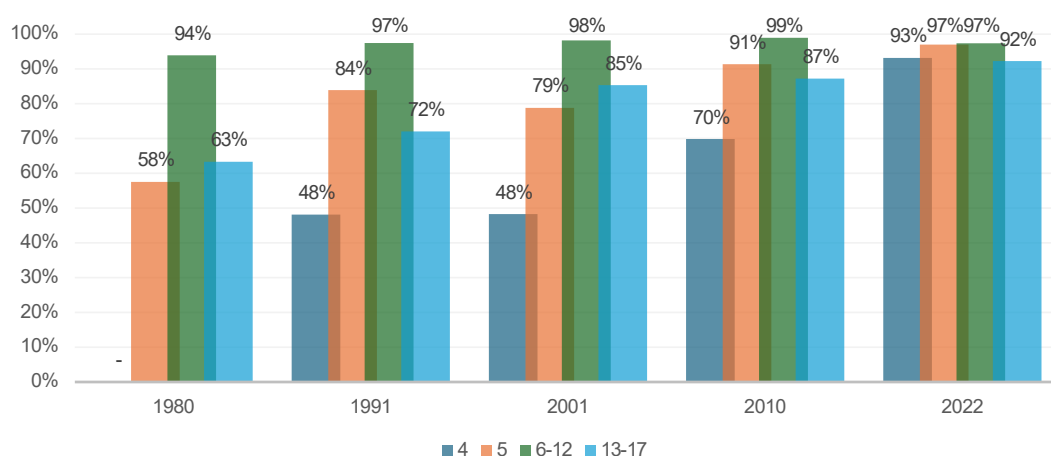
casi universal del nivel primario y evidencias de una tendencia creciente al aumento de la cobertura en el resto de los niveles entre 1960 y 1980. Sin embargo, junto a estos datos alentadores, el estudio señalaba otros que relativizaban el panorama general y terminaba afirmando que para ese entonces no “existía una base amplia y generalizada de educación para todo el país” (p.28).

Partiendo de este diagnóstico inicial, este texto se propone poner en diálogo las observaciones del estudio de 1980 con los datos recientemente publicados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022, para explorar logros, persistencias y desafíos actuales del sistema educativo argentino.

Logros

Uno de los *logros* más significativos desde 1980 ha sido el aumento de las tasas de asistencia escolar en los distintos grupos de edad (Gráfico 1). La tasa de asistencia de la población de 6 a 12 años, ya se encontraba casi universalizada en 1980, con un valor de 94%. En 2022 este indicador alcanzó el 97%. Junto con el sostenimiento para ese grupo de edad, el incremento más importante se experimentó en los grupos de edad de los extremos. En 1980, la asistencia para los niños de 4 y 5 años era del 58% y 63%, respectivamente. Estas cifras aumentaron significativamente, alcanzando el 93% y 97% en 2022. Asimismo, para el grupo de 13 a 17 años, la tasa de asistencia pasó del 72% en 1980 al 92% en 2022. Estas tendencias indican que, a pesar de las dificultades, las políticas destinadas a ampliar el derecho a la educación en los diferentes períodos han tenido un impacto positivo en el acceso a la escolaridad.

**Gráfico 1. Tasas de asistencia según grupos de edad específicos.
Argentina, años 1980 - 2022**

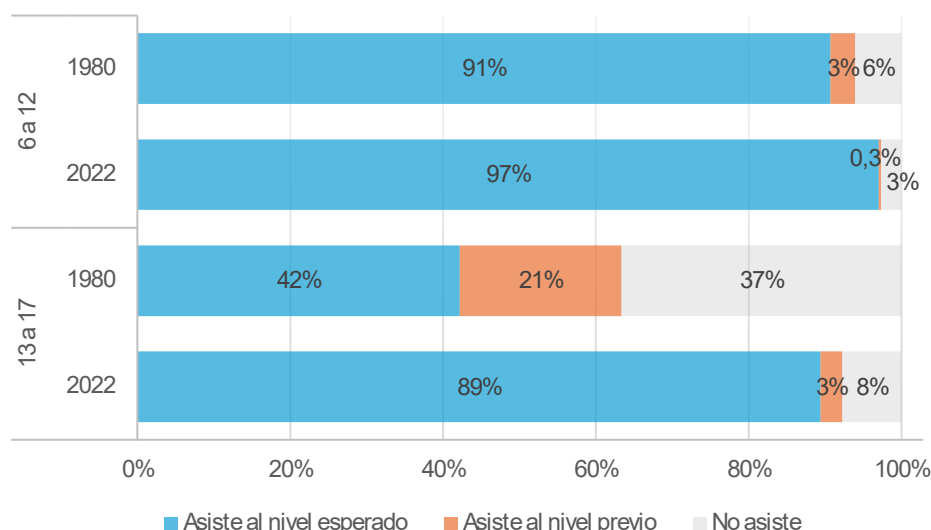


Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022.

Un *segundo logro*, complementario del anterior, es la disminución de la proporción de jóvenes que asisten al nivel previo al correspondiente a su edad según la normativa (Gráfico 2). Para el grupo de 6 a 12 años, en 1980, el 91% asistía al nivel esperado (nivel primario) y un 3% asistía al nivel previo. Para 2022, el 97% de los niños y niñas se encuentran asistiendo al nivel esperado y solo un 0,3% al nivel previo. Para el grupo de 13 a 17 años, el logro es aún más notable. En 1980, sólo el 42% de los adolescentes asistía al nivel esperado (nivel secundario), mientras que un 21% asistía al nivel previo y un 37% no asistía. En 2022, el 89% de los adolescentes asiste al nivel esperado y un 3% asiste al nivel previo. En conjunto, en el grupo de 13 a 17, la asistencia escolar aumentó 29 puntos porcentuales y la asistencia con rezago disminuyó 18 puntos.

Sin embargo, estos logros no deben hacer perder de vista que aún persisten obstáculos en el acceso a la educación y en el desarrollo de una trayectoria escolar en tiempo oportuno. En 2022, un 3% de los niños de 6 a 12 años y un 8% de los adolescentes de 13 a 17 años no asisten a la escuela, lo que representa una vulneración de su derecho a la educación. Además, un 3% de los adolescentes en edad de asistir al nivel secundario se encuentra cursando en el nivel previo, lo que podría relacionarse con episodios de repitencia y/o abandono temporal.

Gráfico 2. Asistencia por grupos específicos de edad al nivel esperado, al nivel previo (rezago) y no asistencia. Argentina, años 1980 y 2022



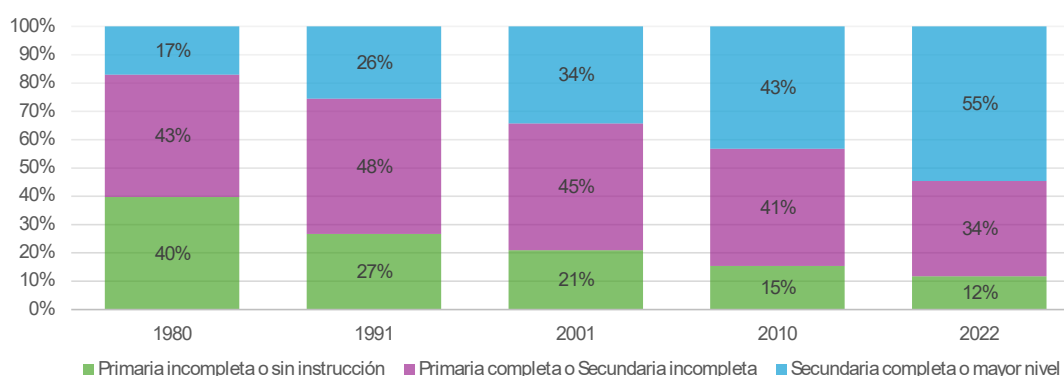
Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de 1980 y 2022.

El tercer logro que puede destacarse en estos 40 años de democracia se observa en la mejora del nivel educativo de la población adulta. Paviglianiti caracterizaba la situación educativa de la población en 1980 como una polarización recortada en “tres tercios”:

“un tercio no llega a tener la escolaridad mínima de 7 años: un 5,1% nunca asistió a la escuela y un 29,9% tiene el nivel primario incompleto; el otro tercio está constituido por la población que tiene como nivel máximo alcanzado la escolaridad primaria completa (el 31,5% del total); el tercio restante es el que está acumulado en niveles cada vez más altos de escolaridad media y superior (un 16,5% asistió al nivel medio pero no lo terminó; el 17%; un 4% tiene nivel superior incompleto y el 3,3% lo completó)” (p.29)²

La evolución del indicador desde 1980 al 2022 muestra que esta polarización se ha modificado. Para 2022, la proporción de personas con primaria incompleta o sin instrucción se redujo significativamente del 40% al 12% y el porcentaje de aquellos con secundaria completa o mayor nivel aumentó más de 3 veces, pasando de 17% en 1980 a 55% (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Máximo nivel educativo de la población de 25 años y más.
Argentina, años 1980 - 2022**



Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de 1980, 1991, 2001, 2010 y 2022.

Nota: Para el año 2022, los datos actualmente publicados presentan información sobre nivel EGB, sin posibilidad de desagregar por ciclo (EGB1, EGB2, EGB3) o último grado aprobado. Por esto, se categorizó EGB incompleto como “Primaria incompleta o sin instrucción” y EGB completo como “Primaria completa o Secundaria incompleta”.

2. En el mencionado estudio se calculó el máximo nivel educativo de la población de 14 años o más. En este trabajo se utiliza como edad de corte 25 años o más.

Persistencias

Otro modo de analizar el período es hacer foco en las *persistencias*. El estudio de 1988 alertaba sobre importantes diferencias regionales en cuanto a los logros y desafíos educativos. Allí se identificaba un grupo de jurisdicciones donde se había “expandido el nivel medio por encima o muy cercano al promedio nacional” (p.27): la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Mendoza y La Pampa. Otro conjunto que presentaban un alto porcentaje de acceso al nivel secundario, pero aún una proporción importante de estudiantes cursando el nivel primario, es decir, con rezago: Santa Cruz, Tierra del Fuego, San Juan, Chubut, Tucumán, San Luis y Entre Ríos. Finalmente, un tercer grupo de provincias que mostraban una escolarización en el nivel medio más baja que el total país y una mayor proporción cursando con rezago: Jujuy, Catamarca, La Rioja, Salta, Neuquén, Corrientes, Formosa, Río Negro, Misiones, Santiago del Estero y Chaco.

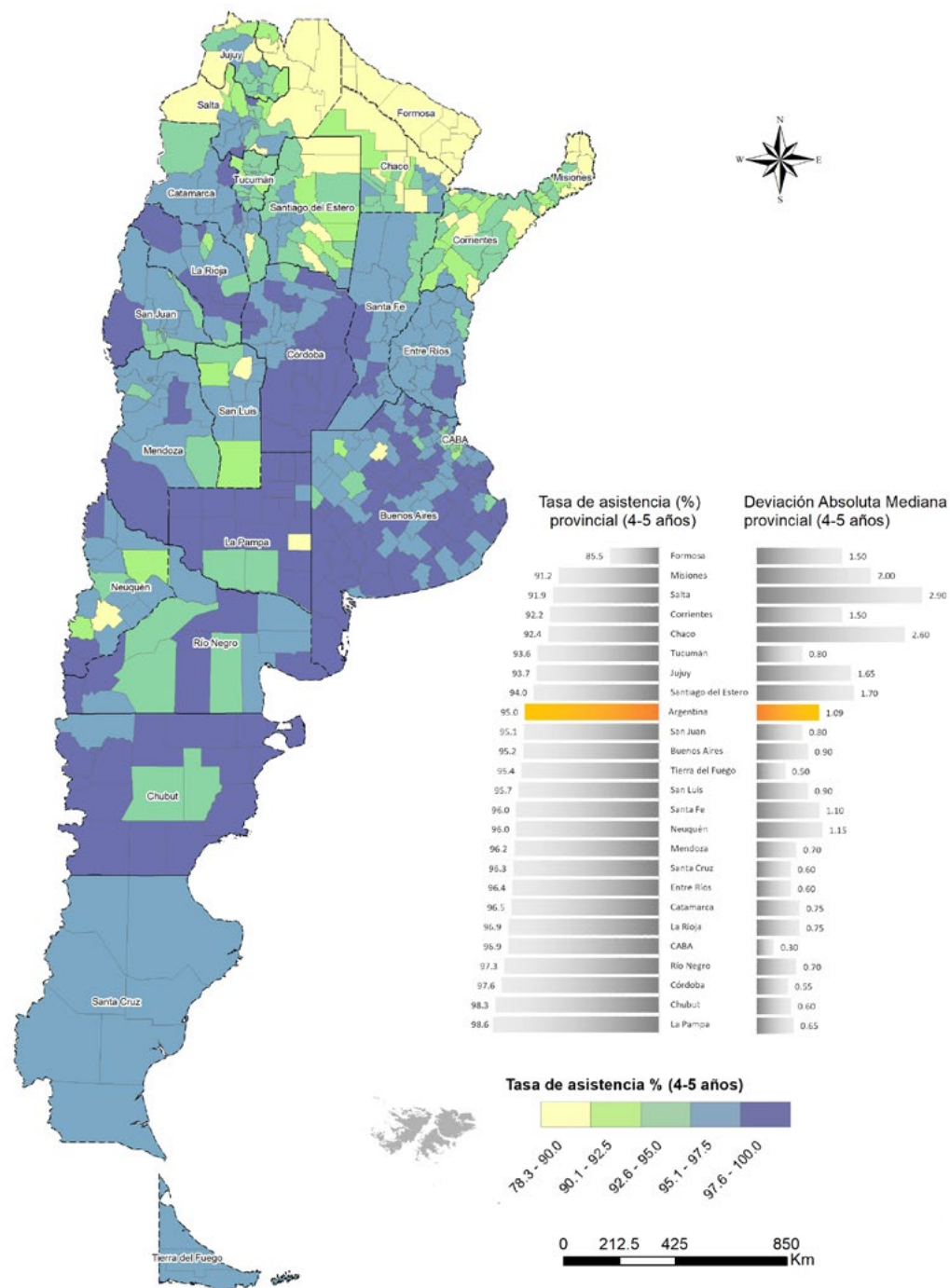
Para 2022, con modificaciones en cuanto a sus características, persisten brechas entre las jurisdicciones. En el grupo de 4 a 5 años, se observa una diferencia de hasta 13 puntos entre jurisdicciones: la tasa más baja es la de Formosa (85,5%), mientras que La Pampa presenta la tasa más alta (98,6%). A su vez, 9 jurisdicciones se encuentran por debajo de la media nacional: Formosa, Misiones, Salta, Corrientes, Chaco, Tucumán, Jujuy, Santiago del Estero y San Juan (8 de las cuales pertenecen a las regiones del norte grande, NEA y NOA). En el grupo de 12 a 17 años, mientras la tasa de asistencia nacional es del 92,9%, 12 jurisdicciones se ubican por debajo de la misma: Santiago del Estero, Misiones, Chaco, Tucumán, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Fe, San Juan, Jujuy, Entre Ríos y Córdoba. La provincia con la tasa más baja es Santiago del Estero (84,9%) y La Pampa, la más alta, alcanzando un 98,1%, lo que significa una diferencia de 13,2 puntos porcentuales.

Estas diferencias se complejizan al incluir la mirada intrajurisdiccional. Al pasar al nivel de los 527 departamentos en los cuales se divide administrativamente el país, se observa que prácticamente en 1 de cada 10 de ellos (47 departamentos) aún no se ha alcanzado el 90% de asistencia en la franja de 4-5 años: gran parte de Formosa, Salta, Jujuy, norte de Santiago del Estero y Chaco, este de Corrientes y norte de Misiones (Mapa 1). Este patrón se expande en la tasa de asistencia de la población de 12-17 años³ (Mapa 2). Casi una cuarta parte de los departamentos (128) no alcanza al 90% de asistencia. A los señalados en la franja etaria anterior, se le suman varios departamentos del norte de Santa Fe, la meseta de Río Negro y Chubut, sur de San Luis,

3. El grupo etario que representa las edades de asistir al nivel secundario se debe al formato de la información disponible. En el caso de la información histórica, se contó con datos para el tramo etario de 13 a 17 mientras que para la información georreferenciada se contó con datos para el tramo de 12 a 17 años.

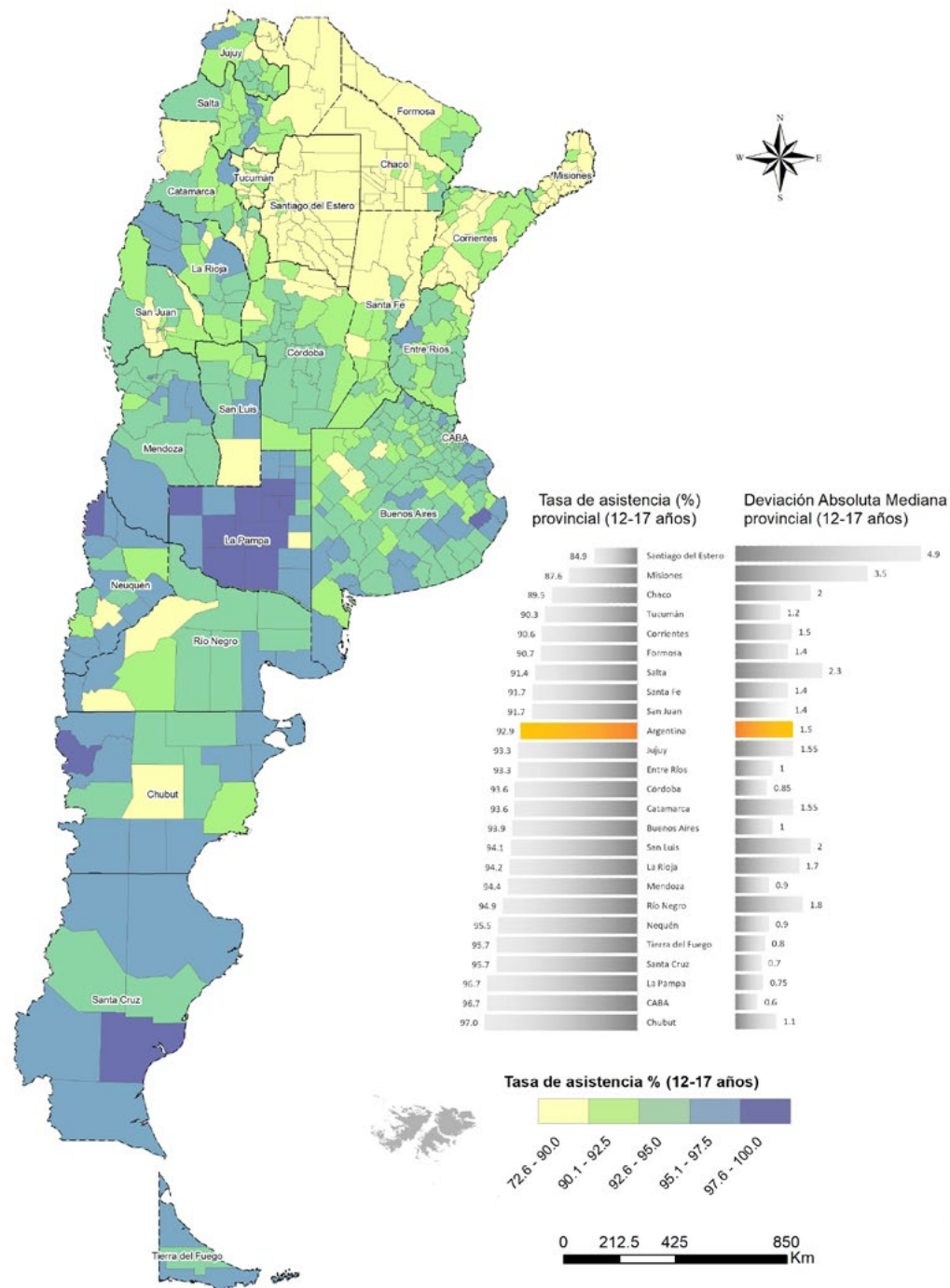
Tucumán, Catamarca, San Juan y algunos departamentos aislados en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa y Neuquén.

Mapa 1. Tasa de asistencia del grupo de 4 y 5 años según departamento. Argentina, año 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC (2022). <https://portalgeoestadistico.indec.gov.ar/>

Mapa 2. Tasa de asistencia del grupo de 12 a 17 años según departamento. Argentina, año 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC (2022). <https://portalgeoestadistico.indec.gov.ar/>

Desafíos

Como surge del apartado anterior, uno de los *desafíos* a abordar son las asimetrías tanto interjurisdiccionales como intrajurisdiccionales en el acceso al sistema educativo. Esto supone elaborar modos de visibilizar estas asimetrías y los patrones sociales en los cuales se insertan. Una manera sintética de dar cuenta de las mismas es mediante la interpretación de la Desviación Absoluta Mediana (MAD) de los valores departamentales dentro de cada jurisdicción⁴. Este indicador muestra que las provincias con mayor variabilidad interna con respecto a las tasas de asistencia a los 4 y 5 años, es decir, con mayor heterogeneidad (presentan variaciones medias que oscilan entre 1,5 y 2,9 puntos porcentuales con respecto a la mediana provincial) son Salta, Chaco, Misiones, Santiago del Estero, Jujuy, Formosa y Corrientes. Las jurisdicciones más homogéneas para el mismo indicador son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con muy baja variabilidad, de sólo 0,3 puntos porcentuales), seguida de Tierra del Fuego, Córdoba, Chubut, Santa Cruz, Entre Ríos, las cuales no superan los 0,6 puntos porcentuales de diferencia. En términos generales, se halla una alta correlación negativa ($r = -0,67$) entre las tasas de asistencia de 4-5 años y las asimetrías intrajurisdiccionales. Esto indica una *doble condición de desventaja* con respecto a la situación de escolarización: las provincias con menores tasas de asistencia son también las de mayores desigualdades en su interior.

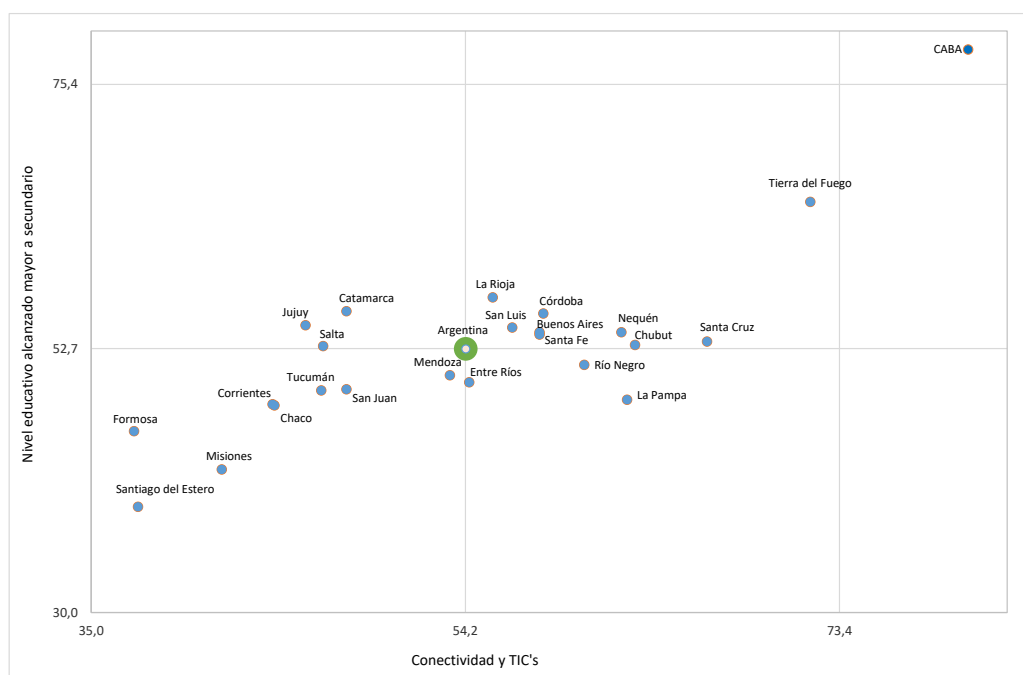
Para el grupo de 12-17 años, las heterogeneidades intrajurisdiccionales se profundizan. Esto es así, tanto en la variabilidad media para Argentina, que es de 1,55 puntos porcentuales (en comparación al 1,09 que mostraba el grupo de 4-5 años), como para aquellas provincias con disparidades más altas, tales como Santiago del Estero y Misiones. Siguiendo el análisis según el nivel de desigualdades internas para la franja etaria de 12-17 años, se encuentra un grupo de provincias conformado por Salta, San Luis, Chaco y Río Negro con valores superiores a la mediana provincial de 2,3 a 1,8 puntos porcentuales. Por último, vuelve a destacarse por la menor variabilidad la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (0,6 puntos porcentuales), seguida de Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego (0,7, 0,75 y 0,8 puntos porcentuales respectivamente). Culminando el análisis de este grupo etario y reforzando lo detectado para las edades del nivel inicial, se comprueba una alta correlación negativa entre tasas de asistencia a los 12-17 años y asimetrías intra jurisdiccionales ($r = -0,81$), siendo este grupo etario el que mayores disparidades territoriales presenta.

4. La Desviación Absoluta Mediana, o Median Absolute Deviation (MAD) en inglés, es una medida de variabilidad que evalúa cuánto se desvían los datos individuales de la mediana de un conjunto de datos. Esta medida es útil para comprender la dispersión de los datos sin verse afectada por valores atípicos, ya que no implica el cuadrado de las diferencias. Es menos sensible a la variabilidad que la Desviación Estándar, motivo por el cual se la eligió en este trabajo.

Por último, además de los desafíos previamente mencionados, es fundamental analizar los vínculos que establece la escolaridad con otras dimensiones del mundo actual. Un mundo en el que las tecnologías digitales redefinen las relaciones entre capital cultural y capital económico y establecen nuevas desigualdades, en su interacción con las estructurales. Es de interés explorar los supuestos e hipótesis sobre la relación entre la posesión de recursos tecnológicos y el capital cultural escolar. A modo ilustrativo, podemos preguntarnos sobre la relación entre una condición sociohabitacional, la conectividad y la disponibilidad de Tecnologías de la Información y Comunicación en el hogar (TIC), y el nivel educativo de la población adulta, considerando el tramo de 25 años y más.

Mediante un análisis de regresión es posible dar cuenta de una relación fuerte entre la accesibilidad a TIC en el hogar y los logros educativos ($R^2 = 0.7$) y afirmar que la presencia de hogares con acceso a TIC incide positivamente en los niveles educativos alcanzados de sus integrantes. No obstante, esta relación no es lineal (Gráfico 4): mientras existe una asociación positiva y constante entre porcentajes bajos de tecnologías en el hogar y nivel educativo alcanzado (como en las provincias de Santiago del Estero, Formosa, Misiones, Chaco, Corrientes, Tucumán, San Juan, Jujuy, Salta y Catamarca); esta influencia parece atenuarse al alcanzar los valores medios nacionales (54,2% y 52,7%).

Gráfico 4. Población de 25 años o más con secundario completo o mayor nivel y accesibilidad a Tecnologías de la Información y Comunicación según jurisdicción (en porcentajes). Argentina, año 2022

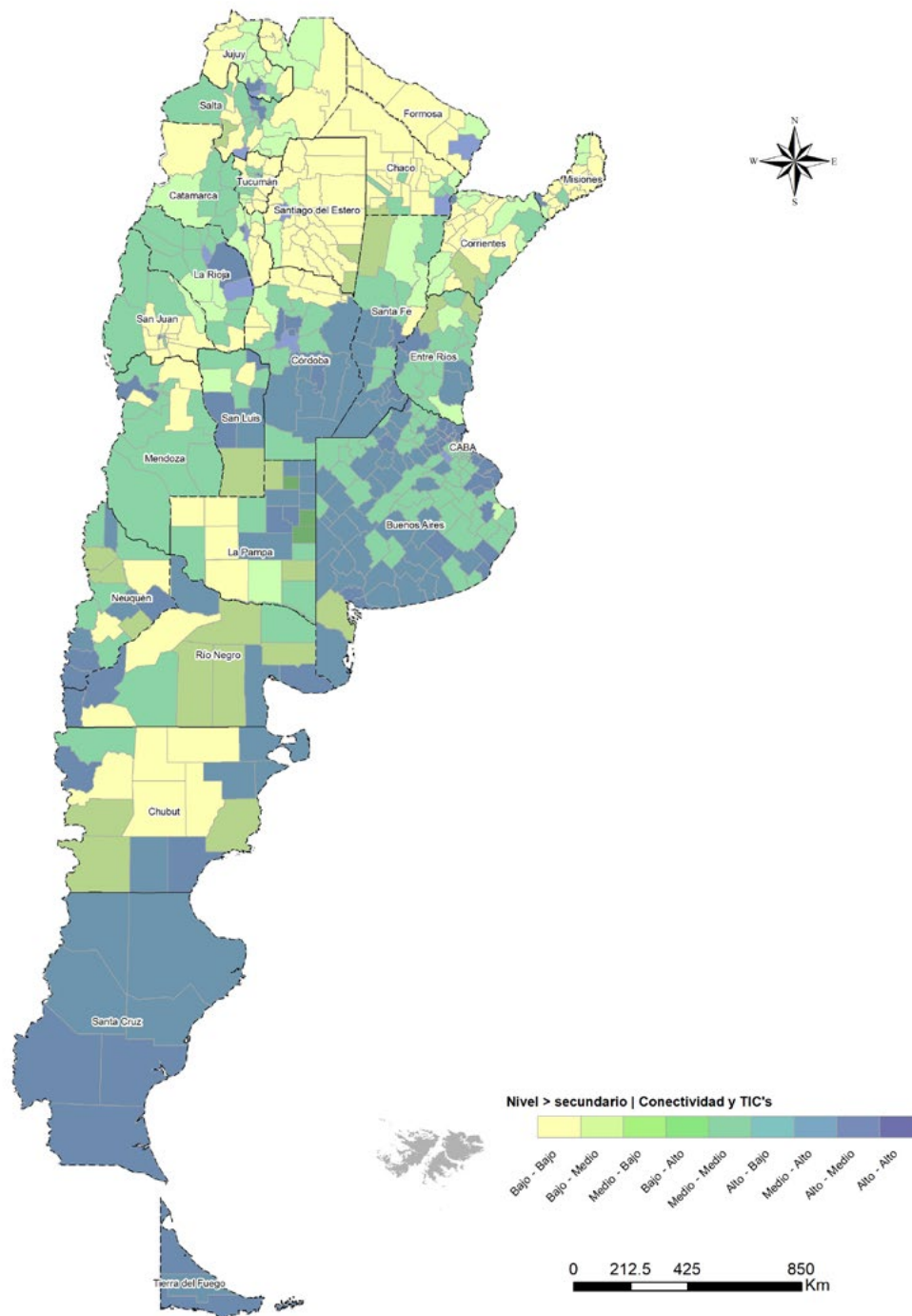


Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. INDEC.

A partir de allí, se puede observar que, mientras el porcentaje de hogares con acceso a TIC sigue en aumento, alcanzando y superando el valor medio del país en varias provincias (Mendoza, Entre Ríos, La Rioja, San Luis, Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Neuquén Chubut, Río Negro, La Pampa y Santa Cruz), no ocurre lo mismo con el nivel educativo alcanzado. Este indicador no logra superar el umbral del 55% en ninguna de ellas, encontrando allí uno de los próximos desafíos estructurales de la terminalidad educativa para gran parte del país. Por último, se destacan dos casos excepcionales, tanto por sus altos porcentajes de nivel educativo alcanzado como por la accesibilidad a TIC, las provincias de Tierra del Fuego, en donde más del 70% de los hogares dispone de esos recursos y posee nivel educativo mayor a secundario y, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual alcanza el 80% para ambas variables analizadas.

El análisis regional según jurisdicciones evidencia también diferencias y asimetrías significativas al interior de ellas (Mapa 3): hay provincias en las cuales predominan los departamentos con valores bajos-bajos (Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Corrientes y Misiones) y otras en las que se destacan los valores altos-altos (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz), mientras la gran mayoría exhibe una complejidad mayor. Por ejemplo, Chubut, presenta una combinación de valores bajos-bajos en la meseta central, mientras que hacia el este y oeste (litoral marítimo y cordillera) dicha asociación se vuelve media y alta. Similar comportamiento desde el centro hacia el oeste y el este presenta Río Negro. Neuquén, por su parte, presenta diferencias territoriales fragmentadas a modo de enclaves, asociado a las actividades económicas que sustentan a cada departamento (turismo, comercio/servicios, petróleo) y demuestra un mosaico de combinaciones variadas en su interior. La Pampa muestra un patrón de combinaciones favorables altas-medias que decae en la dirección Noreste-Suroeste. Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe presentan un predominio de departamentos con niveles altos-medios y algunos casos aislados de situaciones desfavorables. Entre Ríos, La Rioja, Mendoza y San Luis exhiben un comportamiento mayoritario medio-medio. Salta, Jujuy, Tucumán y Catamarca demuestran valores de combinaciones positivas en los departamentos de las capitales provinciales, mientras que, a medida que disminuye la distancia a estos departamentos, la situación se vuelve desfavorable hasta alcanzar valores bajos-bajos, conformando escenarios de jurisdicciones fragmentadas con respecto a la accesibilidad a TIC y nivel educativo secundario completo o más.

Mapa 3. Población de 25 años y más con secundario completo o más y accesibilidad a Tecnologías de la Información y Comunicación según departamentos (en porcentaje). Argentina, año 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC (2022). <https://portalgeoestadistico.indec.gov.ar/>

Consideraciones finales

Como puede verse a partir del diálogo propuesto en este escrito, a lo largo de estos 40 años de democracia ha habido logros importantes en el sistema educativo argentino: un incremento significativo en el acceso a la educación más allá de la etapa de la educación primaria, con tasas de asistencia que superan el 90% a nivel nacional en los tres grupos de edad analizados y una notable mejora en las tasas de asistencia al nivel educativo esperado, con un aumento total de 29 puntos en la escolarización a la edad de asistir al secundario y una disminución del rezago en 18 puntos.

No obstante, aún persisten desafíos significativos, a la vez que se abren otros nuevos. Una parte de los niños, niñas y adolescentes no asiste a la escuela o lo hace con rezago y la distribución de los logros educativos es heterogénea y desigual entre las distintas jurisdicciones y regiones del país. Estas brechas se han complejizado, planteando desafíos presentes y futuros para las políticas educativas. Es necesario intensificar esfuerzos en las jurisdicciones con baja tasa de acceso en las edades del nivel inicial, donde también se observa una mayor heterogeneidad interna, lo que se denominó aquí como una *doble desventaja*. Heterogeneidades que se intensifican al analizar la tasa de asistencia en las edades correspondientes al nivel secundario.

Todo esto tiene lugar en un mundo en el que las tecnologías digitales redefinen el lugar de la escuela y su vínculo con la participación ciudadana, el mundo laboral y social. Redefiniciones que interactúan con condiciones y brechas estructurales y que, como se presentó, pueden encontrar umbrales en cuanto a su impacto en la escolarización y los logros educativos de la población. En suma, condiciones que requieren de políticas que aborden las brechas desde una mirada integral para así garantizar, de manera efectiva, el derecho a la educación.