10815
DGP 20

Dirección de Programación Educativa
Dirección General de Planeamiento
Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

RESUMEN EJECUTIVO

Descripción de la situación inicial de la problemática con que se enfrenta la implementación de la Obligatoriedad de la Educación Media

Mayo del 2001

Proyecto

Orientaciones para la definición de una política destinada a abordar las dificultades de la escuela media para captar y retener jóvenes en situación de vulnerabilidad social, frente a la decisión de extender la obligatoriedad escolar.

Abril / Julio 2002

DGP
20.

GCBA
CNDE
INV
10815

Equipo de proyecto

M. Chiara
Coordinadora

E. Cocorda
Experto en política educativa

N. Gluz
Experta en Sociología de la Educación

Equipo de otras áreas de la Dirección de Programación Educativa que colaboraron con el informe

L. Pascual
Coordinadora Área Indicadores

S. Mychaszula
Experta en estudios demográficos

Vanesa Cristaldi
Procesamiento de datos

1. Presentación del problema

El propósito de este documento es presentar un diagnóstico de situación de las condiciones en las cuales se implementará la propuesta de obligatoriedad de la educación media en la ciudad de Buenos Aires e identificar el núcleo de problemas relacionados con la intervención. Esta descripción se realiza con base en datos secundarios e información disponible en la Secretaría de Educación del GBA.

A fin de avanzar en este diagnóstico de situación, se realizó una aproximación cuantitativa del análisis del problema focal que da origen a la propuesta de obligatoriedad, *las dificultades de la escuela media para captar y retener jóvenes en situación de vulnerabilidad social, frente a la decisión de extender la obligatoriedad escolar.* Este documento es un resumen ejecutivo de dicho informe y pretende ser un material de análisis y discusión a fin de informar el debate en función de los problemas que se irán planteando en el transcurso de la implementación de la ley y como tal será modificado y ajustado en el transcurso del proyecto.

El problema focal

La Constitución de la Ciudad sancionada en 1996 establece la prolongación de la educación obligatoria de los siete años tradicionales a los diez que fija su artículo 24. Profundizando este mandato, el Gobierno de la Ciudad ha encarado la iniciativa de avanzar de manera decisiva para ampliar las posibilidades de acceso de los jóvenes al sistema educativo proponiendo un Proyecto de *Ley de Educación Media Obligatoria.*

El proceso de su tratamiento por parte de la Legislatura de la Ciudad, así como su implementación, impone la necesidad de contar con un *diagnóstico de situación* de las condiciones sobre las cuales operará la norma y con una cierta *representación del futuro* a partir de la cual pensar su progresiva implementación. Su orientación, así como los distintos dispositivos planteados en la propuesta, exigen comprender cuáles son los factores que inciden en las dificultades de las escuelas medias para captar y retener a los jóvenes en situación de vulnerabilidad social de modo de poder organizar la implementación progresiva de la propuesta generando y fortaleciendo aquellos instrumentos de políticas que garanticen el logro de una *efectiva ampliación de la cobertura.*

El desarrollo de esta politica en la CBA se enfrenta con una situación particular; por un lado, la CBA es la jurisdicción que ha logrado una de las mejores tasas de aprobación del nivel primario y de pasaje al nivel secundario. Por el otro, enfrenta las dificultades para garantizar el progreso en los niveles de escolarización más allá de los primeros años del nivel medio; esta situación se expresa, en los altos índices de repitencia y abandono en el primero y segundo año del nivel secundario (DGPL, 2001:1).

Estos datos exigen pensar la implementación de la obligatoriedad como una *intervención compleja e integral* respecto del nivel y que ponga el foco en *las escuelas como espacio de gestión estratégica en el que el joven una vez que ha ingresado pueda permanecer.* Es por ello que el *problema focal* definido preliminarmente aborda simultáneamente dos aspectos, por una parte, *los déficit de las escuelas para captar a la población que está fuera del sistema (sea porque no ingresó nunca o porque ingresó y abandonó)* y, por otra, *aquellos déficit con que se enfrenta para retener a aquella población más vulnerable.* Interesa poner el foco en esta población dado que, al igual que en el nivel primario, los jóvenes que están fuera del sistema -- ya sea porque nunca ingresaron o porque lo abandonaron antes de su finalización -- pertenecen a los sectores cuyas condiciones socioeconómicas y culturales son mucho más desventajosas a las de aquellos que acceden y permanecen en el sistema.

El análisis realizado en este documento tiene por objeto el desarrollo de la aproximación que consiste en describir la situación inicial, mientras que la fase explicativa será complementada por los avances a desarrollar en la segunda línea de trabajo.

Las dimensiones abordadas para la exploración de las tendencias del problema son tres: el contexto, las poblaciones afectadas por el problema y las características de la oferta. La descripción del contexto (evolución de la matrícula y condiciones socioeconómicas de la población) resulta de importancia en tanto las variables que lo componen configurarán alternativas para la elaboración de los escenarios de implementación de la ley.

La descripción del problema focal de manera estricta consiste en identificar y caracterizar aquellas que refieren a las poblaciones en las que el problema se está expresando; aquí se encontrarían tanto quienes estando en condiciones de asistir a la escuela media, ya no asisten –por haber abandonado o no hacer ingresado- como quienes están cursándola pero en serio riesgo de abandonarla. El interés por conocerla radica en la *necesidad de establecer medidas apropiadas para disminuir sus dificultades para acceder, permanecer y/o finalizar el nivel tal como lo propone el proyecto de ley*. Las poblaciones en función de las cuales se efectúa el análisis son[1]:

i. Los *jóvenes que están fuera del sistema.*

ii. Los *jóvenes que abandonaron la escuela.*

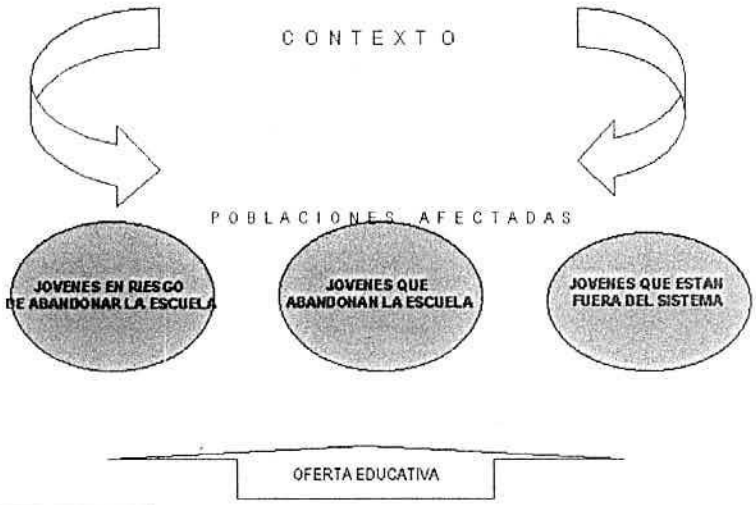
iii. Los *jóvenes en mayor riesgo de abandonar la escuela.*

El análisis de los descriptores relativos a la oferta apunta a indagar en los aportes específicos del sistema educativo relacionados con la problemática focal y a identificar, si en el estado actual de la oferta educativa de la ciudad estarían dadas las condiciones para una efectiva incorporación universal a la educación media.

En este análisis, para cada descriptor, se buscó indagar en *la tendencia que presenta el fenómeno descrito*, es decir, si el problema tiende a agravarse, a revertirse o si, por el contrario, se mantiene constante.

En la fase siguiente del proyecto, se avanzará en el análisis de los factores que inciden en el problema en pos de la *construcción de un modelo explicativo que de cuenta de cómo se produce el problema focal*; para esto se identificarán problemas asociados al problema focal en términos de sus posibles causas, condicionantes o determinantes, posibles efectos, directos o colaterales.

Estos problemas pueden expresar tendencias relacionadas con la perpetuación de los problemas o su agravamiento; posibles obstáculos para la implementación de soluciones; cuestiones relacionadas con la eficacia o eficiencia de acciones que ya se estén realizando; conflictos relacionados con los intereses de los diversos actores involucrados; etc.



[1] Como resultado del análisis de las actuaciones de la SED se identificarán otras poblaciones que participan de diferentes modalidades de enseñanza como la postprimaria.

2. Las tendencias en la composición de la matrícula

Una primera aproximación al problema focal debe partir de reconocer las tendencias y comportamientos que ha sufrido la evolución de la matrícula en el nivel medio, sus valores promedios y los comportamientos diferenciales conforme la trayectoria de los alumnos, la localización de los establecimientos y la modalidad de las instituciones. En este apartado se analizan estas tendencias para el periodo 1998-2001, por ser el período en que la información disponible resulta comparable.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con una situación socio educativa favorable en relación a la media del país, en tanto algo más de la mitad de sus habitantes alcanzaron a completar al menos el nivel medio y, entre ellos, un 15,3% concluyó estudios del nivel superior y universitarios (DGPL, 2001: 1). En 1991 un 57,1% de la población entre 20 y 64 años alcanza a completar el secundario (un 22,2% tenía secundario completo y un 34,9% tenía además estudios superiores); estos valores están muy por encima del promedio nacional que para ese mismo rango de edad cubre sólo al 29,8 % de la población (distribuyéndose en un 14,1% los que tenían solo el secundario completo y solo un 15,7% con estudios superiores) (Dirié, 2001:1).

Si se acota el análisis al grupo de entre 13 y 18 años, los últimos datos censales disponibles para caracterizar su inserción educativa son los del año 1991. En ese año, este grupo comprende a 250.434 personas de los cuales un 84,4% estaba inserto en el sistema escolar (211.321 personas). De ellos 179.797 personas asistían al nivel medio. La *tasa de escolarización neta* en ese nivel ascendía entonces al 71,8% (Mychaszula, 2002a), valor que mostró un importante incremento respecto del periodo censal anterior, cuando este valor estaba en el 61,46%.

Según estudios realizados recientemente en la DPE, los datos disponibles resultantes de la EPH muestran con cierto grado de confiabilidad[2] un incremento importante de la escolarización en el nivel medio en el periodo 1991-2001 (Mychaszula, 2002a: 2), lo cual permite confirmar un descenso de la población no escolarizada. [3]

Según la información que surge del Relevamiento Anual (RA),[4] la matrícula total (estatal y privada) en el nivel medio en la CBA ha disminuido en los últimos 4 años en un 2,5%[5]. En esta tendencia pueden estar concurriendo distintos factores demográficos y otros referidos a la dinámica del sistema.

Con relación a los *factores demográficos*, cabe destacar que la ciudad viene mostrando bajas tasas de crecimiento de su población.

Con relación a los factores referidos a la dinámica del sistema, se observa que la *proporción de alumnos residentes en el GBA* (para el universo analizado) que estudian en las escuelas estatales correspondientes al nivel medio común de la CBA representaban un 13,8% de la matrícula estatal en 1999 (13.477 alumnos), ascendiendo al 15,98% (15.679 alumnos) en el 2000. Este desplazamiento de población desde otra jurisdicción podría estar compensando las bajas tasas de crecimiento de la población. No se cuenta con información acerca de en qué medida existe un desplazamiento de los alumnos de la ciudad hacia el GBA. La presencia de alumnos de otra jurisdicción asimismo, permite explicar (en parte) que la tasa de pasaje de

G. Bs. As.

---

[2] Según este estudio, las estimaciones respecto de la población que está inserta en el sistema escolar y en el nivel medio son confiables, aunque afectadas por un error de muestreo, en tanto su coeficientes de variación se ubican bastante por debajo del 10% (alrededor del 6 y 7 por ciento). (Mychaszula, 2002a: 2).

[3] La población que queda fuera del sistema comprende tanto a quienes no ingresaron al nivel medio (su último nivel de estudios alcanzado es el primario completo o primario incompleto) como a aquellos que abandonaron sus estudios en el nivel medio (asistieron pero ya no asisten).

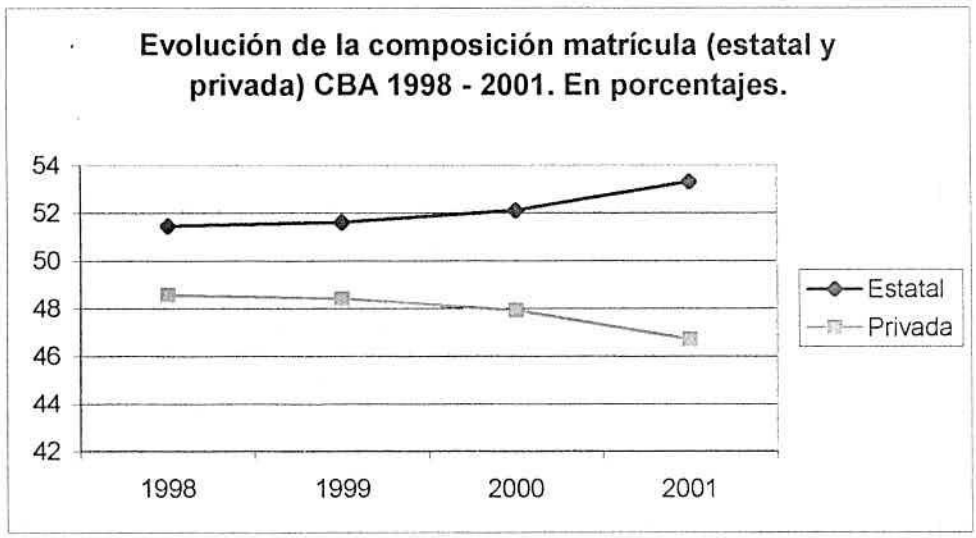
[4] Se realiza anualmente en el mes de abril.

[5] Cabe destacar que los datos correspondientes al 2001 son preliminares.

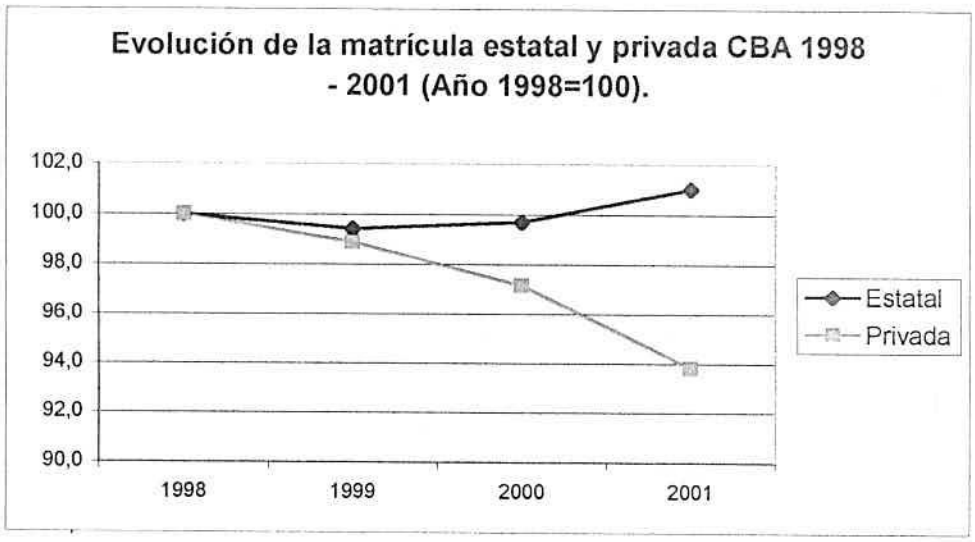
primaria a media supere en la CBA el 100% (DGPL, 2001: 12). Otra cuestión que podría dar cuenta de las altas tasas de pasaje de primaria a media es la *transferencia de matrícula del sector privado al estatal.* Un último factor a considerar sería el ingreso tardío.

A pesar de la importancia que reviste el sector privado en el nivel medio, desde 1998 se observa una reducción de la matrícula en los establecimientos del sector. Con relación a este fenómeno se podría hipotetizar acerca de un pasaje de alumnos desde ese sector al sector estatal; la participación de la matrícula estatal en la matrícula total se incrementa levemente en el periodo analizado a expensas de la matrícula del sector privado, que disminuye en un 6%, aunque debe recordarse que las cifras correspondientes al 2001 son preliminares. Esta situación reconoce importantes diferencias para ambos sectores según la localización de los establecimientos.

La participación del sector estatal en la matrícula total de la CBA alcanza el 53,3% en el año 2001; este promedio reconoce diferentes valores por distrito, existiendo una correspondencia entre las condiciones socioeconómicas de la población y la participación del sector estatal en la matrícula.



Un aspecto relevante relacionado con la evolución de la matrícula y la participación del sector privado y estatal en su composición se relaciona con la posibilidad de detectar en qué medida puede considerarse a la transferencia de matrícula desde el sector privado hacia el público una tendencia fuerte, un fenómeno invariante o un germen que pueda llegar a convertirse en factor de cambio en un mediano plazo.



La información disponible para 1999 acerca del sector de origen de los nuevos ingresantes permite agregar información para caracterizar el fenómeno. Un 14,72 % proviene del sector privado, no reconociendo este valor diferencias significativas entre los establecimientos correspondientes a las distintas modalidades, Bachiller y Comercial (duración del plan 5 años) y Técnicas (duración del plan 6 años). Aunque no es posible conocer en qué medida los procedentes del sector privado corresponden a quienes provienen del GBA y no afectarían al sector privado de la ciudad, esta tendencia es poco esperable debido a que quienes provienen del GBA se integran a distritos donde los nuevos ingresantes del sector privado no se concentran[6].

El desplazamiento de matrícula del sector privado al estatal se expresa diferencialmente según los distritos. Este fenómeno puede estar influido por distinto tipo de factores algunos propios de las características de la demanda y otros propios de la configuración de la oferta. En relación a los primeros, el deterioro del ingreso en el segundo quinquenio de la década de los sectores medios, el desempleo creciente y el aumento de la población y los hogares bajo la línea de pobreza, muy probablemente orienten sus preferencias hacia la oferta estatal aún cuando el trayecto previo se haya desarrollado en establecimientos del sector privado. Con relación a los segundos, es decir a la oferta, muy probablemente distintos atributos positivos de algunos establecimientos estatales incidan históricamente en las preferencias de población. Si bien ambos factores configuran el fenómeno, el primero parece ser una tendencia fuerte a profundizarse en un futuro mediato, mientras que el segundo muy probablemente permanezca invariante.

Si bien la evolución agregada de la matrícula estatal es estable, su desarrollo por *año de estudio* muestra variaciones que dan cuenta de distintas cuestiones relacionadas con el desempeño de los estudiantes y con las situaciones de vulnerabilidad con las que conviven. Una primera cuestión a considerar es la disminución de los alumnos según los años de estudio; haciendo un análisis longitudinal, mientras en 1998 cursaban 1er año 26.150 alumnos, solo un 66,9% (17.495 alumnos) avanzaría hacia el 4to. año en el 2000. Los datos correspondientes a 6to año merecen una particular atención ya que son solo 38 de 136 las escuelas que tienen planes de estudio con 6 años de duración, por lo tanto es esperable que la matrícula para ese año sea menor que la de los demás (DGPL, 2001: 31).

La matricula de 3er año sufre en el año 1999 un incremento importante, manteniendo esos valores en los años siguientes. También es notable la baja de la matrícula de 6to año correspondiente exclusivamente a la modalidad "Técnicas".

¿desplazan de Pcia. a CBA?

[6] La única excepción es la del DE 10 que concentra en la modalidad técnicas un alto porcentaje de alumnos residentes en el GBA y a la vez un alto porcentaje de ingresantes del sector privado.

La *evolución de la matrícula* muestra también muy importantes diferencias según la *localización de los establecimientos* en el periodo analizado; esta heterogeneidad es expresiva en parte de la disparidad de la oferta en los distritos escolares y de la población que allí habita.

Matrícula (Año 1998=100) CBA Estatal 1998-2001 por DE

DE		Región	1998		1999	2000	2001
			%	Absolutos			
Total			100,0	(104979)	99,4	99,7	101,0
	1	I	100,0	(10553)	101,1	102,2	104,1
	2	III	100,0	(7740)	98,6	94,6	97,9
	3	I	100,0	(4118)	96,5	84,5	83,8
	4	II	100,0	(8720)	99,4	99,1	97,2
	5	II	100,0	(4993)	99,9	103,1	104,2
	6	III	100,0	(7560)	99,6	99,1	100,0
	7	IV	100,0	(6419)	94,9	98,1	97,6
	8	**IV**	**100,0**	**(5494)**	**98,9**	**96,5**	**91,6**
	9	**VIII**	**100,0**	**(4986)**	**95,8**	**94,2**	**91,0**
	10	VIII	100,0	(8497)	97,7	96,5	100,8
	11	VI	100,0	(4790)	99,5	95,2	97,9
	12	VI	100,0	(2918)	102,4	102,1	105,1
	13	**V**	**100,0**	**(6158)**	**98,8**	**110,0**	**113,1**
	14	IV	100,0	(2112)	99,9	101,9	103,6
	15	VII	100,0	(3414)	102,2	99,7	97,4
	16	VII	100,0	(432)	103,0	101,9	94,9
	17	VII	100,0	(4839)	102,4	102,5	106,3
	18	VI	100,0	(5726)	98,4	102,1	103,7
	19	**V**	**100,0**	**(1456)**	**109,0**	**124,3**	**138,9**
	20	**V**	**100,0**	**(500)**	**110,8**	**105,6**	**111,2**
	21	**V**	**100,0**	**(3554)**	**104,0**	**108,3**	**115,3**

Fuente: DPE en base al Relevamiento Anual. Años 1998,1999, 2000 y 2001. En el DE 3 hubo un cambio de domicilio del establecimiento 200649 que pasó del DE 3 al DE 13.

Las tendencias de crecimiento de la matrícula estatal no manifiestan diferencias conforme la *modalidad del establecimiento* "Bachiller y Comercial" (duración del plan 5 años) o "Técnicas" (duración del plan 6 años).

Un dato relevante para describir la composición de la matrícula es el análisis en función de la variable "turno" para lo cual se recuperan los datos disponibles solo para el año 2000 (DGPL, 2001: 34). La cantidad de alumnos no se distribuye homogéneamente en los distintos turnos siendo los turnos *mañana* con un 48% de la matrícula (47.713 alumnos) y *tarde* con un 37% (36.674 alumnos) aquellos en los que se oferta mayor cantidad de secciones. Por su parte, los turnos *vespertino* y *noche* concentran el 5% (5440 alumnos) y 9% (9273 alumnos) respectivamente. El relevamiento que se toma para rescatar este dato es el Relevamiento Anual correspondiente al año 2000 dato elaborado por la Dirección de Investigación de la DGPL. En este punto interesa destacar que la ampliación de la cobertura escolar a la población que está fuera del sistema debería implicar un replanteo de la composición que aquí se describe.

Si bien en los valores totales la cantidad de alumnos que provienen del GBA en las distintas modalidades es aproximadamente similar (para la modalidad "Bachiller y Comercial" es de 6121 y 7964 y para la modalidad "Técnicas" es de 7356 y 8315 para los años 1999 y 2000 respectivamente) el impacto es mucho mayor en la

modalidad "Técnicas". En esta modalidad, los valores promedio son del 22,1% para 1999 y 24,7% para el año 2000 de alumnos residentes en esa jurisdicción; en el caso de los establecimientos de la modalidad "Bachiller y Comercial" (duración del plan 5 años) los promedios están por debajo de los valores totales con un 9,5% para 1999 y un 11,4% para el año 2000.

En todos los casos se verifican incrementos de un año a otro. Como puede suponerse, muy particularmente con relación a esta variable su incidencia es diferente según la localización de los establecimientos. Estas variaciones responden a diversas situaciones: la cantidad de vacantes existentes en cada distrito escolar, la cercanía geográfica de las escuelas al domicilio del alumno y la modalidad de la escuela elegida (DGPL, 2001: 35).

Matriculados con domicilio en el GBA (en porcentajes del total de matriculados) por duración del plan y DE, 1999 y 2000

Duración del plan	DE	Región	1999	2000
5 años	1	I	7,5	6,9
	2	III	3,1	4,3
	3	I	7,2	7,3
	4	**II**	**29,6**	**31,9**
	5	**II**	**14,3**	**20,1**
	6	III	7,9	9,9
	7	IV	2,7	3,1
	8	IV	3,4	5,7
	9	VIII	1,5	2,1
	10	VIII	4,8	7,9
	11	VI	6,9	4,9
	12	VI	5,5	6,4
	13	**V**	**12,4**	**18,6**
	14	IV	9,8	8,3
	15	**VII**	**12,1**	**16,6**
	16	VII	7,9	9,3
	17	**VII**	**25,3**	**25,8**
	18	**VI**	**17,1**	**22,5**
	19	V	5,7	5,6
	20	**V**	**21,8**	**21,1**
	21	**V**	**14,2**	**18,6**
Total			**9,5**	**11,4**
6 años	1	I	10,0	14,7
	2	III	5,7	4,3
	3	I	18,1	19,7
	4	**II**	**27,2**	**26,1**
	5	**II**	**22,8**	**29,9**
	6	III	15,6	18,8
	7	IV	2,3	4,5

Duración del plan	DE	Región	1999	2000
	9	VIII	9,1	10,1
	10	**VIII**	**34,5**	**37,8**
	11	VI	15,6	16,4
	12	VI	14,0	16,2
	13	**V**	**29,7**	**33,6**
	14	IV	11,9	14,9
	15	VII	4,3	8,4
	17	**VII**	**37,2**	**47,3**
	18	**VI**	**35,2**	**35,3**
	19	**V**	**52,5**	**49,0**
	21	V	24,7	25,1
Total			**22,1**	**24,7**

Fuente: DPE en base a la Matrícula Inicial. Año 1999 y 2000.

La posibilidad de construir desde estos datos tendencias hacia el futuro debe considerar como hipótesis un comportamiento para esta variable; en esta línea, podría esperarse la profundización de las preferencias de los alumnos del GBA por los establecimientos de la CBA por las propias características de la oferta lo que haría posible pensar en una hipótesis de incremento futuro de los porcentajes de matrícula de este origen en particular en las escuelas técnicas.

En síntesis, en este apartado se presentan cuestiones relativas a la composición de la matrícula en la jurisdicción y a su evolución desde 1998 al presente. Si bien no es posible mostrar tendencias de largo plazo debido a la inexistencia de datos comparables anteriores a 1998, se evalúa la evolución de algunos indicadores con el fin de avanzar en una caracterización del contexto que opera sobre el problema focal. Teniendo en cuenta estas limitaciones, es posible destacar algunas cuestiones a tener en cuenta en el marco de este estudio:

1. En la CBA, la tasa de escolarización en el nivel medio del grupo de 13 a 18 años en el año 2001, según datos de EPH, es de un 88,1%.
2. A pesar de la evolución que registra ese indicador en los últimos tres años, la matrícula total en el nivel medio disminuye 2,5% en el mismo periodo. Distintas cuestiones permiten dar cuenta de este fenómeno. Por una lado, concurren factores demográficos y, por el otro, factores que se refieren a la dinámica del sistema.
3. Los factores referidos a la dinámica del sistema contrarrestan los efectos de los factores demográficos. Mientras que la CBA muestra bajas tasas de crecimiento, se registra un aumento de la proporción de alumnos del GBA (para el universo analizado) que estudian en escuelas medias estatales.
4. La proporción de alumnos que movilizan de GBA a estudiar en la Ciudad es uno de los factores lo que permite explicar, además del ingreso tardío, que la tasa de pasaje de primaria a media supere el 100%.
5. Otra cuestión que permite dar cuenta de la magnitud de la tasa de pasaje de primaria a media es la transferencia de matrícula del sector privado al estatal.
6. La participación del sector estatal en la matrícula total de la CBA alcanza el 53,3% en el año 2001. La participación de la matrícula estatal en la matrícula total se incrementa en el periodo analizado a

expensas de la matrícula del sector privado, que disminuye en un 6%. Este dato permitiría hipotetizar acerca de un pasaje de matrícula desde el sector privado al estatal aunque el carácter provisorio de los datos del 2001 así como la ausencia de información sobre nuevos ingresantes en el sector privado no permiten avanzar más en esta línea.

7. Este fenómeno puede estar influido por factores propios de los cambios en las características de la demanda. En este sentido, el deterioro del ingreso en el segundo quinquenio de la década de los sectores medios, el desempleo creciente y el aumento de la población y los hogares bajo la línea de pobreza, muy probablemente orienten sus preferencias hacia la oferta estatal aún cuando el trayecto previo se haya desarrollado en establecimientos del sector privado.

8. La participación del sector estatal en la matrícula total reconoce importantes heterogeneidades según los distritos.

9. La evolución de la matrícula guarda estrecha relación con el desempeño de los indicadores de desempeño que como veremos más adelante presentan características expulsivas en los primeros años y luego se estabiliza, esto permite explicar la disminución del número de alumnos a medida que se avanza en los años de estudio.

10. En la CBA, las tasas de repitencia y de abandono más altas corresponden a los primeros años.

11. La evolución de la matrícula muestra importantes diferencias según la localización de los establecimientos; esta heterogeneidad expresa en parte de la disparidad de la oferta en los distritos escolares y de la población que allí habita.

12. La evolución de la matrícula no muestra diferencias según la modalidad del establecimiento "Bachiller y Comercial" y "Técnica".

13. La matrícula no se distribuye homogéneamente en los distintos turnos en los que se presta el servicio; antes bien, se concentra en el turno mañana (48%) y en menor proporción en el turno tarde (37%).

14. La inclusión de los alumnos provenientes del GBA tiene mayor impacto en la modalidad técnica. Sin embargo, la incidencia de la modalidad varía según la localización de los establecimientos y las vacantes existentes en cada distrito escolar.

3. La población afectada por el proyecto de Obligatoriedad de la Escuela media

La población afectada por el proyecto de obligatoriedad de la escuela media es aquella que no asistió, abandonó o está en riesgo de abandonar el nivel.

3.1 La población en riesgo de abandonar la escuela

Para el análisis de quienes están en riesgo de abandonar la escuela media, se utiliza como referencia la *tasa de repitencia*. Esta decisión se fundamente en el consenso tanto en la investigación educativa como en los análisis disponibles sobre los desertores del nivel medio de la Ciudad de Buenos Aires, que. "*...los desertores son preeminentemente alumnos con mayor sobreedad y repetición que los alumnos que cursan en las mismas unidades educativas donde aquellos dejaron sus estudios*". (Dabenigno y Tissera; 2001). En este caso nos limitaremos al análisis de la repitencia por su correlación con la sobreedad, y porque esta última como fenómeno independiente de la repitencia es de baja magnitud a la hora de explicar la deserción escolar en el nivel medio de la ciudad[7].

a. Los momentos de mayor riesgo

La repitencia como uno de los factores de riesgo para la continuidad de los estudios de los adolescentes de la ciudad, se encuentra en disminución para el total de la CBA.

La tasa de repitencia para el 2001 presenta una mejora promedio de 20.7% respecto de 1999, que se mantiene por debajo del promedio para los años más afectados (1° y 2°), incrementando notoriamente el ritmo de mejora a partir de 3° año. El problema de la repitencia involucra en el año 2001 a 10926 alumnos y dada la composición de la matrícula, aunque proporcionalmente 2° año es el más afectado, la mayoría de los alumnos repitentes son de 1° año y la importancia en términos absolutos del descenso de la repitencia en el ciclo superior es menor a la significada por el descenso de la repitencia en los primeros años. En este sentido, el problema se concentra en los dos primeros años.

Evolución de la tasa de repitencia, sector estatal, por año de estudio

	1999	2000	2001	Dif	Total repitentes al 2001	Dif. Absoluta 1999-2001
Promedio	14,0	12,8	11,1	*-20,7*	10926	*2925*
1	18,4	17,5	14,7	*-20,1*	3678	*958*
2	20,4	17,5	16,6	*-18,6*	3509	*982*
3	15,3	13,9	12	*-21,6*	2228	*425*
4	10,2	10,1	7,7	*-24,5*	1269	*393*
5	4,9	4,8	3,4	*-30,6*	139	*72*

Fuente: DPE a partir de los datos de Relevamiento Anual 1998, 1999, 2000 y 2001
Nota: la repitencia en 5° año corresponde a los planes de 6 años

[7] Según la EPH 1998, son menos los alumnos cuya sobreedad se relaciona con fracasos en el nivel primario (abandono y deserción-reinserción). Aunque es cuestionable su representatividad por la baja cantidad de casos, lo consideramos ilustrativo de lo que acontece en el nivel debido a la fuerza de los otros indicadores.

Este descenso verificado de la repitencia no parece explicarse por el descenso de los estándares de aprendizaje. Las mediciones de calidad educativa realizadas por el MCyE de la Nación, muestran la permanencia de la brecha entre la ciudad y el total del país, para los años 1998-2000.

Entre las hipótesis esgrimidas para explicar el descenso de la repitencia presente al menos desde 1996 pero profundizado en los últimos años se encuentra el pasaje del sector privado al público evidenciado por la evolución de la matrícula en ambos sectores. Esto implicaría la incorporación de estudiantes provenientes de familias de sectores medios empobrecidos que ya no pueden sostener una educación arancelada, pero que cuyo capital cultural de origen que los posiciona ventajosamente en términos de rendimiento escolar (Morgade; 2001).

b. Las zonas más vulnerables

Los distritos en los que reside mayor proporción de población con NBI son los que registran las tasas de repitencia más elevadas – situación que se repite en el caso de la deserción. En este sentido, las tendencias se superponen para prácticamente todos los distritos, excepto para el DE 20 que se posiciona por debajo del promedio para el año 2001. Los DE 3, 4, 5, 19 y 21 mantienen elevados niveles de repitencia, a pesar que los últimos cuatro han visto descender progresivamente sus tasas en los últimos dos años. A pesar de ello, para el 2001, representan la tercera parte del total de repitentes de la ciudad.

El DE 3 en cambio, es junto de con DE 16 uno de los únicos que en este período ven incrementados sus niveles de repitencia, situación agravada por ser el DE con mayor decrecimiento de su matrícula.

Evolución de la tasa de repitencia en la Educación Media común, por DE (99-2001)

	Región	1999	2000	2001	Dif
DE 3	I	**16,4**	**17,3**	**17,3**	5,8
DE 15	VII	25,8	20,5	17,0	***-34,3***
DE 2	III	19,7	16,3	16,3	-17,2
DE 19	V	**20,3**	**17,7**	**15,5**	-23,6
DE 13	V	13,8	11,7	12,8	-7,1
DE 4	II	**19,2**	**18,5**	**12,4**	-35,3
DE 8	IV	14,8	14,6	12,1	-18,2
DE 5	II	**14,9**	**14,6**	**12,0**	-19,3
DE 21	V	**18**	**16,8**	**11,7**	-34,7
Promedio		**14,0**	**12,8**	**11,1**	-20,7
DE 14	IV	12,9	12,6	11,1	-13,8
DE 1	I	12,8	11	10,9	-14,8
DE 7	IV	12	18,4	10,7	-10,5
DE 18	VI	10,4	10,4	9,9	-5
DE 9	VIII	14	12,5	9,8	***-29,6***
DE 17	VIII	12,1	8,9	8,3	***-31,5***
DE 6	III	10,5	9,4	8,0	-23,7
DE 16	VII	5,3	3,1	8,0	49,4
DE 10	VII	9,5	8,2	7,8	-17,9
DE 20	V	**14**	**8,8**	**7,4**	-47,2
DE 11	VI	10,3	5,9	7,0	***-32,7***

Fuente: elaboración propia a partir de datos procesados por la DPE en case a los Relevamientos Anuales 1998, 1999, 2000 y 2001, DI (se sombrean los DE con mayor NBI y se resaltan con negritas los DE con menor nivel de vulnerabilidad socio-económica y alto descenso de la repitencia).

Otros distritos menos vulnerables socio-económicamente pero que presentan niveles preocupantes de repitencia son el 15, 2, 13 y 8, que se mantienen por sobre el promedio. Los DE 15 y 2 preocupan por posicionarse también por sobre el promedio en el caso del abandono escolar.

Cabe aclarar que estas situaciones promedio esconden diferencias entre los turnos e incluso entre las instituciones al interior de cada DE[8].

c. Las modalidades con mayor repitencia.

Las modalidades más afectadas por el problema de la repitencia son el bachiller y el comercial. La modalidad Técnica tuvo un descenso algo más pronunciado, del 21.8%, frente al 20.5% de disminución para las otras modalidades.

Al analizarlo por año de estudio, la mejora en primer ha alcanzado los niveles más elevados en la modalidad técnica, que ha visto disminuir muy significativamente la repitencia en ese año, bajando el ritmo de mejora en 2° y 3° año para retomarlo en 4°. Los bachilleres y comerciales en cambio, ven mejorar progresivamente su repitencia, a un ritmo que se incrementa a medida que se asciende en los años de estudio.

Una hipótesis que habría que indagar es si el descenso de la repitencia en el primer año de la modalidad técnica no se debe al cambio de modalidad, como una estrategia de los alumnos para no repetir, debido a la diferencia de las materias involucradas en una y otras modalidades.

Diferencia 99-2001 de la repitencia, por año de estudio y modalidad

	Bachiller y Comercial	Técnica
1° año	-17,9	-26,0
2° año	-18,4	-17,7
3° año	-22,7	-16,1
4° año	-25,5	-19,9
5° año		-30,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos procesados por la DPE en case a los Relevamientos Anuales 1998, 1999, 2000 y 2001, DI

La tendencia en estos años muestra el predominio de distritos en los que desciende la repitencia para las distintas modalidades y años de estudio, aunque de modo dispar en términos de su intensidad, e implica picos de crecimiento o decrecimiento en el año 2000.

3.2. Los alumnos que abandonaron la escuela

Para el análisis de la población que asistió pero abandonó la escuela se recurrió como indicador a la proporción de los alumnos salidos sin pase del Relevamiento anual de Matrícula Final medido al finalizar el ciclo lectivo respecto de la Matrícula RA medida en el mes de abril. 1898-2000. El propósito fue dar cuenta de la población que no está en la escuela media pero asistió, a través de las instituciones educativas a las que han asistido, desde su localización territorial, su modalidad educativa y los años de estudio más afectados por esta problemática. La intención es aproximar

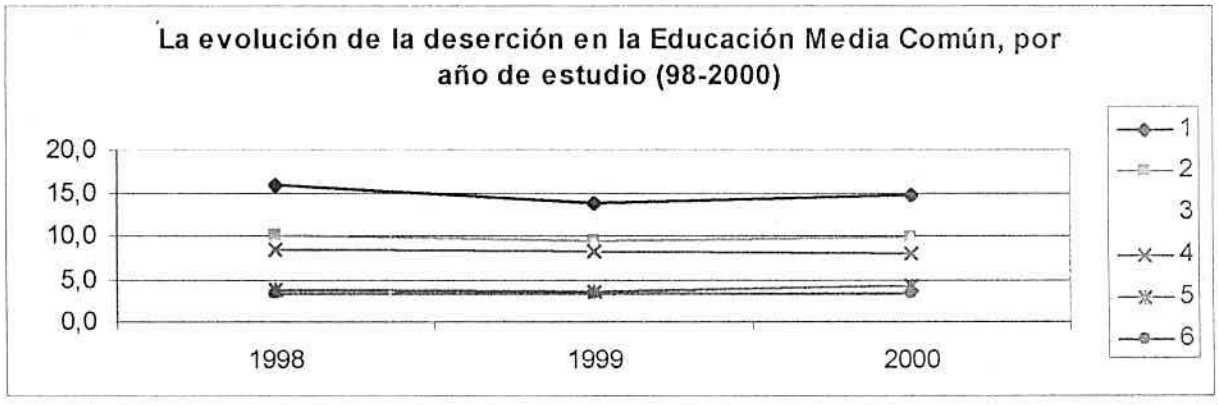
[8] Ejemplos de ello fueron detectados por el equipo de indicadores (Pascual y cols.; 2001), tales como el turno noche del Colegio D.F. Sarmiento del DE1; la Escuela Superior de Comercio H. Vieytes del DE 7 para los turnos mañana y tarde; el turno noche del Colegio Nicolás Avellaneda del DE 9 o la Escuela de Comercio Manuel Belgrano del DE 10.

respuestas a las siguientes preguntas: ¿En qué momento de la trayectoria educativa se abandona? ¿Cómo se territorializa esta problemática? y ¿En qué tipo de instituciones tiene mayor presencia?

a. ¿Cuándo se abandona?

Los mayores niveles de abandono se localizan en los primeros años de estudio. No obstante, del 98 al 2000 se ha observado un descenso del 7.4% en primer año y del 3.6% en segundo. El desarrollo de esta tendencia genera un traslado de la problemática al año subsiguiente de estudio, mostrando un incremento notorio de la deserción en 3° año (16.5%). Esta situación no se registra para ningún otro año de estudio. Este incremento en la deserción se produce paralelamente al aumento de la matrícula verificado, a partir de 1999, en ese año de estudio.

En términos de gravedad del abandono escolar por año de estudio, esto significa que 1° año continúa siendo el momento de mayor riesgo (14.6% de abandono), seguido por 2° y 3° año (9.6% y 9.5% respectivamente) ahora en pie de igualdad. En términos absolutos esto significa que en los tres primeros años se están perdiendo al año 2000 7.528 alumnos.



b. ¿Dónde abandonan?

Las disparidades territoriales son significativas, desde aquellos en los que apenas involucra al 2.5 de la matrícula (DE 16), hasta aquellos en los afecta a prácticamente el 20% de quienes han accedido a la educación media en un ciclo lectivo (DE 19).

Tomando como base la información proveniente del año 1998, son los DE en los que reside población socio-económicamente más desfavorecida en donde el abandono resulta más alarmante. Tal es el caso de los DE 3, 4, 5, 19, 20 y 21. No obstante, en la mayoría han observado entre 1998 y 2000 un importante descenso en su deserción. La excepción la constituyen los DE 19 y el 21. En el primero se verifica la doble tendencia del aumento del abandono y el mayor incremento de la matrícula en la ciudad.

Evolución los alumnos salidos sin pase en la Educación Media Común, por DE (98-00), en orden descendente según año 2000

Distrito Escolar	Región	1998	1999	2000	Dif% 98-00
19	V	18,8	15,4	19,2	2,2
15	VII	13,8	14,3	14,4	4,2
4	II	15,6	14,6	13,8	-11,3
21	V	12,7	10	12,9	1,1
3	I	14,5	10,6	12,6	-13,2
2	III	13,5	14,2	12,5	-7,3

Distrito Escolar	Región	1998	1999	2000	Dif% 98-00
20	V	12,6	13,7	12,1	-3,8
5	II	13,4	11,8	11,6	-13,3
9	**VIII**	**10,3**	**9,1**	**11,5**	**11,1**
1	**I**	**8,9**	**11,6**	**11**	**22,9**
prom		9,8	9,1	9,6	-2
13	V	9,9	6	9,2	-7,2
8	**IV**	**6,9**	**6,6**	**8,7**	**25,6**
6	III	9,3	7,1	8,3	-10,7
17	VII	9,7	8,2	8,2	-15,5
11	VI	7,9	6,9	7,9	0,1
7	**IV**	**6,7**	**6,4**	**7,3**	**9,8**
14	**IV**	**5,4**	**5,4**	**6,4**	**16,9**
18	VI	6,4	7	6,3	-0,7
10	VIII	4,4	4,8	4,3	-2,5
12	VI	5,1	6	3,8	-25,2
16	**VII**	**0,9**	**2**	**2,5**	**170**

Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por DI, en base al Relevamiento Anual. Años 1998,1999, 2000 y Matricula Final Años 1998, 1999 y 2000. Los DE coloreados son los más vulnerables socio-económicamente. Las cifras negreadas son las que expresan el mayor incremento relativo a la proporción de base, del abandono.

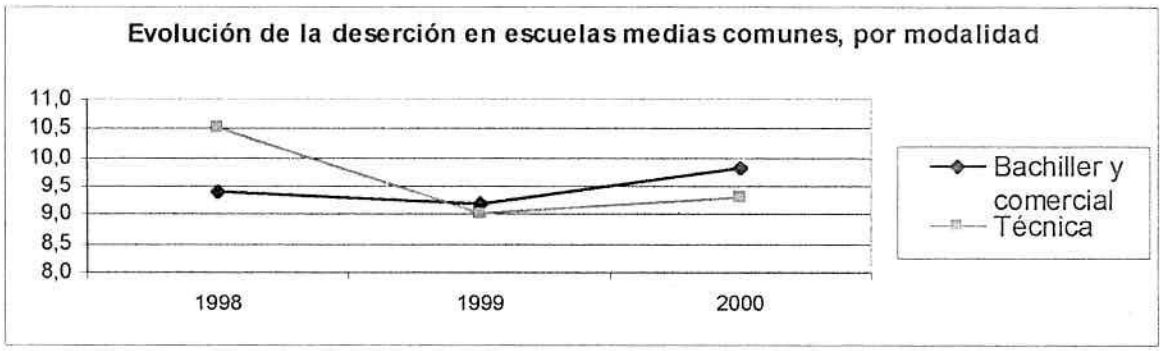
Otros distritos afectados por altos niveles de deserción son el 1, el 2, el 15 y el 9. Excepto el DE 2, el resto han visto incrementar la problemática en los años considerados.

Los DE 8 y 16 fueron los de mayor incremento del abandono escolar, pero por partir de bajos valores relativos se mantienen aún por debajo del promedio para la ciudad.

Durante el año 2000, abandonaron la escuela media casi 9500 alumnos, de los cuales 2782 (casi el 30%) pertenecen a los distritos señalados como los más vulnerables, aunque estos representan la quinta parte de la matrícula de la escuela media común.

c. ¿En qué modalidades abandonan?

A nivel agregado –para todos los distritos escolares y años de estudio-, las escuelas con modalidad Bachiller y Comercial tuvieron una tendencia ascendente en los últimos años, viendo incrementarse así la proporción de salidos sin pase (4.3%). Contrariamente, las escuelas Técnicas verificaron la tendencia contraria entre el 98 y el 2000 (-11.4%), invirtiendo de este modo la situación anterior en ambas modalidades: mientras en 1998 las escuelas técnicas tenían mayor deserción que los bachilleres y comerciales, para el año 2000 esta relación es inversa.



En números absolutos, afecta a 6299 alumnos de bachiller y comercial y 3199 de escuelas técnicas.

A nivel distrital, esta tendencia no afecta por igual a todas las zonas. Es clara en el DE 19, 15 y en el 13. Otros DE lo hicieron en ambas modalidades (DE 4 y 5). Inversamente, el DE 12 fue el de mayor mejora en las modalidades bachiller y comercial y el de mayor incremento de la deserción en técnica.

A pesar de las apreciaciones a nivel agregado, al comparar los DE según modalidades y años de estudio, la proporción de desertores es dispar y no hay tendencias distritales ni pautas interdistritales muy claras de ascenso o descenso de quienes salen de las escuelas medias en las modalidades bachiller y comercial o técnica según año de estudio.

2.3. Los jóvenes que están fuera del sistema

a. ¿Cuántos son?

Una primera cuestión a considerar con miras a la implementación de la obligatoriedad en este nivel es conocer la magnitud y las características de la población que está fuera del sistema, aún cuando están en condiciones de asistir a ella escuela. Si se tiene en cuenta que el 92,8% de los jóvenes de 13 a 18 años de la ciudad de Buenos Aires, en el año 2001, estaban insertos en algún nivel del sistema escolar, el grupo que se intenta caracterizar aquí es un grupo muy circunscrito que alcanza sólo a una parte del 7,2% restante. El problema radica en conocer, cuántos son efectivamente, esos jóvenes.

Fuente?

Las estimaciones a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 mostraban que el 84,4% de la población de 13 a 18 años estaba inserta en el sistema escolar. El número de jóvenes que, en ese momento, no estaba inserto en algún nivel del sistema escolar ascendía a 39.113.

Población de 13-18 años según asistencia a la escuela. 1991. Ciudad de Buenos Aires.

	Nº	%
Total	250.434	100%
Asiste a la escuela	211.321	84,4%
No asiste pero asistió + nunca asistió	39.113	15,6%
Asiste al nivel medio	179.797	-.-
Tasa neta de escolarización media	71,8%	-.-

Fuente: Mychaszula, 2002. En base a Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991.

Con base en esa información y considerando el grupo de jóvenes que estaban fuera del sistema educativo pero en condiciones de ingresar al nivel medio – es decir, que completaron la escolaridad primaria o abandonaron la escuela media --, la DPE estimó con base en la misma fuente que alrededor de 38.000 jóvenes de 10 a 19 años estaban en ese momento fuera del nivel medio y en condiciones de retomar sus

estudios en ese nivel, dado que el máximo nivel educativo era primario completo o secundario incompleto (Mychaszula, 2002).[9]

Las estimaciones a partir de EPH muestran que la población de 13 a 18 años que está fuera del sistema y en condiciones de retomar estudios de nivel medio varían entre 6000 y 25000 personas; dada su magnitud, estas estimaciones están afectadas por un coeficiente de variación muy elevado.[10] La alta variación de estas estimaciones las vuelve poco precisas, aunque resultan útiles a fin de aproximarse al tamaño de la población sujeto de este proyecto (Mychaszula, 2002).

Con base en los datos de EPH para los años 1998, 1999, 2000 y 2001, se estima que el grupo de población de interés es aparentemente menor que 25.000 pero que con seguridad existe una mínima cantidad de personas en esas condiciones que varía entre 6.000 y 9.000 teniendo en cuenta el límite menor de los intervalos de confianza de las estimaciones (Mychaszula, 2002).

b. ¿Cuáles son sus características en términos de su inserción en el mercado de trabajo?

Las acciones y las estrategias para la captación y retención de jóvenes que permanecen fuera del sistema educativo incluidas en la política de obligatoriedad tienen necesariamente que abordar los factores extraescolares que faciliten la reinserción de éstos en el sistema; en particular, debe atender cuestiones vinculadas a su posición en el mercado de trabajo, su nivel de ingresos y la convivencia o no con situaciones de pobreza.

La evolución del mercado de trabajo en la Ciudad durante la década del 90' muestra, en líneas generales, un importante empeoramiento de la situación laboral. Mientras que las tasas de subocupación y sobreocupación se mantienen relativamente estables a lo largo del periodo; la tasa de ocupación plena disminuye significativamente y aumenta la de desocupación. Esto pone en evidencia que, en la ciudad de Buenos Aires, la *ocupación plena disminuye a expensas de la desocupación abierta*, situación que a lo largo del periodo se duplica y/o triplica según los años que se consideren.

Si se analiza la evolución del mercado de trabajo teniendo en cuenta la edad de la PEA, se observa que *los problemas de empleo afectan especialmente a los jóvenes*.[11] Por un lado, llama la atención la *fuerte caída que registra la tasa de empleo en el grupo de jóvenes de 15 a 19 años* -- pasando del 23.8% en 1990 al 10% en el 2001 – y en el de 20 a 24 años – pasando del 68.5% en 1991 al 56.1% en el 2001. Por el otro, se puede ver que la *tasa de desocupación en estos grupos de edad, a lo largo de todo el periodo, es significativamente mayor a la que registra el resto de la PEA, alcanzando valores extremos en el año 2001 especialmente entre los jóvenes de 15 a 19 años.*

Cuando el análisis se centra especialmente en el *grupo de 13 a 18 años* y se observa su *posición en el mercado de trabajo* aparecen *importantes heterogeneidades que se vinculan con su inserción en el sistema escolar.*

---

[9] En cuanto a la población no inserta en el sistema escolar, los resultados censales de 1991 están disponibles por grupos quinquenales de edad. Es por ello que el texto refiere a la población de 10 a 19 años y no exclusivamente a la de 13 a 18 años.

[10] El coeficiente de variación oscila entre el 25% y el 30%.

[11] Los datos que se presentan en este apartado acerca de la condición de actividad de los jóvenes y las características de su inserción en el mercado de trabajo presentan errores relativos (Coeficientes de variación) superiores al 10 por ciento; por lo tanto, son datos indicativos y deben ser tratados con mucha cautela dada su escasa precisión.

Población de 13 a 18 años según condición de actividad. Año 2001. Ciudad de Buenos Aires. % horizontales

Población de 13 a 18 años	Activos		Inactivos	N°
	Ocupados	Desocupados		
Total	3,8%	4,2%	92,0%	269.473
No insertos en el sistema educativo***	31,3%	36,7%	32,0%	19.475*
No insertos y en condiciones de iniciar el nivel medio**	32,9%	40,5%	26,6%	15.055*

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, Octubre.
***Este grupo incluye a aquellos jóvenes con primario incompleto, primario completo, secundario incompleto y secundario completo.
**Este grupo contiene sólo a los jóvenes que completaron el primario pero no ingresaron a la escuela media y a aquellos que ingresaron y la abandonaron.
*Valor con coeficiente de variación mayor al 10%.

- Si se considera el conjunto de los jóvenes de 13 a 18 años, se observa que sólo una proporción muy pequeña está inserta en el mercado de trabajo -- 8% de los casos.
- Si nos detenemos en aquellos jóvenes que no están insertos en el sistema educativo esa proporción se eleva significativamente y trepa al 68%.
- Particularmente, entre los jóvenes que no concurren a la escuela pero que están en condiciones de iniciar el nivel medio, ese porcentaje asciende aún más y alcanza al 73,4% de los casos. En este sentido se podría inferir que en su amplia mayoría se trata de jóvenes que no continuaron y/o terminaron sus estudios para salir a trabajar.
- Paradójicamente, el desempleo es la situación más frecuente entre aquellos que están insertos en el mercado de trabajo.
- Si bien, las situaciones de desempleo afectan a todo los jóvenes que permanecen fuera del sistema escolar, se intensifican en el grupo que reúne las condiciones para ingresar a la escuela media – 36, 7% y 40,5% respectivamente.

2.4. Las características de la población más vulnerable

a. *Características socio-económicas*

En consonancia con los críticos indicadores de desempleo creciente, durante la última década, en la Ciudad de Buenos Aires, han aumentado las personas y los hogares por debajo de la línea de pobreza, así como también las personas y los hogares por debajo de la línea de indigencia (Dirie, 2001).

Porcentaje de hogares y población por debajo de la línea de indigencia y de pobreza. Años 1991 – 2001. Ciudad de Buenos Aires.

Periodo	Hogares		Personas	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1991	6.8*	0.9*	8.1	0.8*
1993	5.2*	1.6*	6.2	1.8
1994	10.4*	6.8*	10.9	6.0
1995	5.8	1.3	8.0	1.6
1996	5.8*	1.5*	7.5	1.3*
1997	5.3*	1.4*	7.5	1.9*
1998	4.4*	0.8*	5.9	1.1*
1999	5.5*	1.3*	8.3	1.4*
2000	6.1*	1.4*	9.5	1.8*
2001	6.3*	1.6*	9.8	2.1*

Fuente: Elaborado con base en Dirie, 2001 y Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Ambos con base en EPH, onda Octubre.
Nota: No se dispone de datos para el año 1992.
*% elaborado con base en un valor con coeficiente de variación mayor al 10%.

En octubre de 2001, aproximadamente 56.994 hogares, que incluyen 239.146 personas, se encuentran por debajo de la línea de pobreza. De ese conjunto, 14.474 hogares se encuentran en situación de indigencia, es decir sus ingresos no llegan a cubrir una canasta mínima alimentaria.[12]

El aumento de las tasas de desocupación y la suba sostenida de los índices de pobreza por ingresos en la ciudad de Buenos Aires dan cuenta de la emergencia de múltiples expresiones de lo que se ha dado en llamar *la nueva pobreza*. Estas situaciones imponen nuevas demandas a la escuela, en especial a la escuela pública que tiene que absorber a los jóvenes de hogares que en un contexto de reducción de ingresos no pueden afrontar los gastos de la escolarización privada (Minujin y Kessler, 1995).

Entre los jóvenes de 15 a 24 años,[13] las situaciones de pobreza se asocian fuertemente a la falta de inserción laboral y educativa.

Jóvenes de 15 a 24:evolución de la inserción laboral y educativa según quintiles de ingreso familiar per capita. Años 1991 – 2001. Ciudad de Buenos Aires

	1991	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001
No estudian ni trabajan ni son amas de casa.	4,7*	9,1*	5,3*	9,9*	5,4*	8,9*	7,4*	7,2*	10,7*
1° Quintil	0,0*	27,9*	22,6*	26,1*	9,0*	18,0*	13,0*	21,7*	30,5*
2° Quintil	12,2*	9,1*	8,7*	17,2*	5,7*	17,0*	19,2*	9,5*	19,2*
3° Quintil	8,7*	10,3*	4,8*	7,3*	10,4*	11,2*	8,9*	6,6*	15,0*
4° Quintil	1,5*	7,2*	7,5*	11,9*	3,5*	9,0*	7,8*	4,6*	2,6*
5° Quintil	3,3*	4,8*	0,0*	1,6*	1,9*	3,9*	3,7*	4,1*	5,2*
Estudia y/o trabaja y/o son amas de casa	95,3	90,9	94,7	90,1	94,6	91,1	92,6	92,8	89,3
1° Quintil	100,0*	72,1*	77,4*	73,9*	91,0*	82,0*	87,0*	78,3*	69,5*
2° Quintil	87,8*	90,9*	91,3*	82,8*	94,3*	83,0*	80,8*	90,5*	80,8*
3° Quintil	91,3*	89,7*	95,2*	92,7*	89,6*	88,8*	91,1*	93,4*	85,0*
4° Quintil	98,5*	92,8*	92,5*	88,1*	96,5	91	92,2*	95,4*	97,4
5° Quintil	96,7*	95,2	100	98,4	98,1	96,1	96,3	95,9*	94,8

Fuente: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. En base a EPH, Octubre.
Nota: No se dispone de datos para los años 1992 y 1997.
*% elaborado con base en un valor con coeficiente de variación mayor al 10%.

Según el cuadro anterior, resulta significativo *el aumento que a lo largo de la década registra el porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja ni son amas de casa*; mientras en 1991 el 4,7% de los jóvenes se encuentra en esa situación, en el año 2001 el porcentaje de jóvenes que no tiene inserción educativa ni laboral asciende al 10,7%.

[12] Las estimaciones para la CBA inferiores a 100.000 personas deben ser tratada con cautela debido a que su CV supera el 10%.
[13] Los datos sobre inserción laboral y educativa de los jóvenes según los diferentes quintiles de ingresos está disponible para la serie 1991 – 2001 para el grupo etareo que va de los 15 a los 24 años, es por ello que en el texto se habla de este grupo y no estrictamente del grupo de 13 a 18 años.

Si se analiza la inserción laboral y educativa según el ingreso per cápita del hogar para el año 2001, se observa que el *30, 5% de los jóvenes que se encuentran en el primer quintil de ingresos no estudian ni trabajan, esta situación sólo afecta al 5,2% de los jóvenes mejor posicionados en la estructura de ingresos.*

Si bien alrededor del 90% de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires no se ubica por debajo de la línea de pobreza, es preciso señalar que *el ingreso de los hogares esta fuertemente concentrado*: en 1997, el 10% superior reúne más del 35%, mientras que el 30% inferior apenas supera el 5%.

Las situaciones que se describen en este apartado reflejan un escenario que en los últimos meses ha empeorado considerablemente. La descripción se realizó con base en datos que aún no dan cuenta del impacto fuertemente negativo que la recesión económica y el aumento del desempleo generan en la remisión de las situaciones de pobreza con las que conviven lo jóvenes (SIEMPRO, 2002).

b. Características educativas

Tal como lo muestra la investigación educativa, la relación entre pobreza y educación es parte de un proceso que debe ser analizado a efectos de evitar que el sistema educativo refuerce la desigualdad social a través de procesos de exclusión educativa. Hoy día, la Ciudad de Buenos Aires muestra mejoras en las condiciones educativas de las instituciones localizadas en las zonas en que habitan los sectores más desfavorecidos, pero aún se mantiene la brecha con los distritos escolares mejor posicionados.

Para la modalidad Bachiller y Comercial, hay una coincidencia importante entre los DE más afectados por el problema de la repitencia y de la deserción. La situación más seria se enfrenta en el DE 19, que se posiciona muy por sobre el promedio de la ciudad para ambos indicadores. Asimismo, es uno de los distritos más pobres de la ciudad. Dentro de esta misma línea de preocupaciones, se localizan los distritos 3 y 4, que también combinan altos niveles de vulnerabilidad social y educativa. Los DE 1, 2, 13 y 15 participan de la problemática de la repitencia y de la deserción pero se localizan en zonas geográficas de menor pobreza[14].

Tasa de repitencia					Salidos sin pase				
DE	Región	1999	2000	2001	DE	Región	1998	1999	2000
6	III	9,3	7,6	6,4	16	VII	0,9	2,0	2,5
20	V	14,0	8,8	7,4	6	III	5,6	4,2	4,3
16	VII	5,3	3,1	8,0	12	VI	6,8	8,4	4,4
12	VI	13,4	9,7	8,0	10	VIII	4,3	3,8	4,7
5	II	13,9	12,1	8,6	17	VII	6,5	4,2	5,2
10	VIII	11,7	10,6	8,9	14	IV	5,3	5,4	5,8
17	VII	11,0	8,6	9,0	18	VI	5,6	6,0	5,9
9	VIII	16,5	12,6	9,1	5	II	6,4	5,1	5,9
11	VI	14,0	7,5	9,9	11	VI	5,3	5,5	6,0
18	VI	10,2	12,0	11,2	8	IV	6,9	6,6	8,7
21	V	16,2	18,4	11,5	7	IV	7,7	7,7	9,3
14	IV	12,5	12,6	12,1	TOTAL		9,4	9,2	9,8
8	IV	14,8	14,6	12,1	1	I	9,4	12,0	10,7
Total		**15,6**	**14,4**	**12,4**	13	V	4,5	6,0	11,2

[14] Cabe aclarar no obstante, que esto no es sinónimo del tipo de población que asiste a las escuelas del DE, ya que en la educación media hay una alta movilidad interdistrital que dificulta conocer a momento el origen socio-económico de la población que atiende cada institución.

Tasa de repitencia					Salidos sin pase				
DE	Región	1999	2000	2001	DE	Región	1998	1999	2000
1	I	14,3	12,4	13,1	21	V	11,4	7,0	11,3
13	V	12,5	11,2	13,1	20	V	12,6	13,7	12,1
7	IV	13,7	23,1	13,6	9	VIII	11,1	7,6	12,7
4	II	24,8	23,0	16,1	2	III	13,9	14,9	12,8
2	III	20,1	16,9	16,2	3	I	15,1	10,8	13,2
3	I	16,9	18,1	17,6	15	VII	14,2	15,3	15,4
15	VII	28,2	21,9	18,4	4	II	20,0	19,8	18,3
19	V	39,6	12,3	24,5	19	V	16,8	18,3	22,2

Fuente: elaboración propia a través de datos procesados y suministrados por la DPE y la DI, en base a los Relevamientos Anuales 1998, 1999, 2000 y 2001 y los de Matrícula Final 1998, 1999, 2000.

En la modalidad técnica los principales problemas se localizan en los distritos 2, 5, 6, 9, 19 y 21, siendo estos dos últimos y el 5 los que se localizan en territorios más vulnerables

Evolución de la tasa de repitencia y de los salidos sin pase para la Educación Media Común, modalidad Técnica

Tasa de repitencia					Salidos sin pase				
DE	Región	1999	2000	2001	DE	Región	1999	2000	2001
7	IV	6,7	5,1	2,4	7	IV	3,5	2,6	1,5
11	VI	5,7	3,7	3,2	12	VI	1,4	1,0	2,6
1	I	8,0	6,3	4,2	10	VIII	4,6	6,1	3,9
12	VI	2,1	4,7	4,6	15	VII	10,9	6,5	6,0
15	VII	8,1	9,3	5,5	18	VI	7,3	8,2	6,9
10	VIII	6,8	5,4	6,4	13	V	14,4	5,9	7,0
4	II	10,1	11,0	6,9	4	II	8,3	6,0	7,0
17	VII	13,9	9,3	7,1	3	I	7,8	9,3	7,2
18	VI	10,7	8,7	8,4	14	IV	5,7	5,4	7,3
Total		11,1	9,9	8,7	TOTAL		10,5	9,0	9,3
6	III	11,5	10,8	9,3	2	III	9,7	7,4	9,9
14	IV	13,6	12,7	9,5	9	VIII	9,6	10,7	10,3
9	VIII	11,4	12,4	10,6	11	VI	11,3	8,8	10,4
21	V	21,2	13,8	12,1	6	III	12,4	9,5	11,6
19	V	15,0	19,3	12,3	1	I	7,4	10,2	12,0
13	V	14,8	12,2	12,4	17	VII	14,5	14,8	12,9
5	II	15,5	16,3	14,4	5	II	18,0	16,3	15,6
3	I	10,6	8,5	14,7	21	V	15,2	15,4	15,8
2	III	15,8	9,6	17,1	19	V	20,0	13,2	16,3

Fuente: elaboración propia a través de datos procesados y suministrados por la DPE y la DI, en base a los Relevamientos Anuales 1998, 1999, 2000 y 2001 y los de Matrícula Final 1998, 1999, 2000.

Si cruzamos la información de todas las modalidades consideradas, se observa que los distritos más comprometidos son el 2 y el 19, en especial este último ya que tiene la mayor proporción de abandono tanto en técnica como en bachiller y comercial y la tasa más alta de repitencia en estas últimas modalidades.

4. Las capacidades de atención a la población escolarizada

Uno de los principales propósitos del análisis realizado en este apartado es conocer la oferta educativa que posee la SED en el Nivel Medio Común de la CBA. A tal fin, se emplean algunos factores explicativos que conforman una parte de esta dimensión vinculada a la oferta, como es el caso de la cantidad de alumnos, la cantidad de secciones y la relación técnica alumnos por división. El interés por conocer tales aspectos, radica en la necesidad de establecer a partir de un consenso sobre esta relación las vacantes o disponibilidades que actualmente se tienen por DE ante la decisión de implementar la obligatoriedad del nivel medio en la CBA.

Otro de los descriptores que da cuenta de las capacidades de la oferta educativa es la infraestructura del sector, en términos de la capacidad edilicia instalada y más precisamente en términos de los m2 en aulas que se tienen para el subsector de establecimientos de nivel medio, con la idea que la atención de una mayor demanda (potencial) de matrícula esté efectivamente condicionada no por la relación alumnos por división sino principalmente por la disponibilidad de m2 en aulas.

4.1 Las divisiones de nivel medio según la matrícula que atienden

La Secretaría de Educación tiene en todos los establecimientos de Nivel Medio a raíz de 26 alumnos por división en los últimos cuatro años (1998-2001), lo que se mantiene estable a pesar del leve incremento del 1.03% de la matrícula (1086 alumnos) y de la misma tendencia en la cantidad de divisiones (43 divisiones), lo que representa un 1.08% más con respecto al primer año de la serie (1998).

En un análisis por año y por DE, se encuentra que aquellos distritos que se sitúan por debajo del promedio en todos los años, son el 2, 3, 9, 14 y 20, destacándose este último por ser el que mantiene la menor relación de todos los distritos en los cuatro años (23 alumnos por división). Por el contrario, los DE que se ubican por encima del promedio -y que tendrían menor capacidad institucional de atención a la incorporación de nueva población en edad escolar-[15] que presentan la mayor relación alumnos por división para los cuatro años, son los distritos 12 y 21 (29 alumnos por división en promedio), a lo que sigue un grupo de cuatro distritos (11, 13, 16 y 18) con similar relación para cada uno de los años en estudio, pero disminuyendo a raíz de un alumno promedio menos (28) por división.

Asimismo, la relación alumnos por división tiene cierta estabilidad, lo que se manifiesta en los valores totales que acompañan la serie temporal y en la mayoría de los distritos. No obstante, existe una tendencia decreciente en el distrito 9 para todo el período acompañado por una disminución de la matrícula y en el distrito 2 hasta el 2000 con una recuperación que se manifiesta en el 2001, manteniendo la matrícula una tendencia creciente.

4.2 La matrícula potencial según las capacidades disponibles en las divisiones

En este apartado se sigue el criterio adoptado por Morduchowicz et al., (2001:60-92) de 30 alumnos por división como una relación deseable y apropiada para un adecuado funcionamiento de la clase, aunque conviene tener presente que se trata de un patrón relativo y variable a otros aspectos del proceso educativo, como el contexto, las características sociales de la población escolar, la localización del establecimiento, entre otros.

Capacidad disponible según el Tamaño de las Divisiones por DE. 1998-2001.

---

[15] A ello se hará referencia más adelante.

Distrito Escolar	Región	Unidades Educativas	Promedio de Divisiones (1998-2001)	Promedio Alumnos/División (1998-2001)	Capacidad disponible de pobl. en edad escolar s/ consenso tamaño Al./División (30=100)	Capacidad disponible en Divisiones para la atención de pobl. en edad escolar **	Cant. Alumnos distr. s/ Unidad Educativa ***
1	I	13	415	26	4	1660	128
2	III	12	314	24	6	1884	157
3	I	5	151	25	5	755	151
4	II	12	324	27	3	972	81
5	II	7	198	25	5	990	141
6	III	9	280	27	3	840	93
7	IV	6	251	25	5	1255	209
8	IV	6	199	27	3	597	94
9	VIII	7	200	23	7	1400	200
10	VIII	8	328	25	5	1640	205
11	VI	7	165	28	2	330	47
12	VI	3	102	29	1	102	34
13	V	8	232	28	2	464	58
14	IV	5	87	24	6	522	104
15	VII	7	123	27	3	369	53
16	VII	1	15	28	2	30	30
17	VII	7	180	27	3	540	77
18	VI	7	207	28	2	414	60
19	V	3	63	27	3	189	63
20	V	2	23	23	7	161	80
21	V	6	129	29	1	129	21
TOTAL		141	3986	554	78	15243	2638

** (Alumnos a incorporar * Promedio de Secciones vigentes en el período 1998-2001). *** (Capacidad disponible de secciones para la atención de población en edad escolar/Cantidad de Unidades Educativas).

Fuente: elaboración propia en base al Relevamiento Anual. Años 1998, 1999, 2000, 2001.

De acuerdo con ello, los DE 12 y 21 son los que se encuentran más cerca del criterio seguido en este trabajo (en promedio, 29 alumnos por división), y por lo tanto con la disponibilidad más baja de atención de matrícula potencial, a los que posteriormente se agregan los distritos 11, 13, 16, 18. Por el contrario, entre los distritos que están más lejos del patrón señalado, y por lo tanto con mayor capacidad de incorporar población en edad escolar, se encuentran el 9, 20 --aunque este último tiene dos establecimientos solamente para absorver matrícula, mientras que el 9 tiene 7 establecimientos- y con una leve diferencia el 2 y el 14. Si se busca un espectro más amplio de distritos pueden considerarse los distritos 3, 5, 7 y 10.

Los DE 1, 2, 7, 9 y 10 son los que podrían incorporar una cantidad mayor de matrícula potencial, en tanto el promedio de la relación alumnos/división es menor en estos. Aún así hay distritos cuya relación es baja (como el 14 y el 20). La diferencia de estos con aquellos es que los primeros tienen mayor cantidad de divisiones entre los cuales distribuir los potenciales alumnos y además mayor cantidad de establecimientos en su distrito. Por ejemplo, el distrito 9 y el 20 tienen igual relación alumnos/división, pero el 9 tiene un total de 200 divisiones, mientras que el 20 solo 23 divisiones.

¿+ Hipót pensaje a PUBL?

Capacidad disponible en Divisiones para 1°, 2° y 3° Año del Nivel Medio según DE. 2000

DE	RE	UE	Matricula				Divisiones				Alumnos/División				Capac. Disponible de pobl. en edad escolar s/ consenso tamaño Al./División (30=100)			Capacidad disponible en Divisiones para la atención de pobl. en edad escolar **				Cant. Alumnos distr. s/ Unidad Educativa ***		
			1°	2°	3°	Tot.	1°	2°	3°	Tot.	1°	2°	3°	Tot.	1°	2°	3°	1°	2°	3°	Tot.	1°	2°	3°
1	I	13	2427	2202	2082	6711	85	80	78	243	28	27	29	27	2	3	1	170	240	78	488	13	18	6
2	III	12	1744	1556	1610	4910	73	66	78	217	24	23	20	22	6	7	10	438	462	780	1680	36	38	65
3	I	5	963	826	699	2488	37	31	26	94	26	26	27	26	4	4	3	148	124	78	350	30	25	15
4	II	12	2141	1721	1734	5596	75	65	55	195	28	26	31	28	2	4	-	150	260	-	410	12	21	-
5	II	7	1426	1088	986	3500	53	40	34	127	27	27	29	28	3	3	1	159	120	34	313	23	17	5
6	III	9	1909	1519	1309	4737	65	55	47	167	29	27	28	28	1	3	2	65	165	94	324	7	18	10
7	IV	6	1726	1495	1116	4337	61	55	46	162	28	27	24	26	2	3	6	122	165	276	563	20	27	46
8	IV	6	1283	1177	1041	3501	43	41	38	122	30	28	27	28	-	2	3	-	82	114	196	-	13	19
9	VIII	7	1060	878	791	2729	43	39	35	117	24	22	22	22	6	8	8	258	312	280	850	37	44	40
10	VIII	8	1857	1671	1568	5096	69	66	57	192	27	25	27	26	3	5	3	207	330	171	708	26	41	21
11	VI	7	1160	1015	767	2942	41	36	27	104	28	28	28	28	2	2	2	82	72	54	208	12	10	8
12	VI	3	612	602	607	1821	20	19	19	58	30	31	32	31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	V	8	1887	1510	11914	4588	57	51	44	152	33	29	27	30	-	1	3	-	51	132	183	-	6	16
14	IV	5	612	490	00	1502	25	19	16	60	24	25	25	25	6	5	5	150	95	80	325	30	19	16
15	VII	7	739	743	693	2175	27	23	24	74	27	32	29	29	3	-	1	81	-	24	105	11	-	3
16	VII	1	117	85	76	278	4	4	3	11	29	21	25	25	1	9	5	4	36	15	55	4	36	15
17	VII	7	1180	1127	924	3231	41	36	31	108	28	31	30	30	2	-	-	82	-	-	82	12	-	-
18	VI	7	1490	1229	1089	3808	46	42	37	125	32	29	29	30	-	1	1	-	42	37	79	-	6	5
19	V	3	654	438	303	1395	21	14	11	46	31	31	27	30	-	-	3	-	-	33	33	-	-	11
20	V	2	164	123	103	390	6	5	4	15	27	24	26	26	3	6	4	18	30	16	64	9	15	8
21	V	6	1231	810	722	2763	38	24	23	85	32	33	31	32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		141	26382	22305	20811	69498	930	811	733	2474	28	27	28	28	46	66	61	2134	2586	2296	7016	282	354	309

** (Alumnos a incorporar * Promedio de Secciones vigentes en el período 1998-2001). *** (Capacidad disponible de secciones para la atención de población en edad escolar/Cantidad de Unidades Educativas).

Fuente: elaboración propia en base al Relevamiento Anual 2000. Dirección de Programación Educativa, DGPL, Secretaría de Educación

Con los recaudos señalados anteriormente, los cálculos arrojan en términos agregados una vacancia de 15.243 plazas para el conjunto de la ciudad, que serían atendidos por un universo compuesto por 141 establecimientos educativos de Nivel Medio Común.

4.3 Las divisiones en los tres primeros años del nivel medio según la matrícula que atienden

Si se efectúa un recorte de la construcción precedente hacia los tres primeros años del Nivel Medio, se está en condiciones de tener una dimensión más real y aproximada de los fenómenos que hacen a la comprensión del problema focal objeto de este proyecto.

De esta manera, se tiene que la matrícula de los tres primeros años representa el 66.40% de la matrícula total de Nivel Medio, mientras que las secciones representan el 62% del total. A diferencia del ejercicio anterior, en este caso se encuentran una mayor cantidad de distritos (13, 17, 18 y 19) que cumplen el máximo deseable para un adecuado funcionamiento de la clase (30 alumnos/división) y distritos que superan esta relación (12 y 21), lo que indica, por un lado, el nivel de eficiencia alcanzado en algunos distritos de la ciudad en relación a este indicador[16]. y, por el otro lado, da cuenta que las divisiones que podrían incorporar mayor cantidad de matrícula están al límite en algunos distritos mientras que en otros se encuentra superada, eliminando la posibilidad de encontrar vacantes.

Tal es el caso para el primer año de los distritos 8, 12, 13, 18, 19 y 21, para el segundo año los distritos 12, 15, 17, 19 y 21 y para el tercer año de los distritos 4, 12, 17 y 21. Por el contrario, los distritos 2, 9 y 14 son los que poseen mayor cantidad de vacantes en tanto tienen un promedio de 22 y 25 alumnos/división respectivamente para los tres primeros años. La capacidad disponible que trasunta el modelo teórico empleado define la matrícula potencial que cada uno de ellos podría incorporar (1680, 850 y 325 respectivamente).

En suma, y respecto a la primera aproximación que se hiciera precedentemente así como de los recaudos propios de la organización del sistema educativo local, los cálculos arrojan, en este caso, 7016 plazas vacantes para los tres primeros años en los establecimientos de Nivel Medio de la ciudad, cuya distribución en años, sería casi proporcional en el total de la ciudad, 2134 alumnos en primer año, 2586 en segundo año y 2296 alumnos en tercer año.

4.4 La capacidad edilicia

A través de la *Planilla de Infraestructura de Edificios Escolares* del área Carta Escolar, de la Dirección de Investigación de la SED, se obtiene información sobre el parque edilicio. En este caso, se toma información sobre el tamaño de las aulas -las *Muy Pequeñas*, aulas que tienen hasta 20 m2, las *Pequeñas*, aulas con más de 20 m2 y hasta 33 m2, las *Medianas* con más de 33 m2 y hasta 45 m2 y las *Grandes* con más de 45 m2- y a partir de ello se construye los valores promedios que cada establecimiento y cada DE tiene en m2 en aulas.

A partir de estos datos, el informe más reciente de Carta Escolar (DI, 2000) indica que la Secretaría de Educación posee un total de 9372 aulas en toda la Ciudad de Buenos Aires, de las cuales el 34.19% (3205) corresponden a establecimientos de Nivel Medio.

Por otra parte, del total de aulas de Nivel Medio (3205), el 4.71% (151) aulas son de tamaño Muy Pequeñas, el 25.11% (805) de tamaño Pequeñas, el 34.94% (1120) de tamaño Medianas y el 35.22% (1129) de tamaño Grandes.

---

[16] El mismo podría ser precisado a nivel de los establecimientos educativos, aunque escapa a las unidades de análisis seleccionadas en este estudio.

Los distritos que tienen mayor cantidad de aulas son el 1, 2, 4, 8 y, tal como ocurre en la mayoría de los DE, la mayor proporción de aulas las concentran en aquellas de tamaño mediano y grande. Por el contrario, los distritos con menor cantidad de aulas son 3, 16, 19 y 20, se sitúan en las zonas del sur de la ciudad.

Capacidad Edilicia de Nivel Medio según DE. 2000. En m2 en Aulas

Distrito Escolar	Región	M2 en Aulas	% del Total
1	I	23090	18.05
2	III	10940	8.55
3	I	2700	2.11
4	II	14560	11.38
5	II	7250	5.67
6	III	7170	5.60
7	IV	6660	5.20
8	IV	8020	6.27
9	VIII	4280	3.34
10	VIII	7370	5.76
11	VI	3460	2.70
12	VI	2380	1.86
13	V	5530	4.32
14	IV	2060	1.61
15	VII	4230	3.30
16	VII	270	0.21
17	VII	3990	3.12
18	VI	5620	4.40
19	V	2160	1.68
20	V	1160	0.90
21	V	4960	3.87
TOTAL		127860	100

Fuente: elaboración propia en base a información de Carta Escolar, Dirección de Investigación, DGPL, Secretaría de Educación.

La Secretaría de Educación posee 127.860 m2 en aulas con un promedio de 6088 m2 por distrito. De este total, y consistente con el análisis precedente en cuanto a cantidad de aulas según tamaño, los distritos que mayor cantidad de m2 tienen son el 1 con el 18.05% de m2 (23090) y el 4, con el 11.38% de m2 (14560). A su vez, los distritos que menor oferta poseen -en términos de ésta unidad de medida- son el 16 y el 20, con un 0.21% (270) y un 0.90% (1160) del total respectivamente.

Distribución Edilicia de Nivel Medio por Turnos según DE. 2000. En m2 en Aulas.

Distrito Escolar	Región	Turno Mañana	Turno Tarde	Turno Vespertino	Turno Noche	Total
1	I	8430	6680	810	2780	18700
2	III	6110	5210	720	2580	14620
3	I	3180	1940	0	470	5590
4	II	8220	8320	2430	2770	21740
5	II	4110	3700	0	1800	9610
6	III	5910	4810	740	2090	13550
7	IV	5560	5420	1100	680	12760
8	IV	3740	2970	0	0	6710
9	VIII	4210	4050	0	1890	10150
10	VIII	7520	5490	0	1360	14370
11	VI	2740	2740	0	1220	6700
12	VI	2420	2310	290	640	5660
13	V	3490	3430	1460	990	9370
14	IV	1890	2040	0	320	4250
15	VII	1710	1710	680	830	4930
16	VII	300	230	0	0	530
17	VII	3540	3500	300	1070	8410
18	VI	4300	4470	960	880	10610
19	V	1490	1270	800	0	3560
20	V	380	380	1030	0	1790
21	V	3230	3060	490	2510	9290
TOTAL		82480	73730	11810	24880	192900

Fuente: elaboración propia en base a información de Carta Escolar, Dirección de Investigación, DGPL, Secretaría de Educación.

Los turnos de la mañana y la tarde son los que emplean el 81% de los m2 en aulas disponibles de la Secretaría de Educación. A su vez, el turno vespertino emplea solamente el 6.12% de la capacidad edilicia disponible y el turno noche el 12.89%, valores que se correlacionan con la distribución de la matrícula en estos dos turnos (5% y 7% respectivamente).

En todo caso, esto podría estar hablando de un obstáculo a la implementación de esta medida dada la ausencia actual del turno vespertino en algunos distritos con población en edad escolar a incorporar, lo que demandaría un análisis particular a nivel de los DE y los establecimientos, toda vez que los m2 en aulas disponibles y que se emplean en los turnos mañana y tarde, estuvieran quedando disponibles.

Al considerar como parámetro una superficie aproximada de 1.70 m2 por alumno, se observa que en promedio la Ciudad de Buenos Aires tiene 1.22 m2 por alumno por DE, es decir 0.48 menos del mínimo necesario para el funcionamiento adecuado del ecosistema espacial de la clase.

Capacidad Edilicia de las Aulas para Alumnos de Nivel Medio según DE. 2000. En m2.

Distrito Escolar	Región	m2 en Aulas	Alumnos	m2/Alumnos	Diferencia *
1	I	23090	10781	2.14	0.44
2	III	10940	7325	1.49	-0.20
3	I	2700	3481	0.77	-0.92
4	II	14560	8645	1.68	-0.01
5	II	7250	5146	1.40	-0.29
6	III	7170	7495	0.95	-0.74
7	IV	6660	6297	1.05	-0.64
8	IV	8020	5299	1.51	-0.18
9	VIII	4280	4695	0.91	-0.78
10	VIII	7370	8201	0.89	-0.80
11	VI	3460	4559	0.75	-0.94
12	VI	2380	2979	0.79	-0.90
13	V	5530	6774	0.81	-0.88
14	IV	2060	2152	0.95	-0.74
15	VII	4230	3403	1.24	-0.45
16	VII	270	440	0.61	-1.08
17	VII	3990	4958	0.80	-0.89
18	VI	5620	5844	0.96	-0.73
19	V	2160	1810	1.19	-0.50
20	V	1160	528	2.19	0.49
21	V	4960	3850	1.28	-0.41
TOTAL		127860	104662	1.22	-0.47

* (m2/Alumnos) - 1.70

Fuente: elaboración propia en base a información de Carta Escolar, Dirección de Investigación, DGPL, Secretaría de Educación.

Junto con ello, más de la mitad de los distritos escolares se encuentra en una situación crítica en cuanto al espacio edilicio que ofrece como parte de su servicio educativo. Con menos de 1 m2 por alumno se encuentran los distritos 3, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17 y 18, lo que representa más de la mitad (52.3%) del total de los distritos de la ciudad en esta situación. Por caso, el distrito 3 y el 16 tienen una relación m2/alumnos de 0.77 y 0.61 respectivamente, lejos de los patrones empleados por infraestructura escolar. Con excepción del distrito 21, la situación comprende tanto a los distritos más vulnerables (4, 5, 19 y 20) como a aquellos que están en mejor situación socio-económica (9, 10 y 14 entre otros).

Por otra parte, de los veintiún distritos escolares, diecinueve de ellos tienen una relación m2/alumnos menor a la establecida (principalmente el 3, 11, 12, 16 y 17) y solamente el distrito 1 y 20 estarían en condiciones de incorporar una mayor cantidad de potenciales alumnos, por caso 2720 alumnos el distrito 1 y 150 alumnos el distrito 20.

4.5 Recapitulación

En base a las preguntas de partida, se trabajó con dos fuentes de información; el Relevamiento Anual y la información provista por Carta Escolar sobre infraestructura. La primera de ellas nos aproximó a la cantidad de vacantes disponibles para el nivel medio, en una primera instancia, y en segundo término a las que se circunscriben a los primeros tres años, sobre la base de la relación alumnos por división. La segunda fuente, nos permitió conocer la misma disponibilidad pero desde otra entrada al fenómeno en estudio: los m2 en aulas que existen en cada distrito y sobre la base de los m2 por alumno determinar la disponibilidad de espacio físico existente en los establecimientos de la ciudad.

De esta manera, y en relación a nuestra primera entrada al tema, estamos en condiciones de afirmar que la Ciudad de Buenos Aires presenta tendencias estables en la relación de cantidad de alumnos por división. Si bien este indicador ha mostrado que existen vacantes escolares disponibles en todos los distritos escolares, al circunscribir el análisis a los tres primeros años, se encuentra que existen distritos (12 y 20) en los que el patrón óptimo de relación neutraliza las posibilidades de encontrar vacantes, mientras que en otros distritos (17 y 19) sólo un año del nivel o dos (4, 8, 13 y el 15), tienen alguna capacidad disponible.

Las tendencias combinadas de matrícula y divisiones presenta tres variantes: i) distritos en los que a pesar del incremento de la matrícula la cantidad de secciones se mantuvieron estables (1 y 20); ii) distritos en los que el número de divisiones creció menos que proporcionalmente a la matrícula (19 y 21); y iii) distritos en los que matrícula y divisiones crecieron de manera simultánea (13).

El análisis global determina una capacidad de 15.243 lugares mientras que el análisis focalizado a los tres primeros años, establece una capacidad más acotada en torno a los 7.016 lugares. No obstante, la principal restricción radicaría en la capacidad edilicia (m2 en aulas) en tanto ya es insuficiente para la atención de la matrícula actual y no se estaría en condiciones de contar con ello para la atención de la demanda potencial, lo que establece como prioridad una inversión en infraestructura en paralelo al incremento de políticas compensatorias y al fortalecimiento institucional de las escuelas.

A pesar de ello, un análisis más pormenorizado en algunos establecimientos y distritos permitirá evaluar la factibilidad de incorporar, al menos en el corto plazo, población en edad escolar en los turnos vespertinos y nocturnos, toda vez que allí radica una capacidad espacial que no estaría siendo empleada en su totalidad.

5. Los procesos: sus tendencias y relaciones reciprocas

El análisis realizado precedentemente tuvo por objeto efectuar una primera aproximación a la descripción de las condiciones del problema en su situación inicial desde una perspectiva cuantitativa (estadística y demográfica disponible). En una segunda fase, se avanzará en la explicación de esos fenómenos a partir de la identificación de los factores que inciden en la profundización o mejora de los mismos.

En este apartado se presenta una recapitulación de las tendencias generales que presenta el *problema según las poblaciones afectadas* en un determinado *contexto* y cuáles son las probabilidades que se revierta, agrave o permanezca constante en función de las tendencias observadas en los últimos años. El análisis de la *oferta* apunta a conocer sus capacidades de cobertura según establecimientos y secciones, las heterogeneidades por distrito escolar y la capacidad para absorber mayor demanda .

La descripción del *contexto* (expresado aquí a través del análisis de indicadores socioeconómicos y de la evolución de la matrícula privada y estatal) identifica las variables y sus tendencias que configuran la estructura en la cual se mueve el problema focal. A continuación se sintetizan las tendencias, esbozando una primera versión de relaciones de causalidad.

Procesos de Contexto
- Bajas tasas de **crecimiento** de la población.
- Incremento importante de la tasa de **escolarización** en el nivel medio en el periodo 1991-2001. Ese incremento se desacelera en los últimos años.
- El desplazamiento de **población residente en el GBA** hacia los establecimientos de la CBA fue en el **año 2000 de un 15,98%** de la matricula en los establecimientos del nivel medio común estatal, habiendo crecido dos puntos respecto a los valores del año 1999; en los establecimientos de modalidad "Técnicas" alcanza valores promedio de **22,1% para 1999, y 24,7% para el año 2000.**
- La **matrícula total (estatal y privada)** en el nivel medio en la CBA ha **disminuido en los últimos 4 años en un 2,5%.**
- La participación de la **matrícula estatal** en la matricula total **se incrementa un 1%** en el periodo a expensas de la **matricula del sector privado**, que disminuye en un 6%. **En el año 1999, un 14,72 % de los nuevos ingresantes provenía del sector privado.**
- En los **DE 19, DE 21 y el DE 20 el incremento de la matrícula** superó en 10 puntos el incremento promedio de todo el sector estatal; mientras **en los DE 8** y el **DE 9 se mantuvo bastante por debajo de ese valor.**
- La evolución del mercado de trabajo en la Ciudad durante la década del 90' muestra un importante empeoramiento de la situación laboral: la **ocupación plena disminuye a expensas de la desocupación abierta**, situación que **a lo largo del periodo se duplica y/o triplica según los años que se considere.**
- La **tasa de desocupación de los jóvenes en el periodo 1991-2000** es significativamente mayor a la que registra el resto de la PEA, alcanzando valores extremos en el año 2001 especialmente entre los jóvenes de 15 a 19 años.
- Durante la última década, **han aumentado las personas y los hogares por debajo de la linea de pobreza, así como también las personas y los hogares por debajo de la linea de indigencia;** es decir sus ingresos no llegan a cubrir una canasta mínima alimentaria.
- Si bien alrededor del 90% de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires no se ubica por debajo de la linea de pobreza, es preciso señalar que **el ingreso de los hogares esta fuertemente concentrado**: en 1997, el 10% superior reúne más del 35%, mientras que el 30% inferior apenas supera el 5%.
- El aumento de las tasas de desocupación y la suba sostenida de los indices de pobreza por ingresos en la ciudad de Buenos Aires dan cuenta de la **emergencia de múltiples expresiones de lo que se ha dado en llamar *la nueva pobreza*.**

Como se ha enunciado precedentemente, la descripción del *problema focal* refiere a las poblaciones en las que el problema se está expresando. Aquí se encuentran tanto quienes estando en condiciones de asistir a la escuela media, ya no asisten –por haber abandonado o no hacer ingresado- como quienes están cursándola pero en serio riesgo de abandonarla.

El conocimiento de las condiciones de partida permitirá identificar, en primer lugar la necesidad de efectuar intervenciones sin las cuales el problema se agravaría, permanecería constante, o su mejora (como en el caso de la repitencia) llegaría a un límite. El análisis de los procesos causales que dan origen al problema con los atributos aquí enunciados permitirá aproximar la definición de *medidas apropiadas para disminuir sus dificultades para acceder, permanecer y/o finalizar el nivel* tal como lo propone el proyecto de ley de modo de convertirla en un programa de corto y mediano alcance que conduzca a la efectiva inclusión de estos sectores en el nivel.

Las poblaciones en función de las cuales se efectuó el análisis de sus descriptores del problema son: (i) los *jóvenes en mayor riesgo de abandonar la escuela*; (ii) los *jóvenes que abandonaron la escuela*; y (iii) los *jóvenes que están fuera del sistema.* Para los distintos descriptores fueron analizadas las *tendencias que presenta el fenómeno descrito*, es decir, si el problema tiende a agravarse, a revertirse o si, por el contrario, se mantiene constante.

A fin de graficarse estas tendencias se categorizar conforme tienda a:

Agravarse ⇧

Revertirse ⇩

Permanece constante ⇨

Poblaciones en que se expresa el problema: P1: Los jóvenes que están fuera del sistema	
El grupo de población de interés es aparentemente **menor que 25.000** y que con seguridad existe una mínima cantidad de personas en esas condiciones que varía entre 6.000 y 9.000.	
Solo un **8% de los jóvenes de 13 a 18 años** está inserto en el **mercado de trabajo**. Entre los jóvenes que no asisten las **tasas de actividad aumentan considerablemente**, situación que permite pensar que se trata de **jóvenes que han abandonado sus estudios para ingresar al mercado de trabajo como estrategia de generación de ingresos.**	
Las situaciones de **desempleo afectan a todos los jóvenes que permanecen fuera del sistema escolar** y se intensifican en el grupo que reúne las condiciones para ingresar a la escuela media.	
Entre los jóvenes de 15 a 24 años, las **situaciones de pobreza** se asocian fuertemente a la **falta de inserción laboral y educativa.** A lo largo de la década se registra un aumento del porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja ni son amas de casa: mientras en 1991 el 4,7% de los jóvenes se encuentra en esa situación, en el año 2001 el porcentaje de jóvenes que no tiene inserción educativa ni laboral asciende al 10,7%.	
El 15% de los jóvenes que se encuentran en el primer quintil de ingresos no estudian ni trabajan, esta situación sólo afecta al 5,2% de los jóvenes mejor posiciones en la estructura de ingresos; estos datos han aumentado desde 1996.	

Poblaciones en que se expresa el problema: P2: Los jóvenes que abandonan la escuela	
La disminución del abandono en los primeros años de estudio alcanza un descenso del 7.4% en primer año y del 3.6% en segundo	
Es una tendencia a la estabilidad del abandono en términos agregados debido a que el incremento en 3° neutraliza las mejoras en los otros años de estudio.	
Se constata un **incremento notorio de la deserción en 3° año (16.5%),** no registrado para ningún otro año de estudio.	
Los DE en los que reside población socio-económicamente más desfavorecida son en los que el abandono resulta más alarmante; tal es el caso de los DE 3, 4, 5, 19, 20 y 21.	
En términos generales se observa una tendencia a la mejora que es mayor en los DE más pobres; con excepción de los DE 19 y 21, todos descienden por debajo del promedio de descenso para la ciudad.	
Las escuelas con modalidad **Bachiller y Comercial** tuvieron una **tendencia ascendente en el abandono** en los últimos años, viendo incrementarse así la proporción de salidos sin pase (4.3%).	
Las escuelas **Técnicas** verificaron la **tendencia descendente en el abandono entre el 98 y el 2000 (-11.4%),** invirtiendo de este modo la situación anterior en ambas modalidades: mientras en 1998 las escuelas técnicas tenían mayor deserción que los bachilleres y comerciales, para el año 2000 esta relación es inversa.	
De verificarse la hipótesis respecto que la mejora en algunos indicadores de riesgo escolar se vincula con el traspaso de sectores medios empobrecidos en términos económicos pero con un capital cultural que los posiciona ventajosamente respecto del éxito escolar, es esperable que la incorporación de sectores sociales tradicionalmente excluidos y pertenecientes a familias vulnerables detenga la tendencia a la mejora o incluso empeore algunas tendencias verificadas en estos indicadores. Tal parece ser el caso del DE 19, donde la presencia de un incremento matricular producto de la apertura de nuevas secciones para ampliar la cobertura en escuelas de la zona, con una baja presencia de nuevos ingresantes del sector privado, se ve acompañada por el incremento del abandono escolar.	

Poblaciones en que se expresa el problema: **P3. Los jóvenes en mayor riesgo de abandonar la escuela**	
Si bien la repitencia tiende a disminuir en el periodo analizado para todos los años, mantiene aún valores elevados en particular para los primeros 3 años.	
La disminución de la repitencia no se ha realizado a expensas de la calidad de la educación que reciben los alumnos del nivel medio. Los resultados en las Pruebas Nacionales de Evaluación de la Calidad en la Ciudad de Buenos Aires, mantienen una brecha por encima del total país a lo largo de los últimos años.	
Un importante mejora que en los distritos más vulnerables supera lo acontecido en otras zonas (**DE 20** y **DE 4 son los de mayor descenso de la repitencia**).	
El **DE 3** y el **DE 16** son los únicos que en este período ven incrementados sus niveles de repitencia. El DE 3 resulta preocupante por ser de el de mayor repitencia de la ciudad y de alta vulnerabilidad socio-económica.	
Las modalidades Bachiller+Comercial tienen más población de riesgo que la Técnica, tanto en términos relativos como por su peso en términos de matrícula respecto de las escuelas Técnicas. Son las modalidades donde los primeros años de estudio, los más afectados por la problemática focal, tienden a mejorar a un ritmo más lento que los años siguientes.	
La modalidad Técnica ha logrado una significativa mejora de sus tasas de repitencia para 1° año (-26%), una de las más elevadas para todas las modalidades y años de estudio (sólo la supera el 5° año de la misma modalidad). Esta tendencia positiva debiera verificarse en función que su explicación no resida en el traspaso de alumnos repitentes desde la escuela Técnica hacia otras modalidades como estrategia de disminución de las materias reprobadas y, por ende, de evasión de la repitencia en esa modalidad.	

El análisis de la *oferta* apunta a indagar en los aportes específicos del sistema educativo en torno a la problemática focal, así como las condiciones de posibilidad que en el estado actual de la oferta educativa de la ciudad estarían dadas o debieran darse para una efectiva incorporación universal a la educación media.

Las condiciones de la oferta para la incorporación universal a la educación media
→ El indicador alumnos por división ha mostrado que existen áreas de vacancia en todos los distritos escolares (un total agregado **15.243 vacantes**).
→ El análisis focalizado a los tres primeros años, establece una capacidad más acotada en torno a los **7.016 vacantes:** 2134 alumnos en primer año, 2586 en segundo año y 2530 alumnos en tercer año.
→ La disponibilidad de vacantes se limita en los tres primeros años de estudio: existen **distritos (12 y 20)** en los que **no existen vacantes disponibles**, mientras que **en otros distritos (17 y 19) sólo un año del nivel o dos (4, 8, 13 y el 15), tienen alguna capacidad disponible.**
→ La **principal restricción radicaría en la capacidad edilicia (m2 en aulas)** en tanto ya es insuficiente para la atención de la matrícula actual y no se estaría en condiciones de contar con ello para la atención de la demanda potencial: el distrito 3 y el 16 tienen una relación m2/alumnos de 0.77 y 0.66 respectivamente, lejos de los patrones empleados por infraestructura escolar (3.50 a 3.95 m2 de superficie por alumno). Con excepción del distrito 21, la situación comprende tanto a los distritos más vulnerables (4, 5, 19 y 20) como a aquellos que están en mejor situación socio-económica (9, 10 y 14 entre otros).