



Education Policy Analysis Archives/Archivos
Analíticos de Políticas Educativas
ISSN: 1068-2341
epaa@alperin.ca
Arizona State University
Estados Unidos

Steinberg, Cora

Abandono Escolar en las Escuelas Secundarias Urbanas de Argentina: Nuevos Indicadores para el
Planeamiento de Políticas de Inclusión Educativa

Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 22, 2014, pp. 1-26
Arizona State University
Arizona, Estados Unidos

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275031898110>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 22 Número 109 24 de noviembre 2014

ISSN 1068-2341

Abandono Escolar en las Escuelas Secundarias Urbanas de Argentina: Nuevos Indicadores para el Planeamiento de Políticas de Inclusión Educativa

Cora Steinberg

Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina
(UPEA), Presidencia de la Nación
Argentina

Citación: Steinberg, C. (2014). Abandono escolar en las escuelas secundarias urbanas de Argentina: Nuevos indicadores para el planeamiento de políticas de inclusión educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(109). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.1885>

Artículo publicado originalmente en: *Revista de Política Educativa*, Año 4, Número 1, UdeSA-Prometeo, Buenos Aires, 2013.

Resumen: La Argentina ha asumido el compromiso de que todos los adolescentes y jóvenes terminen el nivel secundario. Si bien el acceso al nivel se ha incrementado significativamente en los últimos años, hay todavía serios problemas para lograr que todos permanezcan y egresen del nivel. La secundaria obligatoria constituye un desafío importante para el sistema educativo, o los sistemas educativos que lo constituyen. Es una meta que además de interpelar la disponibilidad de recursos materiales para ampliar la oferta, interpela fundamentalmente a la escuela, su cultura institucional, los actores involucrados y la propuesta pedagógica. El abandono escolar es sin duda el punto más crítico en este diagnóstico. Este trabajo tiene como objeto ampliar el diagnóstico sobre el abandono escolar que ocurre durante el año lectivo en las escuelas secundarias en Argentina. El análisis se centra en los establecimientos de gestión estatal del ámbito urbano, considerando el territorio y la configuración de su oferta. ¿Se produce el mismo nivel de abandono en todos los establecimientos del país? Los resultados del estudio indican que a partir del análisis del nivel de abandono de los establecimientos

y la dispersión de este fenómeno observado en función de su distribución entre las escuelas, es posible identificar distintas situaciones. Los resultados muestran que se registran al menos cuatro tipos de escenarios que requieren de estrategias de política diferenciadas. Advierte sobre el nivel de heterogeneidad que presenta la oferta educativa del nivel en cada uno de los territorios y de la necesidad de profundizar el análisis de esta problemática junto con mayores datos sobre el contexto social e institucional de los establecimientos.

Palabras clave: abandono escolar; educación secundaria; planeamiento educativo.

School drop-out in urban high schools in Argentina: New indicators for planning education inclusion policies

Abstract: Argentina has assumed the commitment that adolescents and youth complete secondary level education. While the access to this level has increased significantly throughout the recent years, there are still some serious problems that prevent us from reaching that goal. Compulsory secondary school constitutes an important challenge for the educational system. In addition to appealing to accessibility of material resources to expand the offer of education, it requires that we fundamentally address the school's institutional culture, the actors involved, and the pedagogic proposal for this level. School dropout is undoubtedly the most critical point in this assessment. This study aims to expand the diagnosis of the dropout crisis that takes place during the academic year in the secondary schools in Argentina. The analysis focuses on state secondary schools in urban areas, considering the territory, and the configuration of its offer. Do the same dropout levels take place in all the state secondary schools of the country? Based on the analysis of dropout levels for each secondary school and the dispersion of this phenomenon observed depending on its distribution across schools the results of this study indicate that it is possible to identify different situations. The results show that there are at least four types of scenarios which require different political strategies. They warn about the level of heterogeneity present in the educational offer of this level in each of the territories and call for a deeper analysis of this issue with more information about the social and institutional context of the schools.

Key words: School drop-out; Educational Planning; Secondary Education.

Abandono escolar nas escolas secundárias urbanas na Argentina: novos indicadores para as políticas de inclusão do ensino de planejamento

Resumo: A Argentina comprometeu-se a que todos os adolescentes e jovens completem o nível secundário. Enquanto o nível de acesso tem aumentado significativamente nos últimos anos, ainda subsistem graves problemas. A obrigatoriedad do secundário é um grande desafio para o sistema de ensino. É uma meta que, além de questionar a disponibilidade de recursos materiais para ampliar a oferta, questiona principalmente os desafios do ensino, a cultura institucional, os atores envolvidos e a abordagem pedagógica. O abandono escolar precoce é definitivamente o ponto mais crítico para o diagnóstico. Este trabalho tem a intenção de ampliar o diagnóstico sobre evasão escolar que ocorre durante o ano letivo nas escolas secundárias da Argentina. A análise centra-se em instalações de gestão estaduais de áreas urbanas, considerando o território e a criação de sua oferta. O mesmo nível de negligência ocorre em todos os estabelecimentos do país? Os resultados indicam que a partir da análise do nível de abandono das instalações e da dispersão do fenômeno observado em termos de sua distribuição entre as escolas, podemos identificar diferentes situações. Os resultados mostram, pelo menos, quatro tipos de cenários que requerem diferentes estratégias políticas. Ele alerta para o nível de heterogeneidade do nível de oferta de ensino em cada um dos territórios e da necessidade de uma análise mais aprofundada desta questão, juntamente com mais detalhes sobre o contexto social e institucional dos estabelecimentos.

Palabras-chave: abandono escolar; ensino médio; planejamento educacional.

Presentación¹

En el año 2006, la Argentina asume el compromiso de que todos los adolescentes y jóvenes del país completen el nivel de educación secundaria como parte de su educación básica y obligatoria (Ley N° 26.206). Si bien el acceso a dicho nivel se ha incrementado significativamente en los últimos veinte años, las estadísticas educativas indican que muchos adolescentes y jóvenes tienen aún serias dificultades para permanecer y completar el nivel secundario. La obligatoriedad de la secundaria constituye así un desafío ineludible e importante para el sistema educativo argentino. Resulta una meta, que además de interpelar la disponibilidad de recursos materiales necesarios para ampliar la oferta de infraestructura y de cargos docentes, interpela fundamentalmente a la escuela como institución: a su cultura institucional, a los actores involucrados y a la propuesta pedagógica en un nivel originalmente selectivo y privativo para algunos sectores de la sociedad. Este es un problema, cuando ello presupone que todas las escuelas deben poder tener los recursos necesarios para garantizar el derecho a la educación a todos los adolescentes y jóvenes del país, sea cual fuera su lugar de procedencia y las características de su entorno. Y es un problema más profundo en un contexto de alto nivel de heterogeneidad de la oferta educativa para el nivel².

Tradicionalmente para dimensionar y analizar el abandono escolar en el sistema educativo formal se utilizan distintos indicadores, entre ellos, aquellos que consideran el máximo nivel educativo alcanzado por distintas cohortes de grupos de edad de la población adulta (Binstock y Cerruti, 2005) que permite en una lectura de los resultados de las cohortes inferir porcentaje de población que abandona prematuramente el sistema. Otro indicador clásico es la tasa de abandono interanual. Esta tasas se releva a nivel de sistema considerando el flujo de la matrícula entre un año y otro (Diniece, 2003). Estos indicadores permiten dimensionar esta problemática e identificar en qué grupos poblacionales es más recurrente.

Distintas investigaciones nacionales confirman empíricamente el peso de los condicionantes socioeconómicos en las trayectorias escolares de los niños y jóvenes (López, 2002, Cerruti y Binstock, 2005, Informe SITEAL, 2007, PNUD IIPE, 2008). La evidencia empírica proveniente de distintas fuentes de información y mediante análisis estadísticos diversos es contundente al sostener que la posición en la estructura social de los hogares donde viven los jóvenes en edad escolar, asociado a un tipo de vínculo con el mercado laboral y el acceso a bienes culturales y escolares, incide de manera significativa en la probabilidad de acceso y permanencia de los jóvenes en el nivel secundario.

¹ Este trabajo presenta los resultados de un ejercicio realizado en el marco del Programa de estudios sobre Desigualdades territoriales socioeconómicas y educativas en Argentina que desarrolla la Unidad de Planeamiento Estratégico de la Educación y Evaluación de la Calidad de la Educación Argentina. Agradezco especialmente a Ariel Tófalo y Luis Piscinali, integrantes del equipo, quienes colaboraron en la producción de las tablas y el mapa que aquí se incluye. Este trabajo es una versión revisada y ampliada de una ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Educación “METAS 2021” realizado en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina en de Septiembre de 2010.

² Distintas Investigaciones (Filmus (2003) y Gallart (2006), Capellacci et al.(2007), entre otras) dan cuenta de los procesos de transformación que tuvo el sistema educativo nacional –ampliación de los años de escolaridad obligatoria, cambio en la estructura de niveles, una creciente masificación del nivel secundario junto con una profundización de las desigualdades sociales en los últimos 20 años, sumado a una desigual capacidad de las jurisdicciones de hacer frente a estos– y el impacto que produjeron en la oferta educativa: promoviendo fundamentalmente una fuerte heterogeneización de la oferta y segmentación de la matrícula profundizando las desigualdades educativas y sociales.

Sin embargo, estos estudios nada nos dicen sobre la relación entre este fenómeno y las escuelas en las que se produce y distintos análisis cualitativos (Tiramonti, 2004) Gallart, 2006, Kessler (2002)) indican que no todas las escuelas tienen la misma capacidad y recursos para lograr que sus alumnos permanezcan y logren completar el ciclo escolar.

Este trabajo tiene como objeto presentar un conjunto de indicadores que permitirían construir insumos para dimensionar el nivel de abandono escolar por escuela y en particular, visibilizar cómo es la distribución de este fenómeno en un subsistema específico. Esto permite identificar la configuración de distintos tipos de subsistemas educativos en un territorio dado. En este sentido, el desarrollo de este trabajo hace énfasis en la presentación de los resultados alcanzados a través del ejercicio de análisis cuantitativo realizado y avanza en algunos casos sobre algunas hipótesis explicativas sobre la base del diálogo de estos resultados con evidencia empírica cualitativa provista por otros estudios.

El abandono escolar al que se refiere es aquel que se produce en los primeros años de estudio en las escuelas secundarias en Argentina, el primer ciclo dado que es donde se registra los mayores porcentajes de abandono en general (PNUD IIPE, 2008). Para ello se analizan y combinan dos indicadores. Por un lado, el porcentaje de “salidos sin pase” que se registra en cada escuela del país, es decir, el porcentaje de alumnos regulares que abandona la escuela antes del finalizar el ciclo lectivo, sin solicitar el certificado necesario –requisito oficial del sistema educativo- para inscribirse en otro establecimiento y continuar allí sus estudios con regularidad³. El indicador es utilizado como un proxy del abandono escolar que ocurre durante el año lectivo en un año dado⁴. El segundo indicador considerado es el coeficiente de GINI del abandono escolar⁵. Este indicador permite dar cuenta del nivel de dispersión del abandono entre las escuelas secundarias de un territorio dado. Este coeficiente es una medida de desigualdad resumen que indica qué tan desigualmente distribuido se encuentra el indicador de interés en la población bajo análisis. En este caso, el nivel de abandono escolar durante el año lectivo que ocurre en el ciclo básico de las escuelas de gestión estatal del nivel secundario en Argentina. La información utilizada en este ejercicio corresponde al año 2007/8.

A partir de la combinación de estos indicadores se construye una tipología de escenarios educativos, caracterizados en función del nivel de abandono que registran las escuelas secundarias y la dispersión/concentración de este fenómeno entre ellas en un territorio específico.

El universo de análisis está compuesto por las localidades⁶ de más de 50 mil habitantes. Estos territorios concentran el 67% de la población total del país⁷. Con el objeto de distinguir escenarios urbanos diferentes se clasifica a las distintas localidades en función del tamaño poblacional. Se incluye a su vez, un criterio más de diferenciación entre los territorios que distingue a las ciudades

³ Este indicador se releva para cada nivel y año de estudio, en los cuadernillos aplicados en todas las escuelas del sistema educativo nacional en el marco de los Relevamientos estadísticos escolares anuales que luego centraliza el Ministerio de Educación Nacional. Este indicador se releva en el país desde el año 2001.

⁴ Ver Tenti E, et al, Abandono Escolar y políticas de Inclusión en la educación secundaria, Segunda Parte, en IIPE – PNUD (2008).

⁵ El valor que adopta el coeficiente de GINI varía entre 0 y 1, siendo 0 el indicador de total igualdad u homogeneidad y 1 el de total desigualdad o concentración. Como requisito para el cálculo de Coeficiente de Gini del abandono por escuela se requiere de un mínimo de establecimientos que brinden educación secundaria por localidad.

⁶ La localidad es un concepto censal, de carácter físico que representa el área comprendida por un envolvente que rodea, en toda su extensión, una mancha urbana continua. A partir del Censo Nacional de Población 1991, una localidad es definida como una concentración espacial de edificios conectados entre sí por calles. Es un criterio oficializado por el INDEC, para fines estadísticos posible de ser aplicado en todo el territorio nacional de manera uniforme. (INDEC 1998)

⁷ Fuente: INDEC, Censo 2001.

capitales del resto de las localidades (sin importar su tamaño poblacional) configurando así tres grupos territoriales:

1. Ciudades capitales: capitales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
2. Grandes ciudades: localidades de más de 100.000 habitantes que no son capitales.
3. Ciudades Intermedias: localidades de 50.000 a 99.999 habitantes que no son capitales.

Los tres grupos, representan espacios socioeconómicos, productivos e institucionales específicos, “escenarios” que configuran distintas estructuras de oportunidades para quienes allí habitan (Katzman, 2003). Esta clasificación de las localidades se propone para captar la diversidad de escenarios posibles y franquear el tradicional análisis inter-jurisdiccional o regional. Ello posibilita hacer foco en encontrar patrones comunes sobre el problema en estudio en todos los ámbitos urbanos del país. Por otro lado, este encuadre permite problematizar la organización social, institucional y educativa en función del tamaño poblacional de un territorio (en conjunción con otras características complementarias, como en el caso de las ciudades capitales) por sobre una división político administrativa. El tamaño de la población, el tipo de ámbito en el que opera el sistema educativo (urbano o rural) da cuenta de una problemática particular de desarrollo social y educativo. Vivir en la Capital de una provincia o no hacerlo en la Argentina, como también en otros países de la región Latinoamericana, aumenta o disminuye las probabilidades de acceso a distintas prácticas sociales, culturales, infraestructura de servicios de salud, educación, justicia, medios de comunicación y transporte. A su vez, las estrategias de políticas desplegadas en ciudades intermedias pueden no ser las mismas que aquellas implementadas en los grandes sistemas de las ciudades de mayor tamaño, como puede ser las ciudades capitales.

En este trabajo, interesa centrar la atención en las características de la oferta educativa del nivel secundario y, de alguna manera, en su capacidad de lograr que los alumnos de estas instituciones transiten y aprueben el primer ciclo de la secundaria. En este sentido, se considera que una de las dimensiones que hace a la calidad de una escuela secundaria hoy es su capacidad de lograr que todos sus alumnos transiten su escolaridad adquiriendo los saberes y capitales que allí se transmiten, completen la educación básica obligatoria y reciban orientación para poder elaborar su propio proyecto de vida. El abandono escolar o la interrupción de la escolaridad durante el año lectivo, resulta un indicador potente de que algo “falla” en la calidad de la escuela, de la oferta educativa. Especialmente cuando ello ocurre durante el año lectivo, mientras toda la institución y sus agentes están presente.

Dos elementos a considerar antes de proseguir. El primero es que es importante tener presente que la oferta educativa para el nivel secundario es muy heterogénea en Argentina en términos institucionales (cantidad de años y ciclos que brinda del nivel secundario) en los distintos territorios. Ello surge como producto de la dispar implementación de la estructura de niveles y ciclos de la educación básica que propuso la Ley Federal de Educación promulgada en 1993. Estudios referidos a este tema dan cuenta de que había hasta el 2007, al menos 17 tipos de instituciones que brindan educación secundaria en Argentina⁸. La nueva ley de Educación Nacional, vuelve a un estructura de niveles con 6 o 7 años de primaria, y 5 o 6 años de secundaria. Las distintas jurisdicciones han avanzado hacia esta nueva estructura eligiendo una u otra, pero en todos los casos, unificando los dos ciclos del nivel secundario en un mismo marco institucional.

Este trabajo centra la atención sobre el nivel de abandono que se registra durante el año lectivo en el ciclo básico del nivel secundario sin considerar el tipo de institución de la que se trata.

⁸ Ver Documento de trabajo “El tercer ciclo de educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal”, DINIECE, 2005 y el Capítulo I, Parte II, del libro “Abandono escolar en la escuela secundaria” coordinado por Tenti Fanfani E. (Coord), Frederic Sabina, Steinberg Cora, editado por PNUD - IIPE UNESCO Buenos Aires en el 2008.

En rigor, en un futuro cercano todas deberán asumir la estructura propuesta por la ley⁹ y configurar así una institución que ofrece entre 5 y 6 años de educación secundaria.

El segundo elemento a considerar es que el análisis de la información se centra sólo en los establecimientos de gestión estatal. Interesa centrar la mirada en este sector de gestión por cuanto es responsabilidad directa del Estado garantizar el acceso y la permanencia de los alumnos que allí asisten y por otro lado, en el sector privado existen distintos incentivos institucionales – que un alumno deje la escuela significa también, interrumpir el pago de un servicio- para preservar que los terminen el ciclo lectivo. (Tenti et al, 2007). Los datos analizados confirman que el nivel de abandono registrado en el sector privado es significativamente menor que en los establecimientos del sector estatal (Cuadro 1).

Cuadro 1

Total de alumnos salidos sin pase (SSP) y porcentaje de abandono escolar en las escuelas del ciclo básico de la educación secundaria promedio según grupos territoriales y sector de gestión Año 2007

Agrupamientos	SECTOR ESTATAL		SECTOR PRIVADO	
	Total SSP Ciclo Básico	% Abandon o escolar por escuela	Total SSP Ciclo Básico	% Abandono escolar por escuela
Ciudades Capitales	16.362	4,3	2.075	1,2
Localidades de 100.000 o más hab.	17.400	3,8	1.184	0,6
Localidades de 50.000 a 99.999 hab.	9.350	5,8	336	0,7

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME.

En el universo de interés se advierte, que si bien los valores porcentuales son bajos en términos relativos (menores al 6% en los tres casos), el valor absoluto del fenómeno estudiado asume guarismos importantes en todos los grupos. Es decir, el volumen absoluto de los alumnos que dejan la escuela secundaria en los primeros años antes de que termine el ciclo lectivo, es muy significativo: en las ciudades capitales del país, más de 16.000 alumnos interrumpen su trayectoria antes de terminar el ciclo lectivo, en las localidades de 100.000 o más lo hacen más de 17.000 jóvenes, y en las localidades de 50 mil a 99 mil habitantes, más de 9 mil adolescentes.

Los datos presentados dan cuenta de la envergadura de este problema, y la necesidad de hacer visible este fenómeno para quienes tienen responsabilidad en la toma de decisiones sobre la política educativa en el territorio. Si bien a nivel de cada escuela, la pérdida de alumnos puede ser menor en magnitud, no es así cuando se considera a nivel de subsistemas.

Algunas preguntas que intenta responder el ejercicio que se presenta a continuación: ¿hay diferencias en el nivel de abandono observado en las escuelas secundarias en las distintas ciudades analizadas a lo largo del territorio nacional? ¿El abandono escolar se distribuye de igual manera entre las escuelas secundarias de estos territorios? ¿Se observan patrones comunes en la distribución de este problema entre las distintas escuelas?

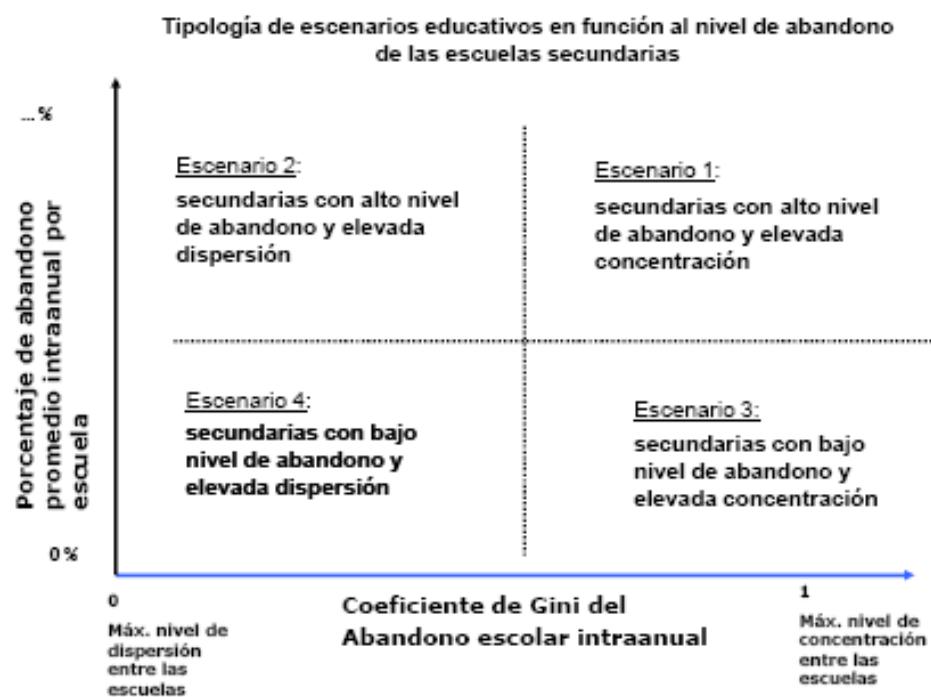
⁹ A partir de la implementación de la Ley de Educación Nacional (2006), las provincias han iniciado un proceso de unificación del nivel secundario en un modelo que unifica los dos ciclos en una misma institución.

Estas son primeras preguntas cuyas respuestas pueden echar luz sobre procesos más complejos de fragmentación de la oferta educativa en el territorio (Tiramonti, 2004), procesos de exclusión del sistema que ocurren en distintos contextos y con dinámicas diferentes. El análisis de la información incluye el mapeo de los resultados obtenidos con el objeto de ofrecer a su vez instrumentos que facilitan el análisis de la distribución espacial de los fenómenos en estudio y posibilitar una mirada sistémica de los subsistemas que conforman el sistema educativo nacional.

Hacia una tipología de escenarios educativos en función del nivel de abandono de las escuelas secundarias. Resultados obtenidos

El ejercicio realizado se orienta a construir modelo que analiza de forma combinada los indicadores de abandono escolar durante el ciclo lectivo y la dispersión de este fenómeno entre las escuelas de cada ciudad considerada.

Cuadro 2



Los resultados obtenidos de este análisis permiten delinear al menos cuatro tipos de escenarios diferentes:

- Escenario 1: Ciudades con escuelas secundarias con alto nivel de abandono y elevada concentración del fenómeno en algunos establecimientos: la media del abandono escolar en el ciclo básico durante el año lectivo es claramente superior al promedio del grupo poblacional de referencia y al mismo tiempo son algunas escuelas las que concentran la mayor parte del abandono.
- Escenario 2: Ciudades con escuelas secundarias con alto nivel de abandono y baja concentración del fenómeno: la media del abandono escolar en el ciclo básico durante el año lectivo es superior al promedio del grupo poblacional de referencia y son muchas las escuelas en donde se presentan situaciones críticas de abandono.
- Escenario 3: Ciudades con escuelas secundarias con bajo nivel de abandono y elevada concentración: la media del abandono escolar en el ciclo básico durante el año lectivo local es similar o inferior al promedio del grupo poblacional de referencia, al tiempo que algunas unidades de servicio concentran estos niveles de abandono escolar en el ciclo básico.
- Escenario 4: Ciudades con escuelas secundarias con bajo nivel de abandono y baja concentración del fenómeno: la media del abandono escolar en el ciclo básico durante el año lectivo local es similar o inferior al promedio del aglomerado de referencia y muchas escuelas que presentan niveles de abandono bajo durante el año lectivo.

Las ciudades pertenecientes a cada uno de los grupos poblacionales fueron clasificadas en alguna de las cuatro categorías mencionadas. Cabe señalar que, cuando se habla de que hay valores críticos del abandono escolar “en muchas escuelas” (disperso) o “en algunas escuelas” (concentrado) se está considerando el universo de escuelas de cada una de las localidades/ciudades como referencia. En líneas generales, una dispersión elevada indica que la atención debe centrarse en más de la mitad de las escuelas presentes en esa localidad¹⁰. Por el contrario, un valor de concentración alto, es decir, un valor de Gini cercano a 1, señala que el foco debe ponerse en menos de la mitad de las escuelas de la localidad o ciudad.

A continuación, se presentan los distintos escenarios conformados en los grupos analizados: ciudades capitales, localidades de 100.000 habitantes o más y localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes según la tipología elaborada.

El abandono escolar en las escuelas secundarias urbanas: análisis por grupo territorial

Las escuelas secundarias del primer ciclo en las ciudades capitales

En este apartado se analiza el nivel de abandono escolar en las escuelas secundarias que brindan el ciclo básico del nivel en las ciudades capitales del país: las capitales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este grupo concentra casi un cuarto de la población total que vive en Argentina¹¹ (24,4%) y a su vez constituye aquel que reúne en la mayoría de los casos

¹⁰ El valor de corte en la categorización del coeficiente de Gini es: mayor o igual a 0.55 representa alta concentración del abandono y por debajo de ese valor (<= 0.55) significa baja concentración o dicho de otro modo, alta dispersión del fenómeno.

¹¹Fuente: INDEC, Censo de Población 2001.

a las ciudades más importantes en términos de oferta de servicios básicos de salud, educación, infraestructura, transportes, comunicación, administración comercial y justicia. Nueve ciudades capitales concentran más del 40% de la población total de su provincia: Río Gallegos, Formosa, Córdoba, San Luis, Catamarca, Neuquén, Salta, Ushuaia y La Rioja. Pero también, algunas de las Ciudades Capitales sólo reúnen a menos del 10% de la población de la provincia: Viedma, Mendoza y Rawson. En estos casos se observa mayor dispersión de la población en el territorio con menor tamaño poblacional.

El nivel de abandono escolar promedio que se observa en este agrupamiento es variado: en promedio las escuelas secundarias de gestión estatal de las ciudades capitales tienen un 4,3% de la matrícula del primer ciclo considerado que deja la escuela antes de finalizar el año lectivo.

Al analizar los niveles de abandono de cada una de las ciudades se observan situaciones distintas, y así también respecto de cómo éste fenómeno se distribuye entre las escuelas de cada subsistema. El análisis combinado de los indicadores en cada una de las capitales, muestra que se pueden visualizar al menos 3 tipos de escenarios en este grupo:

- Escenario 1: se distingue un conjunto de 8 ciudades capitales que presentan un alto nivel de abandono promedio en las escuelas y este se concentra especialmente en algunas de ellas. En este grupo se encuentran: ciudad de Formosa, ciudad de San Juan y ciudad de Salta con una alta concentración del abandono en algunas escuelas (valores de Gini superiores a 0.7); y Tucumán (Gini de abandono 0.63).
- Escenario 2: aparece un grupo de capitales con alto abandono escolar promedio pero disperso entre las escuelas secundarias consideradas. Es decir, el promedio de abandono observado representa a lo que ocurre en la mayoría de los establecimientos. Este escenario constituye el más crítico dado que la problemática permea entre todas las instituciones por igual. Se destaca Córdoba capital donde se evidencian muy altos niveles de abandono y un nivel muy alto de dispersión: Gini igual a 0.34. Ello da cuenta de que este fenómeno está muy diseminado entre muchas de las escuelas secundarias estatales de la ciudad. También se caracterizan por este patrón la Ciudad de Buenos Aires y la ciudad de Paraná.
- Escenario 3: el tercer conjunto de ciudades capitales - el más voluminoso, con 12 ciudades -presenta un nivel de abandono por debajo de la media del grupo y tiene valores de Gini superiores a 0.55, es decir que si bien el abandono es menor al promedio, este se concentra en un grupo reducido de instituciones educativas que requieren atención.
- Escenario 4: Sólo una ciudad presenta una media de abandono de las escuelas secundarias baja – aunque cercana a la media del grupo- y dispersa entre las escuelas: Rawson.

Cuadro 3

Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, Coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas y tipología de escenarios educativos. Ciudades Capitales, Año 2007

Ciudades Capitales	Abandono escolar por escuela %	GINI	Tipología de escenarios
CORRIENTES	8	0,574	
SAN JUAN	6,9	0,728	
LA RIOJA	6,3	0,58	Abandono alto y concentrado
FORMOSA	6	0,741	
SALTA	5,6	0,723	
SAN MIGUEL DE TUCUMAN	4,6	0,634	
CORDOBA	14,4	0,343	
PARANA	7,3	0,515	Abandono alto y disperso
CIUDAD DE BUENOS AIRES	7,3	0,287	
POSADAS	4,3	0,566	
RESISTENCIA	4,3	0,732	
SANTA FE	3,9	0,673	
VIEDMA	3,7	0,684	
MENDOZA	3,5	0,695	
NEUQUEN	3,2	0,656	
SAN SALVADOR DE JUJUY	3,2	0,734	
SANTIAGO DEL ESTERO	2,9	0,734	Abandono bajo y concentrado
SANTA ROSA	2,6	0,613	
LA PLATA	2,2	0,727	
SAN LUIS	2,1	0,705	
SAN FERNANDO DEL VALLE			
DE CATAMARCA	0,9	0,761	
USHUAIA	0,9	0,806	
RIO GALLEGOS	0,6	0,782	
RAWSON	4,1	0,517	Abandono bajo y disperso

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008 ME.

El siguiente gráfico permite identificar los distintos patrones observados en cada uno de los subsistemas educativos analizados en este grupo. Los resultados muestran que el problema del abandono escolar en las ciudades capitales se concentra fundamentalmente en algunas escuelas de estos subsistemas educativos. El escenario más frecuente es aquél donde se registra bajo nivel de abandono por escuela y concentrado en algunas de ellas y en segundo lugar,

ciudades que presentan subsistemas con alto nivel de abandono pero también concentrado en algunas escuelas. En contraposición a este patrón se identifican tres capitales donde se registra altos niveles de abandono promedio por escuela, y con altos niveles de dispersión, es decir, ciudades donde la problemática parece estar generalizada entre todas las escuelas secundarias que brindan ciclo básico del nivel. Estos resultados evidencian y permiten dimensionar, por lo menos respecto del abandono escolar, como un fenómeno que es resultado de otros procesos, aquello que distintos autores como Kessler (2002), Tiramonti (2004) y Gallart (2006) han evidenciado a partir de estudios cualitativos, esto es, el nivel de heterogeneidad que caracteriza a la oferta educativa para el nivel secundario, de la capacidad de estas instituciones y sus agentes que operan en contextos sociales, económicos e institucionales tan distintos y desiguales. Las diferentes dinámicas observadas hablan de mayor o menor concentración de problemas de trayectoria, de experiencias escolares diversas.

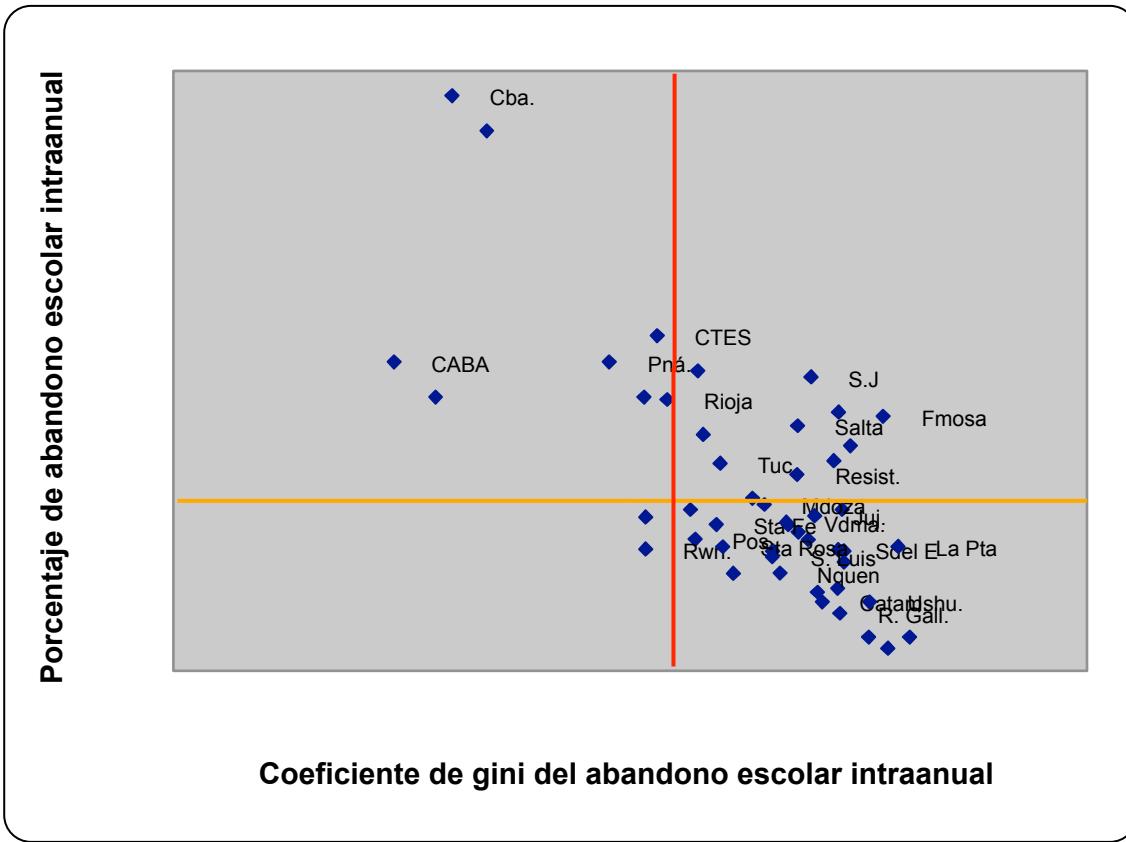


Figura 1. Distribución de las ciudades capitales en función del nivel de abandono registrado en las escuelas secundarias de sector estatal y su patrón de dispersión en cada subsistema. Año 2007

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

Los datos analizados hasta aquí permiten corroborar la existencia de estos procesos pero no explicarlos. No obstante el valor de este tipo de instrumentos es avanzar en una clasificación del conjunto de escuelas de una ciudad, para profundizar en el análisis de cada caso. Es importante analizar en cada uno de los territorios considerados como se relaciona estos datos con la tasa de asistencia al nivel que tienen cada una de ellas. Por ejemplo, a priori, se advierte

que en tipo de escenario que concentra el mayor número de ciudades se mezclan ciudades capitales provenientes de jurisdicciones con tasas promedio de acceso en este ciclo del nivel muy diversas: Catamarca (74%), Tierra del Fuego (87%) y Chaco (56%)¹². Ello muestra que en contextos distintos las escuelas también tienen distinto desempeño respecto de su capacidad de lograr que los alumnos permanezcan en la escuela.

El abandono escolar en las escuelas secundarias estatales de las grandes ciudades: localidades de 100.000 o más habitantes

En este apartado se presentan los resultados del ejercicio realizado entre las grandes ciudades que no son capitales. Este grupo reúne un conjunto de localidades que se ubican territorialmente en contextos bien diferenciados. Por un lado, concentra una gran cantidad de localidades que constituyen el conurbano bonaerense, y se localizan en todo el perímetro que bordea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este conjunto de localidades, además de linderas de la ciudad de BSAS, son linderas a otras grandes localidades. Ahí se produce una primera distinción que será necesario considerar al interpretar la información sobre los indicadores de referencia. Este grupo de localidades “comparten” o acceden a muchos servicios e infraestructura que no son provistos por su propio territorio. Por el otro lado, se incluyen a su vez ciudades importantes que se encuentran más aisladas en el territorio y constituyen muchas veces el centro de desarrollo de oferta de salud y educación de poblaciones más pequeñas linderas. Las localidades que conforman este grupo pertenecen a 6 provincias, siendo Mendoza y Buenos Aires las que cuentan con la mayor cantidad de localidades de este tamaño. En total, el grupo representa el 33% de la población total del país.

Cabe señalar, que en conjunto, este grupo de localidades que constituyen ciudades importantes en su territorio presentan un nivel de abandono promedio por escuela bajo en comparación con los otros grupos analizados en el estudio (3.8%). Sin embargo, al analizar los distintos casos, se advierte que el indicador a nivel agregado esconde una gran variedad de situaciones configurándose en este caso los 4 tipos de escenarios.

- Escenario 1: Caracterizado por un alto nivel de abandono promedio concentrado en algunas de escuelas está compuesto por: San Nicolás de los Arroyo, Concordia, General San Martín, Rosario y Santa Fe. En todas estas ciudades se observa también altos valores del Gini, indicando que estos guarismos se concentran particularmente en algunas de las escuelas secundarias estatales.
- Escenario 2: Sólo dos localidades, Almirante Brown de la provincia de Buenos Aires y Río Cuarto en Córdoba, registran un alto nivel de abandono y muy disperso entre las escuelas de esos territorios. Es decir, este es un problema altamente generalizado. Las escuelas secundarias del sector estatal de Río Cuarto presenta el nivel más crítico de abandono promedio, pero el problema resulta doblemente significativo dado que este problema diseminado entre todas las escuelas. Almirante Brown, una localidad de la Provincia de Buenos Aires, también constituye este tipo de escenario.
- Escenario 3. En esta tipología, se concentra el grupo más voluminoso de casos ya que reúne a 23 localidades. En todas ellas el nivel de abandono promedio por escuela es bajo y en general se concentra mayormente en algunas escuelas del subsistema específico. Los casos más salientes son Vicente López (Provincia de

¹² Tasas netas de escolarización en EGB3 (primer ciclo del nivel secundario), Año 2001 (DINIECE).

Buenos Aires) con 1,6% de abandono y un Gini igual a 0.86; y San Rafael en Mendoza (2.5% de abandono promedio y coeficiente de gini igual a 0.8).

- Escenario 4: En este tipo de escenario se ubican a dos localidades: Berazategui y Escobar ambas de la provincia de Buenos Aires. En comparación con sus pares, estas localidades presentan un patrón de abandono a nivel de escuela caracterizado por un bajo nivel de abandono por escuela y disperso entre el conjunto de las escuelas secundarias estatales de la ciudad.

Cuadro 4

Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, Coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas y tipología de escenarios educativos. Localidades de más de 100 mil hab. Año 2007

Localidades de 100.000 hab. o más	% Abandono escolar por escuela	GINI	Tipología de escenarios
SAN NICOLAS DE LOS ARROYOS (Buenos Aires)	5,7	0,618	
CONCORDIA (Entre Ríos)	5,6	0,611	
GENERAL SAN MARTIN (Buenos Aires)	5,2	0,651	
ROSARIO (Santa Fe)	5,2	0,644	
MERLO (Buenos Aires)	5	0,563	
SAN FERNANDO (Buenos Aires)	4,5	0,605	Abandono alto y concentrado
QUILMES (Buenos Aires)	4,3	0,588	
TIGRE (Buenos Aires)	4,2	0,625	
MORENO (Buenos Aires)	4	0,608	
TRES DE FEBRERO (Buenos Aires)	3,6	0,717	
LAS HERAS (Mendoza)	4,6	0,647	
GUAYMALLEN (Mendoza)	4	0,644	

Cuadro 4 (Cont.)

Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, Coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas y tipología de escenarios educativos. Localidades de más de 100 mil hab. Año 2007

Localidades de 100.000 hab. o más	% Abandono escolar por escuela	GINI	Tipología de escenarios
ALMIRANTE BROWN (Buenos Aires)	4,8	0,53	Abandono alto y disperso
RIO CUARTO (Córdoba)	18	0,403	
EZEIZA (Buenos Aires)	3,5	0,582	
LA MATANZA (Buenos Aires)	3,5	0,678	
BAHIA BLANCA (Buenos Aires)	3,3	0,603	
ESTEBAN ECHEVERRIA (Buenos Aires)	3,2	0,586	
PILAR (Buenos Aires)	3,1	0,643	
SAN MIGUEL (Buenos Aires)	3,2	0,687	
TANDIL (Buenos Aires)	3	0,554	
JOSE C. PAZ (Buenos Aires)	2,9	0,568	
HURLINGHAM (Buenos Aires)	2,7	0,696	
ITUZAINGO (Buenos Aires)	2,7	0,681	
MALVINAS ARGENTINAS (Buenos Aires)	2,7	0,598	Abandono bajo y concentrado
LANUS (Buenos Aires)	2,6	0,586	
MORON (Buenos Aires)	2,6	0,669	
COMODORO RIVADAVIA (Chubut)	2,6	0,782	
AVELLANEDA (Buenos Aires)	2,5	0,692	
SAN RAFAEL (Mendoza)	2,5	0,804	
MAR DEL PLATA (Buenos Aires)	2,3	0,642	
GODOY CRUZ (Mendoza)	2,2	0,679	
FLORENCIO VARELA (Buenos Aires)	2,1	0,672	
LOMAS DE ZAMORA (Buenos Aires)	2,1	0,781	
VICENTE LOPEZ (Buenos Aires)	1,6	0,869	
SAN ISIDRO (Buenos Aires)	1,3	0,691	
BERAZATEGUI (Buenos Aires)	3,5	0,543	Abandono bajo y disperso
ESCOBAR (Buenos Aires)	3,3	0,52	

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

Al graficar los resultados obtenidos presentados en el Cuadros 3, se observa que en estas grandes ciudades – localidades de más de 100.000 habitantes - también prevalece una configuración de mayor concentración del abandono en algunas escuelas que constituyen la oferta educativa del nivel pero con niveles bajos de abandono promedio por escuela. En segundo lugar, se identifica un grupo de localidades que presentan este mismo patrón pero con niveles de abandono superiores a la media del grupo. Al igual que el grupo anterior, también se destacan algunos casos – localidades – con valores muy lejanos al promedio con elevados niveles de abandono y un alto nivel de dispersión entre todas las escuelas.

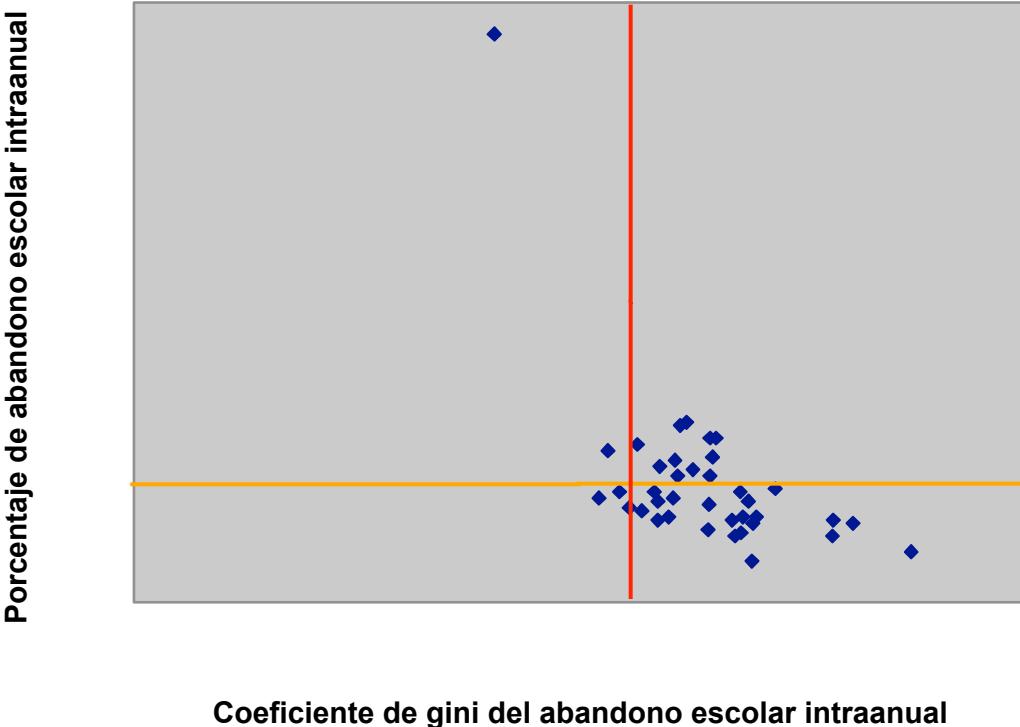


Figura 2. Gráfico. Distribución de las grandes ciudades en función del nivel de abandono registrado en las escuelas secundarias de sector estatal y su patrón de dispersión en cada subsistema. Localidades de más de 100.000 habitantes. Año 2007

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

El abandono escolar en las escuelas secundarias estatales de las ciudades intermedias: localidades de 50.000 a 99.999 habitantes

En la Argentina hay 49 localidades que tienen entre 50 mil y 99 mil habitantes¹³. Ellas concentran el 9,3% de la población total del país y constituyen ciudades intermedias que a diferencia del grupo anterior se hallan dispersas en casi todo el territorio nacional. Este grupo reúne localidades de 18 jurisdicciones del país. El nivel de abandono promedio en el ciclo básico de las escuelas secundarias estatales de todo el grupo analizado es superior al de los otros dos grupos territoriales analizados, 5,8%.

En siguiente cuadro se muestra el listado de localidades que conforma el grupo y los valores de abandono en los primeros años del nivel secundario promedio de las escuelas y el Coeficiente de GINI obtenido al medir el nivel de dispersión de este fenómeno entre las escuelas de cada una de ellas¹⁴. Como en los otros grupos, en estos contextos también es posible

¹³ INDEC, Censo de Población 2001.

¹⁴ El análisis realizado en este apartado no considera la localidad Tucumana, Yerba Buena-Marcos Paz, ya que no cuenta con el mínimo de escuelas estatales que brindan el ciclo básico del nivel secundario para calcular el coeficiente de Gini.

delinear una diversidad de situaciones en función de la combinación de estas dos variables. En este grupo territorial de nuevo se verifica una fuerte segmentación de la oferta en función al nivel de abandono observado – mayormente bajo y concentrado en algunas escuelas – pero se destaca un mayor número de ciudades que presentan altos niveles de abandono promedio con un alto nivel de dispersión entre todas ellas (ver Gráfico 3).

En primer lugar, se identifican 8 localidades (pertenecientes a distintas jurisdicciones) que integran escenarios de tipo 1, con niveles altos de abandono en los primeros años del nivel secundario concentrados en pocas escuelas secundarias: se destaca el caso de Trelew de la provincia de Chubut con elevada concentración del abandono, el Coeficiente de Gini es 0.89 y Tartagal, provincia de Salta con 9% de abandono promedio y Coef de Gini igual a 0.77.

Un conjunto de 9 localidades conforma una tipología de escenario que se corresponde con un elevado nivel de abandono en las escuelas y disperso entre todas ellas. Ello implica necesariamente considerar una modalidad de intervención extendida en las escuelas estatales de estas ciudades con el objeto de reducir los niveles de abandono. Nuevamente es en la provincia de Córdoba, donde se observa el mayor nivel de abandono promedio. En la localidad de Villa María el nivel de abandono promedio en las escuelas alcanza el 18% (máximo nivel registrado en todos los territorios analizados) y cuanto es peor, con un alto nivel de dispersión entre las escuelas (Gini igual a 0.22). La localidad de Concepción del Uruguay, de la provincia de Entre Ríos, también presenta un elevado nivel de abandono entre sus escuelas pero con menor nivel de dispersión.

En tercer lugar, se identifica el grupo de localidades que presentan niveles bajos de abandono y un alto grado de concentración (tipo de escenario 3). Ello indica que los niveles de abandono escolar antes de que finalice el año lectivo son bajos y que ello se registra en pocas escuelas secundarios. Este tipo de localidades es el más numeroso, lo conforman 29 localidades de 16 jurisdicciones del país.

Finalmente, sólo dos ciudades intermedias muestran un nivel de abandono bajo en sus escuelas secundarias y con un alto grado de dispersión entre todas ellas (tipo de escenario 4). Ellas son: General Pico de la provincia de La Pampa y Necochea de la provincia de Buenos Aires.

Cuadro 5

Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, Coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas (GINI) y tipología de escenarios educativos. Localidades de más de 50 mil habitantes. Año 2007

Localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes	% Abandono escolar por escuela	Gini	Tipología de Escenarios
CHIMBAS (San Juan)	10,5	0,585	
MERCEDES (Buenos Aires)	9,9	0,556	
TARTAGAL (Salta)	9,4	0,755	
TRELEW (Chubut)	8,6	0,89	Abandono alto y concentrado
GUALEGUAYCHU (Entre Ríos)	7,1	0,653	
RAWSON (San Juan)	7,1	0,632	
VENADO TUERTO (Santa Fe)	6,3	0,691	
ENSENADA (Buenos Aires)	6,2	0,776	
VILLA MARIA (Córdoba)	18	0,229	
CONCEPCION DEL URUGUAY (Entre Ríos)	15	0,507	
RIVADAVIA (San Juan)	9,5	0,242	
VILLA CARLOS PAZ (Córdoba)	9,6	0,393	Abandono alto y disperso
BANDA DEL RIO SALI (Tucumán)	8,3	0,454	
GOYA (Corrientes)	7,8	0,471	
SAN FRANCISCO (Córdoba)	7,1	0,375	
CHIVILCOY (Buenos Aires)	6,7	0,505	
GENERAL RODRIGUEZ	5,9	0,393	
PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PENA (Chaco)	5,2	0,632	
CIPOLLETTI (Río Negro)	4,6	0,608	
LUJAN DE CUYO (Mendoza)	4,4	0,651	Abandono bajo y concentrado
RAFAELA (Santa Fe)	4,4	0,6	
AZUL (Buenos Aires)	4,2	0,81	
VILLA GOBERNADOR GALVEZ (Santa Fe)	4,2	0,755	

Cuadro 5 (cont.'d)

Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, Coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas (GINI) y tipología de escenarios educativos. Localidades de más de 50 mil habitantes. Año 2007

Localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes	% Abandono escolar por escuela	GINI	Tipología de Escenarios
RECONQUISTA (Santa Fe)	4,1	0,618	
LUJAN (Buenos Aires)	4	0,62	
MAIPU (Mendoza)	4	0,73	
SAN CARLOS DE BARILOCHE (Río Negro)	4	0,608	
SAN RAMON DE LA NUEVA ORAN (Salta)	4	0,808	
GENERAL ROCA (Río Negro)	3,9	0,664	
SAN PEDRO (Jujuy)	3,9	0,802	
RIO GRANDE (Tierra del Fuego)	3,6	0,774	
SANTO TOME (Santa Fe)	3,6	0,798	
LA BANDA (Santiago del Estero)	3,3	0,631	
BARRANQUERAS (Chaco)	3,2	0,809	
PRESIDENTE PERON	3,2	0,75	
SAN MARTIN (Mendoza)	2,9	0,734	
OBERA (Misiones)	2,5	0,624	
OLAVARRIA (Buenos Aires)	2,5	0,845	
PUERTO MADRYN (Chubut)	2,1	0,649	
VILLA MERCEDES (San Luis)	2	0,762	
BERISSO (Buenos Aires)	1,7	0,752	

Cuadro 5 (cont.'d)

Porcentaje de abandono en el ciclo básico del nivel secundario registrado por escuela, Coeficiente de Gini del abandono observado entre las escuelas (GINI) y tipología de escenarios educativos. Localidades de más de 50 mil habitantes. Año 2007

Localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes	% Abandono escolar por escuela	GINI	Tipología de Escenarios
PERGAMINO (Buenos Aires)	1,7	0,874	
CAMPANA (Buenos Aires)	1,5	0,703	
JUNIN (Buenos Aires)	1,5	0,781	
ZARATE (Buenos Aires)	1,1	0,633	
PUNTA ALTA (Buenos Aires)	0,2	0,753	
GENERAL PICO (La Pampa)	4,8	0,343	Abandono bajo y disperso
NECOCHEA - QUEQUEN (Buenos Aires)	4,7	0,527	

A modo de cierre de este apartado cabe señalar que en los tres grupos territoriales, muestra que el escenario más típico es aquél donde el abandono escolar –alto o bajo– se concentra fundamentalmente en algunas escuelas de cada subsistema. Ello muestra que la oferta educativa se encuentra altamente segmentada en función de esta variable. Este hallazgo complementa otras investigaciones que dan cuenta de la gran heterogeneidad de las escuelas secundarias, en función de otros indicadores (equipamiento, perfil de los docentes, etc.). Este ejercicio contribuye a dimensionarlos resultados de fuertes procesos de fragmentación que se han desarrollado al interior del sistema educativo, particularmente en el nivel secundario donde las distintas reformas del sistema y la estructura del nivel han impactado de diversa manera en cada uno de los territorios. Este tipo de análisis posibilita visibilizar estos procesos comparando distintas territorios específicos.

En este caso, se identifican ciudades, donde el abandono escolar es muy significativo y está altamente disperso entre todas las escuelas que conforman la oferta estatal. En estos casos, los datos muestran que la interrupción de la escolaridad en las escuelas secundarias estatales del primer ciclo es un problema que está muy generalizado.¹⁵ Sin duda estos escenarios, obligan a avanzar en acciones concretas con iniciativas que consideren la naturaleza de la heterogeneidad observada en el contexto territorial específico donde ocurre.

Una primera conclusión a la que permite arribar este diagnóstico es que coexisten en los ámbitos estudiados **distintos tipo de escenarios educativos**, distintos subsistemas con problemas de diversa dimensión que requieren necesariamente de **estrategias de política diferenciadas**. Este tipo de instrumentos de diagnóstico resultarán pertinentes a quienes les toca la responsabilidad de planificar estrategias de acompañamiento y acción en las escuelas en campo, sin duda al perfil de Supervisor.

¹⁵ Ver: Filmus (2003), Nadina Poliak (en Guillermina Tiramonti (Comp.), 2004).

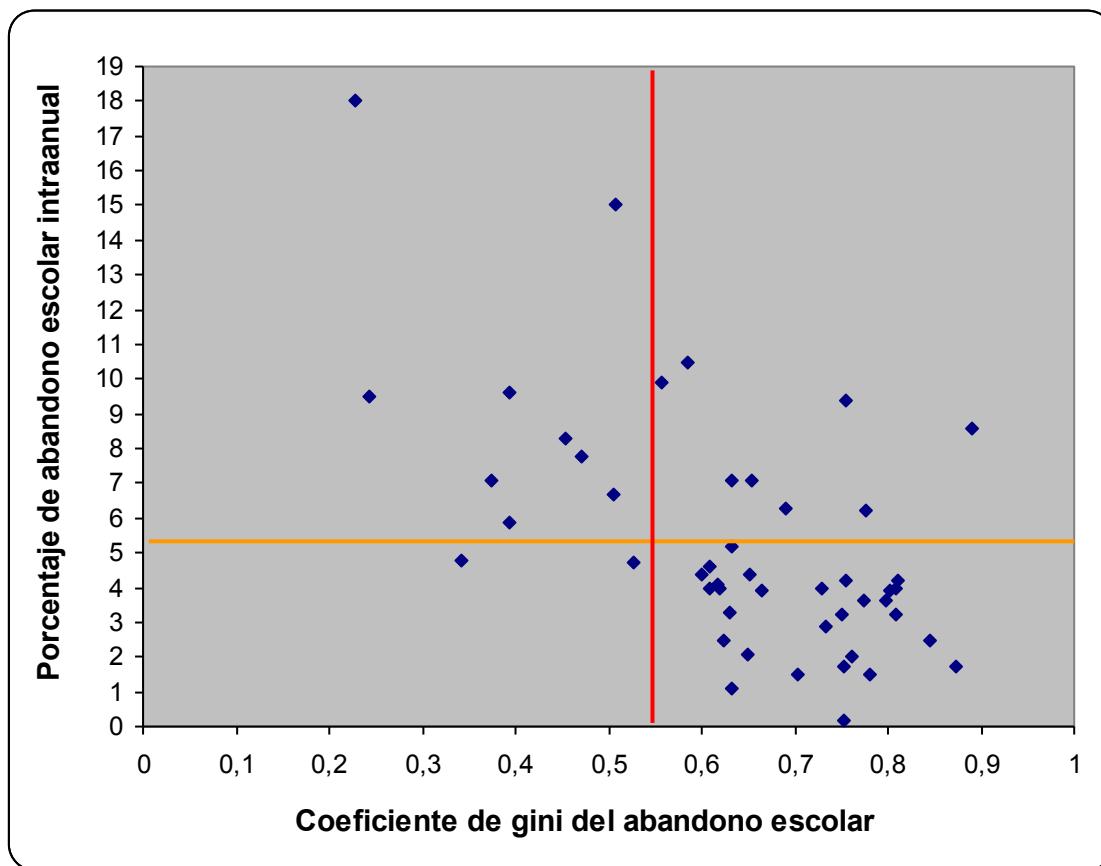


Figura 3. Gráfico. Distribución de las ciudades intermedias en función del nivel de abandono registrado en las escuelas secundarias de sector estatal y su nivel dispersión en cada uno de los subsistemas. Localidades de más de 50 mil habitantes. Año 2007

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre la base del RA 2007/2008, ME

Una mirada sobre la distribución de los distintos tipos de escenarios en el territorio nacional

A continuación se presenta un mapa que integra los resultados obtenidos en el análisis realizado para los distintos grupos territoriales considerados (Figura n° 4).

La distribución de las localidades clasificadas en el territorio según la tipología propuesta agrega un elemento más al análisis. Esta gráfica permite dar cuenta del nivel de heterogeneidad de subsistemas que existe al interior de cada una de las jurisdicciones del país. Por un lado, se observan provincias donde la mayor parte de las localidades presentan subsistemas urbanos con altos niveles de abandono promedio pero muy concentrado en algunas escuelas. Es estos casos se verifica que algunas escuelas presentan serias dificultades para lograr que los alumnos permanezcan en la escuela hasta terminar el ciclo lectivo. Un ejemplo de este caso se observa en la provincia de Buenos Aires, San Juan y un poco en Mendoza. En el otro extremo, se identifican casos, como la provincia de Córdoba, donde en todas las ciudades registran altos niveles de abandono y muy disperso entre todas las escuelas. Las escuelas de esta provincia estarían enfrentando serios problemas para garantizar la permanencia de los alumnos en el primer ciclo de la secundaria.

Así, mientras que las provincias que presentan ciudades con patrones similares deben avanzar en políticas generalizadas en sus subsistemas que fortalezcan la capacidad de las escuelas para lograr que los alumnos no interrumpan su escolaridad. En las provincias que tienen ciudades que presentan

patrones de alta concentración del abandono escolar en algunas escuelas, se deberá desarrollar estrategias específicas que permitan trabajar con este grupo atendiendo la especificidad de cada caso.

En resumen, interesa destacar en este apartado que este tipo de ejercicio posibilita un mayor acercamiento al nivel de heterogeneidad de la oferta educativa para el nivel secundario en el territorio. Y que esta heterogeneidad estaría dada entre otras cosas por la desigual capacidad de los establecimientos para garantizar la permanencia de los alumnos en las escuelas durante el ciclo lectivo. El georeferenciamiento de esta información posibilita tener una aproximación al mapa de contextos territoriales y así visualizar la existencia de configuraciones diferentes a lo largo del país. Esta lectura cobra sentido por cuanto el gobierno provincial es quien tiene injerencia directa sobre la gestión y definición de las políticas educativas en el territorio.

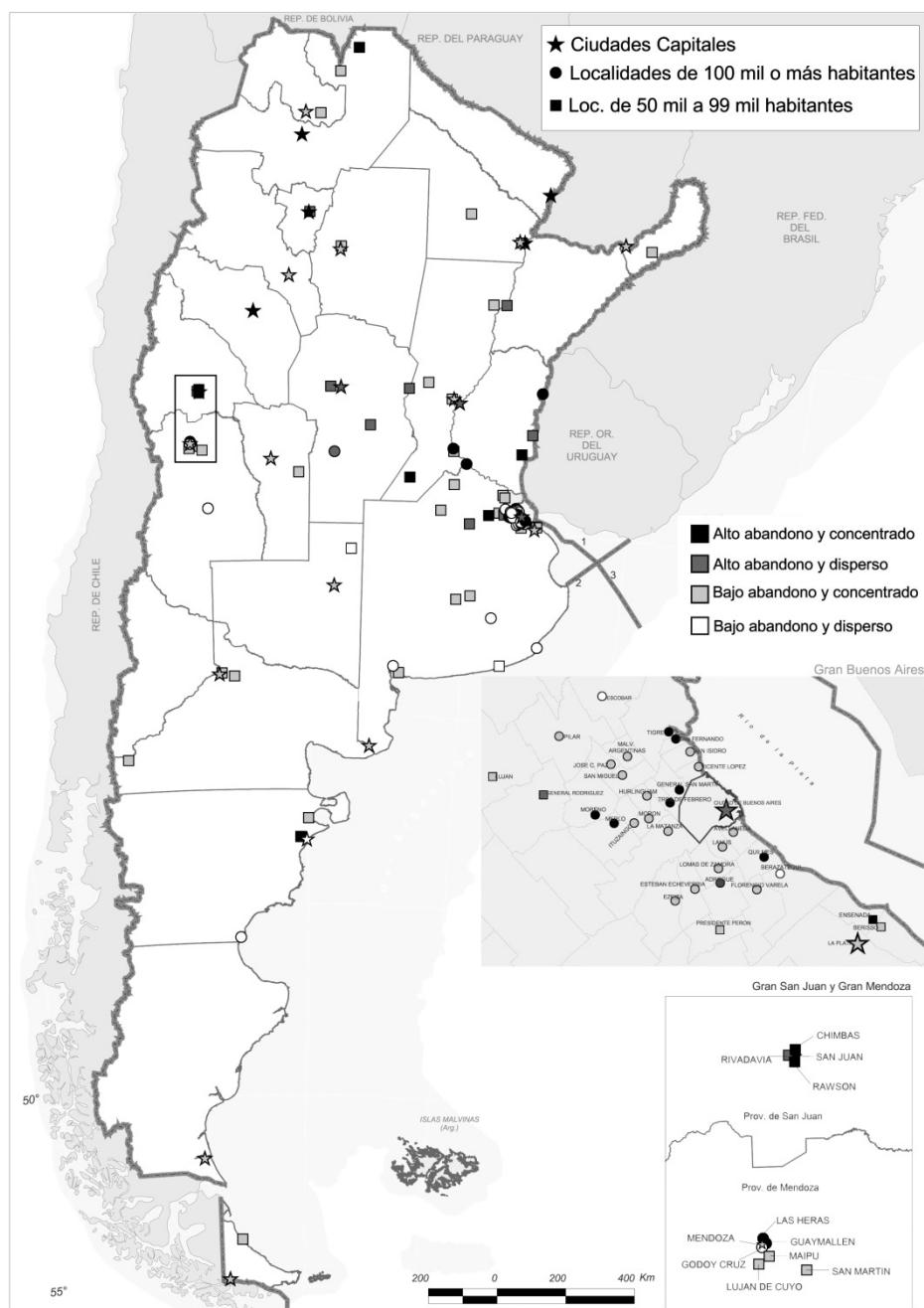


Figura 4. Mapa. Tipología de escenarios educativos en función del abandono escolar durante el ciclo lectivo por escuela en Argentina. 2007

Fuente: UPEA, elaboración propia sobre base datos del RA 2007/2008, ME.

Consideraciones finales

La Argentina, presenta un territorio signado por una gran heterogeneidad y desigualdad de contextos sociales, económicos y también, educativos¹⁶; y también heterogéneo y desigual desde el punto de vista de la oferta del sistema en cada territorio. Los desafíos que enfrenta el país en materia de inclusión educativa en el nivel secundario requieren avanzar en el desarrollo de políticas que atiendan esta diversidad y que permitan a partir de estrategias diferenciadas hacer efectivo el derecho a la educación de calidad obligatoria hoy para todos los adolescentes y jóvenes. Para ello, es importante ampliar y mejorar las herramientas e insumos utilizados para el planeamiento de las políticas educativas a nivel territorial.

Los indicadores aquí propuestos, y la tipología elaborada a partir de la combinación de ellos, pueden constituir un insumo útil para caracterizar la heterogeneidad de los contextos educativos que configuran la oferta para el nivel secundario del sector de gestión estatal.

La tipología propuesta advierte sobre el nivel de heterogeneidad que presentan las instituciones del nivel en cada uno de los territorios y a nivel de jurisdicción. Escenarios diferentes que seguramente encuentran fundamento en la configuración particular de los distintos activos económicos, institucionales, sociales, educativos de cada una de las ciudades examinadas.

Los resultados del ejercicio realizado indican que es posible identificar al menos cuatro tipos de escenarios que requieren de estrategias de políticas diferenciadas en el territorio. Y ello se constata en los tres grupos territoriales considerados: ciudades capitales, localidades de más de 100 mil habitantes y las localidades de 50 mil a 99 habitantes. En cada uno de ellos, la escala del territorio y la cantidad de escuelas que conforman la oferta educativa, otorgan una particularidad a cada uno de los subsistemas educativos en las ciudades analizadas. No es lo mismo operar en un subsistema de pocas escuelas, donde la oferta se limita a un número reducido de establecimientos donde es frecuente un alto nivel de conocimiento entre los distintos actores de la comunidad escolar, que en las grandes ciudades donde la oferta educativa para el nivel secundario está compuesta por un número mayor de establecimientos y donde los procesos de segmentación y fragmentación son a veces menos explícitos. Otro elemento que podría ser considerado además, es el peso de la oferta educativa de gestión privada en cada uno de los territorios. Mientras que en algunos contextos, esta oferta imprime una dinámica específica al subsistema del nivel, en aquellos que ésta casi no existe, la dinámica podría cambiar en alguna medida. Si bien no se ha profundizado sobre esta línea de estudio, sería pertinente indagar en qué medida esto efectivamente ocurre.

El trabajo propone considerar nuevos indicadores que permitan dar cuenta de la desigualdad que se registra en el sistema respecto de la capacidad de acompañar a los alumnos y evitar el abandono en las escuelas secundarias. Sin embargo, es importante señalar que el análisis del fenómeno del abandono que ocurre en cada una de las escuelas secundarias del sector estatal, debe completarse con el análisis conjunto de otros indicadores que brinden información sobre el contexto social e institucional de las escuelas. Entre ellos: 1) datos sobre el nivel de cobertura del nivel secundario en el territorio considerado, perfil socioeconómico de la comunidad escolar que asiste a la escuela, 2) características institucionales de la escuela de referencia (equipo institucional: perfil de los docentes, presencia de otros agentes), condiciones materiales de la escuela (equipamiento y recursos didácticos disponibles, etc.).

¹⁶ Steinberg C., Centrángolo O., Gatto F. “Desigualdades territoriales en argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo”, Parte I y conclusiones, Documento de trabajo, CEPAL / UPEA, 2011.

De este modo, es importante considerar en términos analíticos, el nivel de complejidad de uno y otro contexto, en función del tamaño de la población en edad de asistir al nivel secundario, de los activos que en cada uno de ellos se dispone o carece (cantidad de establecimientos que brindan educación en el nivel, mayor o menor presencia del sector privado, las características del mercado de trabajo, entre otros elementos). Por último, es importante que este tipo de diagnósticos se complete también con instancias de indagación cualitativa en los distintos escenarios con el objeto de recoger las percepciones y valoraciones de los actores de la comunidad educativa. Esta mirada es fundamental para diseñar las estrategias políticas más apropiadas en función de los recursos y capitales disponibles en cada contexto.

Es importante construir evidencia empírica significativa que abone a la discusión sobre los procesos de segmentación de la oferta educativa. Esta evidencia constituye un insumo crítico para la gestión e implementación de políticas en las escuelas. Ello posibilitará construir la mirada multidimensional necesaria para responder a las problemáticas que atraviesan y resultan en el abandono escolar de los adolescentes y jóvenes hoy. Existe un fuerte consenso sobre la significativa relación entre el abandono escolar y las condiciones socioeconómicas de los alumnos -a mayor nivel de vulnerabilidad social mayores probabilidades de abandono-, pero es escasa la evidencia respecto de cuánto explica el factor escuela en estos procesos. Muchos otros elementos abonan la hipótesis de que el abandono escolar no se explica sólo por los factores externos y que es necesario interpelar a la escuela y su organización institucional y las estrategias pedagógicas y curriculares propuestas.

Vale recordar que el abandono escolar al que referimos en particular en este artículo, es aquél que ocurre antes de que finalice el ciclo lectivo, momento en que toda la institución, el director, los docentes están allí. Pero, ¿están allí advirtiendo este problema? Algunos estudios, han demostrado que el abandono escolar en el nivel secundario todavía está naturalizado en muchos de los agentes que están en la escuela. Según algunos docentes, es esperable que algunos jóvenes dejen sus estudios – por “pertener a sectores de muy bajos recursos”, por “ser vagos” o “no demostrar interés”– aquellos que no cumplen con las expectativas de la escuela ni de los docentes. El abandono escolar es un problema del que la escuela muchas veces no se hace cargo. Tal como muestran investigaciones recientes, muchos docentes y directores señalan que las principales causas del mismo son ajenas al quehacer de la escuela, dimensiones sobre las que ellos no pueden operar¹⁷. En el marco de la obligatoriedad del nivel secundario, la escuela y los docentes deben lograr que todos los adolescentes puedan permanecer y tener trayectorias sustantivas en el nivel. En este sentido será necesario también, desplegar estrategias y políticas comunicacionales que modifiquen las percepciones de los docentes y comprendan la complejidad de la tarea y la necesidad de desplegar un conjunto de herramientas nuevas para trabajar con todos los grupos y lograr que ellos puedan cumplir con los aprendizajes obligatorios del nivel.

Resulta crítico hoy para las áreas de planeamiento educativo en vistas a promover políticas de equidad en el nivel, poder identificar aquellas escuelas donde se producen altos niveles de abandono e intervenir con estrategias específicas que permitan interrumpir estos procesos de exclusión, pero es preciso hacerlo atendiendo la especificidad de cada territorio y de cada tipo de escenario.

Un estado que se compromete a garantizar una escolaridad de 13 años para todos sus niños y jóvenes, debe fortalecer a la escuela, los docentes y actores que intervienen en ella y proveerla de los recursos humanos y materiales que en cada uno de los contextos permita promover trayectorias exitosas de los jóvenes. Ello presupone, también dotar a los agentes del sistema de diagnósticos pertinentes que les permitan desplegar propuestas que atiendan la diversidad de situaciones.

¹⁷ Ver como ejemplo: Parte I del informe IIPE PNUD de Tenti, Steinberg, Frederic (2007) y el Informe sobre Procesos de aprendizaje y evaluación en el nivel secundario, UPEA 2010 (MIMEO).

Referencias

- Binstock, G., & Cerruti, M. (2005). "Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina", Buenos Aires Unicef.
- DINIECE. (2003). Sistema de Indicadores Educativos: contexto, recursos, procesos, resultados e impacto, Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Gallart, M. A. (2006). *"La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional"*. Buenos Aires, La Crujía – Stella.
- INDEC. (1998). Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos, Serie D N°4.
- Calero, J., Oriol Escardíbul, J., & Mediavilla, M. (2006). Notas para la construcción de un sistema de indicadores sobre desigualdad y educación en América latina, Boletín N° 5, SITEAL, IIPE UNESCO- OEI.
- Katzman R. y otros (1998). "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay, Documento de Trabajo N° 107, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- Katzman R. y otros (2003). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. CEPAL - División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, mayo.
- Katzman R., & Retamoso, A. (2007). *Efectos de la segregación urbana sobre la educación*. Revista de la CEPAL 91, abril.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada*. IIPE/UNESCO, Buenos Aires.
- Lugo, M. L. (2007). *Medidas de Desigualdad para variables educativas*, Boletín N°4, SITEAL, IIPE UNESCO- OEI.
- López, N. (Coord.) (2009). *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. IIPE-UNESCO, Argentina, 2009.
- OEI-UPEA (2010). *Procesos de aprendizaje y evaluación en el nivel secundario*, Mimeo.
- Sabina, F., & Steinberg, C. (2008), en Tenti Fanfani E. (Coord). *Abandono escolar en la escuela secundaria*, PNUD - IIPE UNESCO Buenos Aires.
- Steinberg, C. (2008). "Desnaturalizar la pirámide, construir cubos. Hacia la universalización de la educación secundaria en Argentina", Mimeo.
- Steinberg C., Centrángolo O., & Gatto F. (2011). "Desigualdades territoriales en argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo", Parte I y conclusiones, Documento de trabajo, CEPAL / UPEA.
- Tenti Fanfani, E., Steinberg, C., & Corbetta, S. (2008). "Políticas de Equidad en México. Análisis y propuestas", IIPE UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (Comp.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires, Flacso/Manantial.

Sobre la Autora

Cora Steinberg

Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA), Presidencia de la Nación

corastein@gmail.com

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Master in Science en Políticas Sociales y Planeamiento por la London School of Economics and Political Sciences. Es estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales, en la Universidad de Buenos Aires y docente de la Cátedra de Sociología de la Educación en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se especializa en Evaluación de Programas Sociales y Educación y es consultora de IIPE-UNESCO. Se desempeñó en diversos cargos en los Ministerios Nacionales de Trabajo, Salud, Educación y Presidencia de la Nación.

archivos analíticos de políticas educativas



Volumen 22 Número 109

24 de noviembre 2014

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCULAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síganos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editores: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés),
Alejandro Canales (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,
UNAM México

Claudio Almonacid Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia, España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona, España

Jose Joaquín Brunner Universidad Diego Portales,
Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del Norte,
Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de León,
España

Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad
Iberoamericana, México

Inés Dussel DIE, Mexico

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de
Madrid. España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana,
México

Verónica García Martínez Universidad Juárez
Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla,
España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de Baja
California, México

Alma Maldonado Departamento de Investigaciones
Educativas, Centro de Investigación y de Estudios
Avanzados, México

Alejandro Márquez Jiménez Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad y la Educación,
UNAM México

José Felipe Martínez Fernández University of
California Los Angeles, USA

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de Perú

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones
Económicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de Zulia,
Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada, España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín,
Argentina

Paula Razquin UNESCO, Francia

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga, España

Daniel Schugurensky Arizona State University

Orlando Pulido Chaves Universidad Pedagógica
Nacional, Colombia

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de
Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre
la Universidad y la Educación, UNAM México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de Oviedo,
España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad
Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña,
España

Antoni Verger Planells University of Amsterdam,
Holanda

Mario Yapu Universidad Para la Investigación
Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University) **Rick Mintrop**, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi University of Colorado, Boulder

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig Arizona State University

Antonia Darder University of Illinois, Urbana-Champaign

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Strategies for Children

John Diamond Harvard University

Tara Donahue Learning Point Associates

Sherman Dorn University of South Florida

Christopher Joseph Frey Bowling Green State University

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of Minnesota

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein Bristol University

Jacob P. K. Gross Indiana University

Eric M. Haas WestEd

Kimberly Joy Howard University of Southern California

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Samuel R. Lucas University of California, Berkeley

Maria Martinez-Coslo University of Texas, Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education, London

Heinrich Mintrop University of California, Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss University of Melbourne

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts, Dartmouth

Laurence Parker University of Illinois, Urbana-Champaign

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Purdue University

Felicia C. Sanders The Pennsylvania State University

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol University of Connecticut

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Arizona State University

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro University of California, Los Angeles

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher e Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de
Minas Gerais, Brasil

Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil

Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontifícia
Universidade Católica-Rio, Brasil

Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana
do Brasil, Canoas, Brasil

Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de
Santa Catarina, Brasil

Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Alfredo M Gomes Universidade Federal de
Pernambuco, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade
Federal de São Carlos, Brasil

Nadja Herman Pontifícia Universidade Católica –Rio
Grande do Sul, Brasil

José Machado País Instituto de Ciências Sociais da
Universidade de Lisboa, Portugal

Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade
Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal
de Minas Gerais, Brasil

Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho,
Portugal

Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo,
Brasil

António Teodoro Universidade Lusófona, Portugal

Pia L. Wong California State University Sacramento,
U.S.A

Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Brasil

Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos Chagas,
Brasil

Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal

Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil

Antônio A. S. Zuin Universidade Federal de São Carlos,
Brasil