



INFORMES DE INVESTIGACIÓN

marzo 2013

LA SITUACIÓN EDUCATIVA A TRAVÉS DE LOS CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN

Susana Di Pietro, Ariel Tófaló (coordinadores)
Paula Medela, Egle Pitton

Gerencia Operativa de Investigación y Estadística
Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa
Ministerio de Educación • Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Educación



Buenos Aires Ciudad

EN TODO ESTÁS VOS

Autoridades

Jefe de Gobierno

Mauricio Macri

Ministro de Educación

Esteban Bullrich

Jefe de Gabinete

Diego Fernández

Subsecretaria de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica

Ana María Ravaglia

Subsecretario de Gestión Económico Financiera y Administración de Recursos

Carlos Javier Regazzoni

Subsecretario de Políticas Educativas y Carrera Docente

Alejandro Finocchiaro

Subsecretaria de Inclusión Escolar y Comunidad Educativa

María Soledad Acuña

Directora General de Evaluación de la Calidad Educativa

Silvia Montoya

Gerente Operativa de Investigación y Estadística

Silvia Lépore

LA SITUACIÓN EDUCATIVA A TRAVÉS DE LOS CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN

Susana Di Pietro, Ariel Tófalo (coordinadores)
Paula Medela, Egle Pittoni

Este documento fue preparado en la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE) de la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DGECE), Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la GOIyE-DGECE. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Resumen

El presente estudio aborda la evolución del analfabetismo, la escolarización primaria y el nivel educativo de la población en la Ciudad de Buenos Aires y en el país, a partir de los datos provistos por los Censos Nacionales de Población que se llevaron a cabo entre 1869 y 2010.

El hecho de que se trata de fuentes producidas a lo largo de casi un siglo y medio, obligó a considerar los significativos cambios conceptuales y metodológicos en el relevamiento y el procesamiento de datos educativos, lo que supuso un desafío al momento de efectuar una lectura comparativa de dicha información.

La mejora registrada en la Ciudad de Buenos Aires en términos de grado de alfabetización, máximo nivel educativo alcanzado y expansión de la cobertura de la escuela primaria, se pone en el contexto de la evolución -también favorable- de la situación educativa en el país.

Palabras Clave: educación primaria; escolarización; analfabetismo; nivel educativo; censos nacionales de población.

INDICE

Introducción	6
Analfabetismo	7
Escolarización primaria	13
Nivel educativo de la población	16
Bibliografía y documentos consultados	19

Introducción

El estudio de la situación educativa de la población puede abordarse desde distintas perspectivas y fuentes. En este caso, se utilizarán los datos brindados por los censos nacionales de población, ya que los mismos permiten un acercamiento a la evolución de la situación educativa en el largo plazo, abarcando prácticamente un siglo y medio¹.

Si bien este tipo de relevamiento suele poner el foco en la cuantificación del volumen y de las características de la población como temática principal, el alcance y los objetos de estudio abordados por los diversos censos nacionales fueron modificándose a lo largo de los años; cambios que se ven reflejados incluso en la propia denominación de estos relevamientos.

A modo de breve reseña, en 1869 -en el contexto del proceso de conformación del Estado Nacional- se llevó a cabo el "*Primer Censo de la República Argentina*", que relevó básicamente datos de la población de hecho². El segundo, denominado "*Censo de la República Argentina*" se realizó en 1895 e incorporó la zona del "desierto" y del Chaco. No se trató solamente de un censo de población sino que también efectuó un recuento agropecuario e industrial. El tercer censo, que tuvo lugar en 1914, fue el primero en introducir el término "población" en su denominación ("*Censo General de Población*") y se enfocó básicamente en este aspecto³. El cuarto, llamado "*Censo General*" se efectuó en 1947 (es decir, 33 años después) e incorporó como novedad que no solo los individuos sino las familias fueran consideradas como unidad de análisis. En 1960 el nuevo relevamiento censal, además de la población, incluyó a las viviendas y nuevamente recabó información agropecuaria, tal como se refleja en su título ("*Censo Nacional de Población, Viviendas y Agropecuario*"). El sexto censo, realizado en 1970, se denominó "*Censo General de Población, Familias y Vivienda*" y dio cumplimiento por primera vez a la periodicidad de 10 años establecida en la Constitución Nacional. Los dos censos que siguieron (1980 y 1991) compartieron la misma denominación, "*Censo Nacional de Población y*

¹ Tal como plantean Suasnábar y Palamidessi (s/f), los Censos Nacionales de Población no son las únicas fuentes históricas de conocimiento educativo. A fines del siglo XIX "*la magnitud de la expansión del sistema de instrucción pública supuso el montaje de una administración centralizada y compleja y generó una demanda de conocimiento experto y la constitución de una burocracia intermedia capaz de conducir y regular el sistema*" (p.3). En este contexto, emergió un campo de saberes técnico-pedagógicos en el ámbito del Estado cuyos principales agentes eran el cuerpo de inspectores y los funcionarios del nivel central del sistema educativo. En sus informes los inspectores relevaban datos cuantitativos sobre las escuelas y el estado de los edificios, pero además extendían su mirada sobre otros aspectos de la vida escolar, configurando así diferentes objetos de estudio y de regulación. A comienzos del siglo XX esta tradición estadística en educación -que se remonta incluso a la presidencia de Rivadavia- se plasmó en la realización de censos escolares nacionales (llevados a cabo en 1909, 1919, 1931 y 1943). Recién en la década del sesenta se volvió a dar impulso a la modernización de la producción de información estadística y comenzó a institucionalizarse la investigación educativa en un sentido similar al actual.

² En un censo de hecho se obtienen datos sobre las personas presentes en la vivienda en el momento del censo. En cambio, un censo de derecho releva datos de aquellas personas que residen habitualmente en el hogar, aunque no estén presentes en el momento del censo. Los relevamientos censales posteriores a 1869 mantuvieron la característica de "censos de hecho".

³ Cabe destacar que los tres primeros censos omitieron datos referidos a la población "no blanca".

Vivienda”, además de tener en común el hecho de que utilizaron dos cuestionarios: el básico, destinado a toda la población, y el ampliado, aplicado solamente a una muestra. Los dos últimos relevamientos censales, efectuados en 2001 y 2010, tuvieron en consideración las mismas unidades de análisis, razón por la cual también recibieron idéntico nombre: “*Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*”.

Los importantes cambios registrados durante los 141 años transcurridos entre el primero y el último censo (en relación con la definición de las unidades de análisis, la población a censar, los objetos de estudio, las forma de categorizar y procesar los datos, la utilización ocasional de información muestral, entre otras cuestiones), además de las dificultades propias del acceso a ciertos datos⁴, suponen numerosos inconvenientes a la hora de sistematizar y utilizar la información. El carácter de producto histórico del censo, a la vez que vuelve interesante la indagación de esas “marcas” temporales –como un aspecto relevante, incluso, de la conformación y el desarrollo del sistema estadístico nacional en general–, dificulta el análisis evolutivo, dado que pone límites a la comparabilidad de los datos a lo largo del tiempo⁵.

Pese a estas limitaciones, se presentan los principales resultados arrojados por este estudio, que busca dar cuenta de modo amplio de la evolución de la situación educativa de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: los cambios en términos del grado de alfabetización y máximo nivel educativo alcanzado, así como de la expansión de la cobertura de la escuela primaria en la jurisdicción, fenómenos íntimamente relacionados.

Simultáneamente, y en función de ponderar los indicadores educativos de la ciudad, se consideran también los datos agregados a nivel nacional que permiten ubicar el perfil de la jurisdicción en el contexto de la situación educativa en nuestro país.

Analfabetismo

En relación con el cálculo de la tasa de analfabetismo, los censos de población han variado en la manera de recortar el grupo etario sobre el cual se estima este indicador. Si bien estas alteraciones pueden afectar una lectura comparativa en sentido estricto (de forma tal de poder evaluar en qué medida exacta se ha modificado esta condición), es posible utilizar la evolución intercensal para aproximarse a una tendencia general respecto del grado de alfabetización de la población y, por contraste, del nivel de analfabetismo a lo largo de la historia.

⁴ Entre estas dificultades cabe mencionar que solo los dos últimos censos se encuentran digitalizados y permiten efectuar procesamientos a medida, mientras que en los casos anteriores la información suele estar en papel -o en imágenes escaneadas- y para algunos censos específicos (los de 1947 y 1970) la información relevada no fue editada y publicada de forma completa.

⁵ Estas consideraciones metodológicas generales serán precisadas más adelante, al desarrollar los indicadores educativos elegidos, en virtud de que cada uno de ellos planteó dificultades específicas.

Para ilustrar estos cambios, cabe señalar que en los primeros dos censos nacionales (1869 y 1895) este atributo se indagó en las personas de 6 años y más, y en el tercero (realizado en 1914) se definió como edad de corte los 7 años. Posteriormente, para los censos de 1947 y 1960 este indicador se midió en la población de 14 años y más. En 1970 la edad mínima para considerar la condición de analfabetismo volvió a modificarse, aumentando 1 año (se midió entre las personas de 15 años y más). Finalmente, en los 4 últimos censos, desde 1980 hasta 2010 inclusive, el modo de relevar el analfabetismo se estableció, indagándose en la población de 10 años y más.

No obstante estas divergencias, existe un elemento de continuidad en todas las mediciones censales en relación con la definición de quiénes son considerados como alfabetizados: se alude siempre a la población que sabe leer y escribir. A los efectos del presente estudio, se considerarán analfabetos a todos aquellos que, dentro del grupo etario correspondiente en cada censo, no se encuentren alfabetizados. Es decir, se establece una equivalencia entre analfabetos y no-alfabetizados. Esta aclaración –que puede resultar un tanto redundante– se vuelve pertinente dado que en los primeros relevamientos censales la pregunta a partir de la cual se establecía la condición de analfabetismo indagaba separadamente si la persona censada sabía leer y escribir, o si solamente sabía leer. En función de ello, surgía la categoría intermedia de “semialfabeto”, en la cual se encontraban quienes sabían leer aunque no dominaban la escritura⁶. Como se señaló, en este trabajo los semialfabetos serán considerados dentro del conjunto de analfabetos. Es importante destacar que esta decisión se basa en una concepción actual sobre la alfabetización, a partir de que ambas competencias son objeto de enseñanza en los primeros años de la escolaridad, razón por la cual desde el censo de 1947 se dejó de distinguir entre saber leer y saber escribir considerando que la alfabetización implicaba necesariamente ambos procesos. Sin embargo, esto no implica desconocer la importancia que podía tener en la época de los primeros relevamientos censales el hecho de ser lector (en la medida en que habilitaba un mayor acceso al conocimiento e incrementaba las posibilidades de comunicación), incluso cuando ello no implicara necesariamente dominar también la práctica de la escritura. En definitiva, esta decisión de considerar como alfabetos solamente a aquellos que sabían leer y escribir responde a una necesidad de orden metodológico y no supone una desvalorización del sentido histórico de este objeto de análisis.

Contemplando los cambios que fueron afectando los modos de medir y considerar el analfabetismo, las cifras disponibles dan cuenta de una sostenida y significativa reducción de los valores del indicador analizado. Al comienzo del

⁶ Esta categorización se puede hallar en los censos de 1869, 1895 y 1914.

período bajo análisis (1869-2010), las tasas de analfabetismo eran sumamente elevadas: en la primera de las mediciones censales casi ocho de cada diez personas a nivel nacional no sabían leer y escribir. En cambio, en la Ciudad de Buenos Aires –para el mismo año– la tasa de analfabetismo se aproximaba al 50%. Partiendo de valores tan elevados, el descenso en los niveles de analfabetismo fue muy relevante en términos porcentuales en las primeras décadas del período, tornándose más moderado hacia mediados o finales del mismo. En suma, en la medida en que los valores de este indicador comenzaron a posicionarse en niveles más bajos, los descensos posteriores enfrentaron mayores obstáculos. Una vez alcanzado un alto grado de alfabetización –téngase en cuenta que al comenzar la segunda mitad del siglo XX, aproximadamente nueve de cada diez habitantes de 14 años y más en el país sabían leer y escribir– resulta comprensible que la reducción del analfabetismo se efectúe a un ritmo menos intenso.

En el marco de esta tendencia –caracterizada por una evolución favorable de la alfabetización a lo largo del período analizado– la ciudad exhibe siempre una mejor situación relativa que el país en su conjunto. Así, ya en 1869 existía una diferencia de 30 puntos porcentuales a favor de esta jurisdicción, brecha que continuó siendo relevante hasta el año 1914 (aproximadamente 18 puntos porcentuales) y que fue luego reduciéndose a medida que lograba extenderse la educación en resto del país. En efecto, en lo que concierne al analfabetismo, la diferencia actual entre la Nación y la ciudad no resulta tan marcada como lo fue hasta mediados del siglo XX.

Cuadro 1. Evolución de la tasa de analfabetismo. Total País y Ciudad de Buenos Aires. Años 1869/2010

AÑO	Total país	Ciudad de Buenos Aires	Diferencia porcentual
1869	78,2	47,8	30,4
1895	54,4	28,1	26,3
1914	37,9	20,1	17,8
1947	13,6	5,7	7,9
1960	8,5	3,1	5,4
1970	7,4	2,6	4,8
1980	5,8	1,4	4,4
1991	3,7	0,7	3
2001	2,6	0,5	2,1
2010	1,9	0,5	1,4

Nota. Para el año 1970 la tasa de analfabetismo de la Ciudad de Buenos Aires fue extraída de los fundamentos de la Resolución N° 3072/84 del Ministerio de Educación y Justicia, con fuente en INDEC, Censo General de Población, Familias y Vivienda 1970.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población desde 1869 a 2010.

En el marco de esta tendencia sostenida a la reducción del analfabetismo, la mayor intensidad en la disminución de este indicador registrada entre las primeras mediciones del período resulta lógica, si se considera que los esfuerzos

en materia educativa durante los años siguientes a la conformación del Estado Nacional apuntaban justamente a la expansión del sistema educativo y, como resultado de la misma, al aumento de los niveles de alfabetización en la población nativa e inmigrante.

Cabe señalar que esta intencionalidad, manifiesta ya en el espíritu de la Ley de Educación Común de 1884 (N° 1420), produjo un fuerte impacto en relación con la cantidad de alumnos insertos en el sistema educativo. Como indica Pascual: *“en 1884 la escuela primaria tenía un total de 133.261 alumnos, y llegó a cuadruplicar esta matrícula en 1904 (526.016 alumnos). Veinte años después, en 1924, la matrícula ya superaba el millón de alumnos (1.296.582)”* (Pascual, en Terigi comp., 2006: 55). No obstante, esta importante extensión de la cobertura de la escolaridad básica no alcanzó a reducir el analfabetismo lo suficiente como para que dejara de constituir un problema a nivel nacional. De hecho, como sostiene Bravo la sanción en 1905 de la Ley Láinez (N° 4874, que habilita la creación de escuelas nacionales en territorios provinciales) *“ha venido a complementar y continuar los propósitos incumplidos de la Ley 1420 – expresados en un alto grado de analfabetismo– garantizando la universalidad de la educación”* (Bravo, en Arata y Ayuso, 2007: 17). En este mismo sentido, autores como Braslavsky (en Tedesco, Braslavsky y Carciofi, 1983) han sostenido que el año de puesta en marcha de la ley constituye uno de los momentos claves en la expansión cuantitativa del sistema de instrucción pública⁷.

Además del impacto del desarrollo de la escolarización básica cabe destacar que, dado el perfil demográfico de nuestro país, los valores de analfabetismo se encuentran condicionados por la situación educativa de la población inmigrante⁸. Esto se advierte particularmente en los primeros censos, en virtud de que el peso de la población extranjera en el total de habitantes del país resultaba cuantitativamente considerable: en 1869 el 12% de los habitantes del país eran extranjeros mientras que en la ciudad aproximadamente la mitad de la población era de origen inmigrante. La intensificación de esta tendencia se vio reflejada en el censo de 1895, elevándose el porcentaje de extranjeros en el país al 25%. En la ciudad, en cambio, la proporción de población no nativa se mantuvo relativamente estable (52%). En aquella época, la influencia de la situación educativa de los inmigrantes resultaba positiva para los niveles de analfabetismo locales. Como se señala en los análisis efectuados en la publicación del censo 1895 –en cuyo texto se refleja el eurocentrismo imperante– *“el número relativo de extranjeros alfabetos era casi el doble que el de los argentinos, es decir que nuestra población se encuentra en un grado notable de*

⁷ Los otros períodos destacados por esta autora son 1850-1869 y 1949-1955.

⁸ Resulta pertinente señalar que en todos los censos las preguntas que indagan sobre la capacidad de leer y escribir lo hacen en general, sin limitar dicha capacidad al idioma oficial de nuestro país. Esto implica que los extranjeros que pueden leer y escribir en otras lenguas engrosan las cifras de alfabetos, tengan o no dominio del español.

inferioridad respecto a la que nos llega del extranjero, que en casi su totalidad es europea” (Censo de la República Argentina, 1895).

En las últimas décadas, en cambio, esta tendencia se ha invertido, debido a que la incidencia del analfabetismo entre los inmigrantes resulta mayor en proporción que la de los nacidos en Argentina. No obstante, el menor peso relativo que adquiere la población extranjera en el total de habitantes del país (de las 40 millones de personas censadas en 2010, solo había un 5% de inmigrantes) hace que la tasa de analfabetismo a nivel nacional prácticamente no se vea afectada por esa influencia, tal como puede advertirse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Población (en absolutos y porcentajes), analfabetos y tasa de analfabetismo según país de origen. Total país. Año 2010

Total País	Argentinos	Extranjeros	Total
Población	38.311.139 95%	1.805.957 5%	40.117.096 100%
Analfabetos	587.561	52.060	639.621
Tasa de analfabetismo	1,85	3,02	1,92

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Otro aspecto a resaltar de los datos analizados es que el analfabetismo resulta en todas las mediciones mayor en las mujeres que en los varones⁹, tanto en el país como en la ciudad. Pese a esa tendencia general, en los últimos censos las diferencias se atenuaron de manera significativa o incluso se anularon. A modo de ejemplo: en 1869 el analfabetismo femenino a nivel nacional era 7 puntos porcentuales mayor que el correspondiente a los varones (81,7 y 74,8 respectivamente). En 2010, en cambio, la tasa de analfabetismo para la población masculina era de 2,0 y entre las mujeres alcanzaba a 1,9 revirtiendo la desigualdad histórica entre géneros. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires se advierte una tendencia similar: en 1914 el analfabetismo entre las mujeres era superior al que se registraba entre los varones (24,1 y 16,7 respectivamente). En la última medición censal, la tasa de analfabetismo de varones y mujeres en la ciudad se equiparaba en 0,5.

En cuanto a la situación actual de la jurisdicción, los datos del último censo (2010) indican que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el analfabetismo afecta solo al 0,5% de la población de 10 años y más. Pese a lo desdeñable de esta cifra en términos porcentuales, el problema no deja de tener relevancia si se considera que, en números absolutos, en la ciudad más desarrollada y rica del país residen cerca de 12.000 personas de ese grupo etario que no saben leer y

⁹ Se excluye en este caso el Censo de 1970, dado que no fue posible acceder a la información desagregada por sexo.

escribir. En momentos en los cuales la alfabetización digital es planteada como umbral para participar plenamente del acceso y la producción de conocimiento, resulta aun más preocupante que una masa de habitantes permanezca excluida incluso de la práctica de la lectura y la escritura, dadas las severas consecuencias que supone en términos de limitación en las posibilidades de participación social y política.

Principales tendencias

- Se verifica una fuerte reducción del analfabetismo entre 1869 y 2010, que resulta más intensa en términos porcentuales hasta la primera mitad del siglo XX y se va moderando hacia mediados o fines del período.
- La tasa de analfabetismo es siempre más baja en la ciudad, aunque la brecha entre ciudad y Nación se va acortando, especialmente a partir de 1970 que llega a ser inferior a 5 puntos porcentuales.
- En todas las mediciones el analfabetismo resulta más elevado en las mujeres que en los varones, tanto en el país como en la ciudad, pero esa tendencia se atenúa o incluso se revierte en los últimos censos.
- Al comienzo del período el impacto de la población inmigrante es “positivo”: la proporción de extranjeros en la población es alta y el nivel de alfabetización de los mismos “mejora” la situación nacional y local. Al final del período los extranjeros presentan tasas más elevadas de analfabetismo pero, en virtud del escaso peso proporcional de los inmigrantes, este hecho no altera los valores de analfabetismo de nuestro país.

Escolarización primaria

El procesamiento de los datos relativos a la evolución de la cobertura de la escuela primaria, al igual que en el caso anterior, presenta una serie de dificultades principalmente vinculadas con la franja etaria en relación con la cual se elaboran las tasas de escolarización del nivel.

En los tres primeros censos (1869, 1895 y 1914) los datos de población escolar y escolarizada (esto es, la que se encuentra en edad de concurrir a la escuela y la que concurre, respectivamente) se toman para los niños de 6 a 14 años. En el Censo de 1947 no fue posible acceder a las cifras sobre escolarización primaria a nivel nacional; sin embargo, esta información pudo ser reconstruida para la Ciudad de Buenos Aires, considerando la franja etaria de 6 a 13 años. Desde 1960 hasta 2001 el recorte definido para estimar la escolaridad en el nivel primario, se estabilizó entre 6 y 12 años. En el último censo el rango de edades se fijó entre 6 y 11 años. Es posible suponer que esta decisión se basa en la necesidad de contemplar aquellas jurisdicciones en las que la estructura del nivel primario se estableció en 6 años de escolaridad, lo que anteriormente correspondía a la Escuela General Básica (EGB) I y II definida por la Ley Federal de Educación. Dado que esto representa una limitación para la comparación con el resto de los relevamientos, se consideró la condición de asistencia escolar por edades simples y se reconstruyó la tasa de escolarización para el conjunto de niños de 6 a 12 años.

En relación con el nivel de especificidad de este indicador, es necesario aclarar que en los censos anteriores al de 1960 la tasa surge como razón entre la población del grupo etario correspondiente y la cantidad de niños de ese mismo grupo que reciben instrucción en “escuelas”¹⁰, mencionadas de manera genérica, sin precisar si se trata específicamente de escuelas primarias. Solo entre 1960 y 1991 es posible hablar estrictamente de tasa de escolarización primaria, ya que para los dos últimos censos la estructura de años de escolaridad que componen el nivel primario en las diferentes jurisdicciones obliga a considerar al grupo etario de 6 a 12 años independientemente del nivel educativo en el que se encuentren¹¹.

¹⁰ A modo de ejemplo, en el Censo de 1914 los datos de escolarización están desagregados entre los que asisten a escuelas y los que reciben instrucción en talleres y fábricas o bien en sus domicilios. Aquí se consideran solamente aquellos que concurrían a establecimientos educativos.

¹¹ Por ejemplo, en 2001 un alumno de 12 años que hubiera transitado su trayectoria educativa sin dificultades podía encontrarse en el primer año del Polimodal o en el séptimo grado del nivel primario dependiendo de la jurisdicción en la que residía. Del mismo modo, en 2010 un estudiante de 12 años puede estar cursando el primer año del secundario si vive en una provincia cuya estructura del nivel primario es de 6 años.

Para el análisis de la cobertura del nivel primario se consideró la tasa neta de escolarización de dicho nivel consistente en el porcentaje de niños que asisten a escuelas primarias en la edad teórica correspondiente, en relación con el total de población de ese grupo de edad. Tal como se mencionó, resulta posible calcular este indicador solo para los últimos 50 años. En los censos anteriores a 1960 se puede recurrir a un *proxy* de escolarización de los grupos etarios cercanos a lo que actualmente se considera como “edad teórica” de concurrir al nivel primario, dados los cambiantes criterios de definición de las edades consideradas por cada relevamiento censal.

Si se observa la evolución de este indicador al comienzo del período, es posible advertir la fuerte mejora que se registra a nivel nacional en la tasa de escolarización entre el primer censo y los dos relevamientos posteriores. Ese notable crecimiento en el porcentaje de niños escolarizados (entre 1869 y 1914 se pasa del 20% al 48%) es contemporáneo a la etapa de configuración del sistema de instrucción pública, en el marco del proyecto educador- formador a cargo del Estado propio de fines de siglo XIX. Es innegable, en este contexto, la importancia que tuvieron algunos hitos legislativos de nuestra historia educativa, como las leyes de educación elemental que van dictando las provincias en las últimas décadas del mencionado siglo, la Ley de Educación Común de 1884 (N° 1420), que postula la educación obligatoria, gratuita, gradual y laica y la Ley Láinez sancionada en 1905 (N° 4874) por la cual se crean escuelas nacionales en territorios provinciales. Este marco normativo puede ser visto, a la vez, como expresión y como impulso de la política de expansión educativa y de creación de escuelas primarias a lo largo de todo el país, que termina redundando –como se adelantó– en una tempranamente elevada cobertura de la educación primaria argentina (Pineau, 2007). Dentro de este proceso a nivel nacional, es destacable el significativo alcance que registra la escolaridad primaria en la Ciudad de Buenos Aires a comienzos del siglo XX, visible en el hecho de que ya en 1914 se encontraban matriculados en la escuela siete de cada diez niños. En este año la diferencia entre Nación y ciudad era de 24 puntos porcentuales, en favor de esta jurisdicción.

Aun contemplando las limitaciones metodológicas señaladas, como se puede observar en el cuadro precedente, la expansión de la cobertura del nivel es constante y redundante en elevadas tasas de escolarización a mediados del siglo XX, tanto en el país como en la ciudad. No obstante, el ritmo de esta expansión resulta claramente dispar: mientras que en la Ciudad de Buenos Aires el porcentaje de niños escolarizados en el nivel primario aproximadamente se duplica entre 1869 y 2010, a nivel nacional esta proporción es prácticamente cinco veces mayor al final del período considerado. Esta diferencia en el crecimiento se vincula con las desiguales condiciones de partida de ambas poblaciones, ya que la tasa de escolarización en la ciudad a comienzos del período era más del doble de la correspondiente a la Nación.

Cuadro 3. Evolución de la tasa de escolarización primaria. Total País y Ciudad de Buenos Aires. Años 1869/2010

AÑO	Total país	Ciudad de Buenos Aires	Diferencia porcentual
1869	20,0	41,9	21,9
1895	29,6	57,7	28,1
1914	48,0	72,0	24,0
1947	.	85,5	.
1960	82,6	88,0	5,4
1980	90,1	91,6	1,5
1991	95,7	96,9	1,2
2001	98,1	99,0	0,9
2010	98,9	99,2	0,3

Nota. La tasa de escolarización es genérica (sin especificación del nivel educativo al que asisten) salvo en los censos de 1960, 1980 y 1991, en los cuales es posible hablar estrictamente de escolarización primaria. Los grupos etarios varían entre una medición y otra. Se omite el Censo de 1970 debido a las dificultades en el acceso a la información para reconstruir este indicador.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población desde 1869 a 2010

Desde la mitad del siglo XX en adelante, los datos muestran un significativo acercamiento entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, lo que se advierte en que la diferencia entre ambas tasas de escolarización en puntos porcentuales es cercana a 5 en 1960 y va decreciendo progresivamente. De hecho, el último censo muestra situaciones muy favorables en términos de escolarización del nivel primario tanto en la Nación como en la ciudad, con una muy ligera superioridad incluso de la tasa de escolarización nacional.

Principales tendencias

- Mejora significativa de la cobertura de la escolaridad primaria entre 1869 y 1914 a nivel nacional (pasa del 20 al 48%).
- Ya a comienzos del siglo XX es amplio el alcance de la escolaridad primaria en la Ciudad de Buenos Aires si se tiene en cuenta que siete de cada diez niños se encontraban matriculados en la escuela en 1914 en la jurisdicción.
- A partir de mediados del siglo XX la tasa de escolarización es superior al 80% tanto en Nación como en la ciudad.
- Las diferencias de cobertura de la Educación Primaria que existían entre ambas jurisdicciones se acortan sustantivamente desde 1960. Actualmente las tasas de escolarización son cercanas al 93% en el país y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nivel educativo de la población

Si bien existe una multiplicidad de indicadores que podrían ser utilizados para caracterizar el nivel educativo de la población, en este informe se considerará el máximo nivel educativo alcanzado por las personas de 25 años y más, ya sea que se encuentren dentro del sistema educativo o bien que hayan asistido al mismo pero ya no lo hagan. La población que asiste a instituciones educativas es incluida en la categoría incompleta del nivel educativo que se encuentre cursando. Con respecto a la población que ya no asiste, se considera el máximo nivel de educación que han alcanzado, pudiendo haber completado o no dicho nivel. Esta información, agrupada en categorías según la estructura graduada del sistema formal, permite conocer el perfil educativo de la población bajo análisis¹².

Teniendo en cuenta la disponibilidad de información censal y el modo en que se sistematizaron los datos en las distintas mediciones, se decidió observar la evolución de este indicador solamente en los cuatro últimos censos (es decir, de 1980 a 2010).

Los datos referidos a máximo nivel educativo alcanzado por la población adulta muestran, tanto en el país como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una constante y pronunciada mejora de la situación educacional, observada en dos tendencias. Por un lado, la permanente reducción de la proporción de la población que se encuentra sin instrucción. Por otro lado, el aumento del porcentaje de las categorías que corresponden a niveles educativos más altos (secundario completo e incompleto, superior o universitario completo e incompleto), en detrimento de los porcentajes de quienes accedieron a la escuela primaria como máximo nivel alcanzado, que van decreciendo de manera sostenida.

Cuadro 4: Población de 25 años y más según máximo nivel educativo alcanzado (en porcentajes). Total país. Años 1980/2010

TOTAL PAIS	Máximo nivel educativo alcanzado						
	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Sup/Univ. incompleto	Sup/Univ. completo
1980	6,0%	32,0%	34,6%	10,0%	10,4%	2,8%	4,1%
1991	4,2%	22,6%	35,0%	12,7%	12,9%	4,9%	7,7%
2001	4,5%	16,5%	31,1%	13,7%	16,0%	7,1%	11,1%
2010	2,2%	13,2%	27,5%	13,9%	19,7%	8,9%	14,6%
<i>Variación 1980/2010</i>	<i>- 63%</i>	<i>- 59%</i>	<i>- 21%</i>	<i>39%</i>	<i>89%</i>	<i>218%</i>	<i>256%</i>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censos Nacionales de Población 1980/2010, INDEC.

¹² Este criterio se corresponde con el adoptado por SITEAL IPE-UNESCO/OEI.

Cuadro 5: Máximo nivel educativo alcanzado de la población de 25 años y más. CABA 1980/2010

CABA	Máximo nivel educativo alcanzado						
	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Sup/Univ. incompleto	Sup/Univ. completo
1980	2,0%	12,2%	37,8%	13,6%	18,5%	6,1%	9,8%
1991	1,2%	7,7%	29,1%	13,7%	21,1%	9,9%	17,4%
2001	2,0%	4,8%	20,6%	12,2%	23,5%	13,3%	23,6%
2010	0,8%	3,7%	14,5%	10,5%	23,6%	15,3%	31,5%
Variación 1980/2010	-60%	-70%	-62%	-23%	28%	151%	221%

Nota. En la categoría "Sin instrucción" se incluye a las personas que nunca asistieron a un establecimiento educativo formal y también a aquellos que solo acreditaron el nivel inicial. La categoría "superior / universitario completo" incorpora también a quienes tienen estudios de posgrado, completo o incompleto. Para los censos 2001 y 2010, la fuente utilizada reasigna a las personas que asistieron a la EGB y al Polimodal en los niveles de educación primaria y secundario respectivamente. La población que declaró que asistió a la EGB ha sido reasignada de acuerdo al último grado o año aprobado: los que aprobaron hasta 7º grado o año, en primario; los que aprobaron 8º o 9º, en secundario. Quienes aprobaron algún grado del nivel Polimodal fueron reagrupados en el nivel secundario.

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC, Censos Nacionales de Población 1980/2010.

Pese a esos rasgos comunes, la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires muestran perfiles claramente diferenciales. En el país, la categoría educacional que se ubica a lo largo de las cuatro mediciones en primer lugar es el nivel primario completo. El porcentaje que se encuentra en segundo lugar, corresponde al nivel primario incompleto en los tres primeros censos y al secundario completo, en el más reciente. Esto indica que, aun considerando el innegable progreso que muestra la situación educativa a nivel general en Argentina, el grueso de la población todavía no accede a los niveles educativos superiores.

Contrariamente, en la Ciudad de Buenos Aires mientras que en 1980 y 1991 la categoría más voluminosa era "primaria completa", en los dos últimos censos los porcentajes más altos de máximo nivel alcanzado los reúnen los estudios de nivel superior o universitario completos. Es de destacar, al respecto, que en 2010 más del 31% de las personas de 25 años y más en la ciudad contaban con estudios de nivel superior o universitario como máximo nivel educativo alcanzado o bien estaban asistiendo a estudios de posgrado (condición que implica que poseían algún título universitario). El segundo lugar, a lo largo de todo el período, lo ocupa el nivel secundario completo.

Como puede advertirse, los dispares grados de cobertura de los niveles educativos en la ciudad y la Nación (disparidad que sitúa siempre a la primera en una mejor posición relativa) configuran por el momento perfiles de desarrollo diferentes, con importantes porcentajes de la población que supera ampliamente la educación obligatoria en la jurisdicción analizada. No obstante, la tendencia exhibida por los datos a nivel nacional permite esperar que esos perfiles se puedan ir asemejando con el tiempo, en la medida en que sea mayor el porcentaje de población que accede a los niveles superiores.

PRINCIPALES TENDENCIAS

- Fuerte reducción del porcentaje de población sin instrucción tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como en el total país, entre 1980 y 2010 (cercana al 60%).
- Aumento del porcentaje de personas que tienen como máximo nivel educativo alcanzado el secundario (completo e incompleto) y el superior o universitario (completo e incompleto). Simultáneo descenso de la proporción de quienes solo accedieron a la escuela primaria. Estas tendencias son más pronunciadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que a nivel nacional.
- A lo largo del período crece notablemente en la ciudad el porcentaje de la población que supera la educación obligatoria, llegando en 2010 a alcanzar el 31,5% las personas que completaron estudios de nivel superior o universitario.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

ARATA, N. y AYUSO, L. (1997). *“Conflictos, tensiones y fracturas en la formación del sistema educativo argentino: Tres perspectivas sobre la Ley Láinez”*, en A cien años de la Ley Láinez. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, INDEC, Censos Nacionales desde 1869 hasta 2010.

BRASLAVSKY, C. (1983) *“Estado, burocracia y políticas educativas”* en TEDESCO, J., BRASLAVSKY, C. y CARCIOFI, R. El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982. FLACSO Argentina.

LEY NACIONAL N° 1420 (Ley de Educación Común). Buenos Aires, 8 de julio de 1884.

LEY NACIONAL N° 4874 (Ley Láinez). Buenos Aires, 1905.

PASCUAL, L.: (2006). *“La escolarización primaria en la Argentina: ¿en qué punto nos encontramos?”*, en TERIGI, F. (comp.). Diez miradas sobre la escuela primaria, p. 55 a 83.

PINEAU, P. (2007). *“A cien años de la Ley Láinez”* en A cien años de la Ley Láinez. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación

SUASNÁBAR, C. y PALAMIDESSI, M. (s/f). *Notas para una historia del campo de producción de conocimientos sobre educación en la Argentina*. FLACSO Argentina. Disponible en:
<http://encse.com.ar/archivos/Notasparaunahistoriadeldcampodeproduccion.pdf>