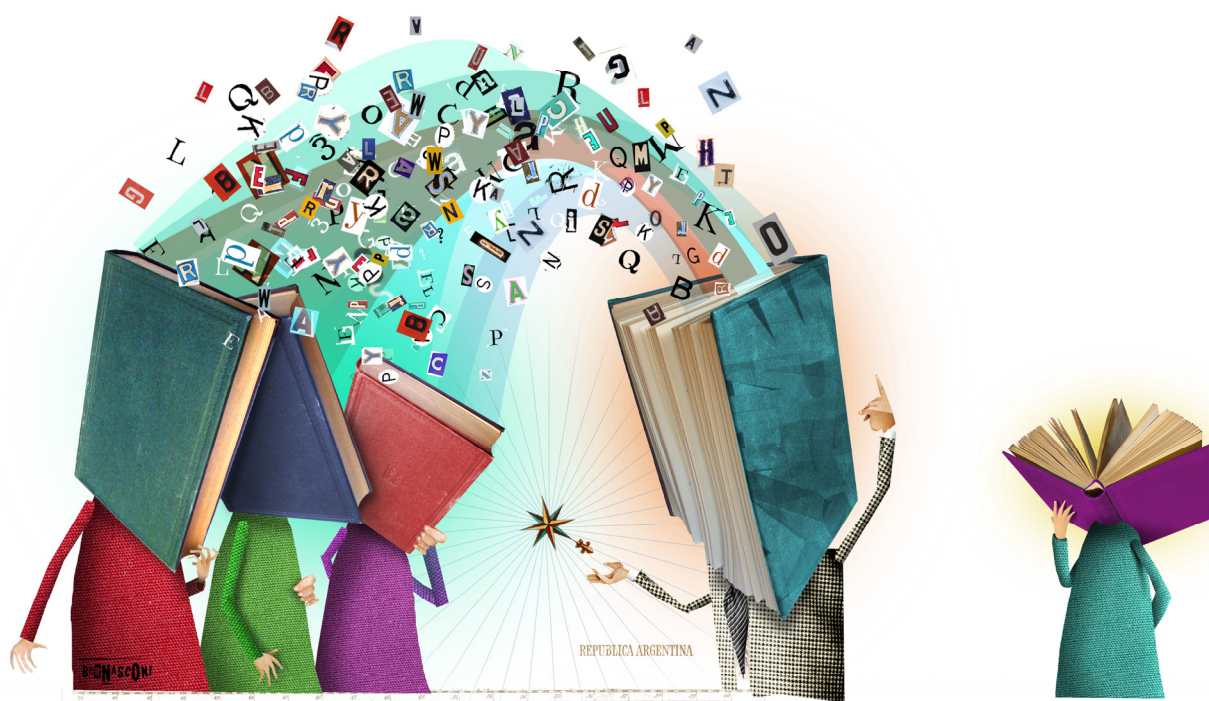


# Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo

Cora Steinberg, Oscar Cetrángolo y Francisco Gatto



NACIONES UNIDAS



U P E A

UNIDAD DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y  
EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN ARGENTINA

 PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

Documento de proyecto

# Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo

Cora Steinberg, Oscar Cetrángolo y Francisco Gatto



Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo y Francisco Gatto, funcionario y consultor, respectivamente, de la Oficina en Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y Cora Steinberg de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA), en el marco del convenio firmado entre la CEPAL y la UPEA.

Los autores agradecen especialmente a Liliana Pascual, Directora Nacional de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de Nación y a su equipo en DiNIECE por su apoyo y colaboración en diferentes aspectos técnicos relativos a las bases de datos de los Relevamientos Anuales utilizados en este trabajo; como así también a Alejandro Vera, miembro de UPEA, por los valiosos comentarios e información suministrada en temas de inversión educativa. Asimismo, agradecen la invalorable colaboración de Ariel Tófalo, Rosario Austral, Matías Ballesteros, Daniel Vega, Luis Piscinali y Mariana Marenga.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Presentación .....	9
Resumen .....	13
I. Heterogeneidad de escenarios y desafíos de la política educativa en la Argentina .....	25
A. Introducción .....	25
B. La distribución de la población en el territorio nacional .....	30
C. Análisis de la heterogeneidad de contextos territoriales .....	33
D. Hacia una tipología de escenarios sociales, económicos y educativos .....	59
E. Los desafíos a nivel provincial .....	71
II. Contextos territoriales socio educativos en el ámbito urbano y rural .....	105
A. Heterogeneidad de contextos territoriales en el ámbito urbano de las grandes ciudades en Argentina .....	105
B. Heterogeneidad de contextos territoriales en el ámbito peri-urbano y rural en Argentina .....	134
III. Consideraciones finales .....	173
A. Otro punto de partida .....	173
B. Principales hallazgos del estudio .....	174
C. Políticas de equidad: ¿políticas universales versus políticas focalizadas? .....	176
D. Estrategias de acción para el cumplimiento de objetivos plasmados en la ley de Educación Nacional en los próximos diez años .....	178
E. Responsabilidades del Estado en los distintos niveles de gobierno .....	180
Bibliografía .....	183
Anexo metodológico .....	187
Índice de cuadros	
Cuadro 1 Grupos Poblacionales y contextos territoriales .....	16
Cuadro 2 Distribución territorial de la población .....	31
Cuadro 3 Perfil educativo de los principales grupos poblacionales, año 2001 .....	32
Cuadro 4 Indicadores habitacionales y del mercado de trabajo, año 2001 .....	33
Cuadro 5 Grupos poblacionales y contextos territoriales. Perfil demográfico y analfabetismo .....	34

Cuadro 6	Contextos territoriales en ciudades capitales .....	37
Cuadro 7	Contextos territoriales correspondientes al grupo poblacional 2 .....	37
Cuadro 8	Contextos territoriales del grupo poblacional 3 .....	39
Cuadro 9	Indicadores educativos del grupo poblacional 4 y sus contextos territoriales .....	42
Cuadro 10	Indicadores educativos del grupo poblacional 5 y sus contextos territoriales .....	43
Cuadro 11	Indicadores sociales y educativos del grupo poblacional 6 y sus contextos territoriales .....	46
Cuadro 12	Indicadores de infraestructura del grupo poblacional 6 y sus contextos territoriales .....	48
Cuadro 13	Indicadores sociales y educativos del grupo poblacional (rural disperso) y sus contextos territoriales .....	48
Cuadro 14	Población escolar, asistencia a educación primaria y secundaria según contextos territoriales. Participación sector estatal en la matrícula .....	51
Cuadro 15	Contextos territoriales, cobertura ciclo primario por edad .....	53
Cuadro 16	Contextos territoriales. Adultos educación secundaria .....	56
Cuadro 17	Grupos territoriales y escenarios. Empleo .....	58
Cuadro 18	Grupos territoriales y escenarios. Variables de condiciones de vida y acceso servicios .....	59
Cuadro 19	Ordenamiento de grupos territoriales por indicador .....	60
Cuadro 20	Tipología de escenarios sociales, económicos y educativos .....	61
Cuadro 21	Participación de la población entre 5 y 17 años en cada escenario .....	72
Cuadro 22	Mapas por provincia .....	76
Cuadro 23	Importancia del gasto educativo en los presupuestos provinciales, año 2008 .....	102
Cuadro 24	Tipología de contextos territoriales en ciudades capitales .....	107
Cuadro 25	Contexto territorial 1.1. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales) .....	108
Cuadro 26	Contexto territorial 1.1 Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia e indicadores sobre composición de la oferta (nivel inicial y secundario) .....	109
Cuadro 27	Contexto territorial 1.1. Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	109
Cuadro 28	Contexto territorial 1.2. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales) .....	111
Cuadro 29	Contexto territorial 1.2. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	111
Cuadro 30	Contexto territorial 1.2. Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	112
Cuadro 31	Contexto territorial 1.3. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales) .....	113
Cuadro 32	Contexto territorial 1.3. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	114
Cuadro 33	Contexto territorial 1.3 Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	114
Cuadro 34	Tipología de escenarios en localidades de más de 100.000 habitantes .....	115
Cuadro 35	Contexto 2.1. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales) .....	116
Cuadro 35	Contexto territorial 2.1. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	117
Cuadro 37	Contexto territorial 2.1. Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	117
Cuadro 38	Contexto territorial 2.2. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales) .....	118
Cuadro 39	Contexto territorial 2.2. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	119
Cuadro 40	Contexto 2.2 Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	119
Cuadro 41	Contexto territorial 2.3 Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales) .....	121

Cuadro 42	Contexto 2.3. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	121
Cuadro 43	Contexto 2.3. Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	122
Cuadro 44	Tipología de contextos en localidades de más de 50.000 habitantes .....	123
Cuadro 45	Contexto territorial 3.1. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales).....	124
Cuadro 46	Contexto territorial 3.1. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	125
Cuadro 47	Contexto territorial 3.1. Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	125
Cuadro 48	Contexto 3.2. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales).....	127
Cuadro 49	Contexto 3.2. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	128
Cuadro 50	Contexto 3.2. Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	128
Cuadro 51	Contexto 3.3. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales).....	129
Cuadro 52	Contexto 3.3. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	130
Cuadro 53	Contexto 3.3. Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	131
Cuadro 54	Contexto 3.4. Indicadores estructurales (demográficos, sociales y laborales).....	132
Cuadro 55	Contexto 3.4. Educación obligatoria. Indicadores de cobertura y eficiencia en nivel inicial y secundario e indicadores de distribución de la oferta .....	133
Cuadro 56	Contexto 3.4. Educación de jóvenes y adultos. Indicadores de logros educativos y presencia de oferta de nivel medio y formación profesional .....	133
Cuadro 57	Tipología de contextos territoriales en localidades entre 10.000 y 50.000 habitantes.....	134
Cuadro 58	Contexto territorial 4.1 Niveles educativos de la población adulta .....	135
Cuadro 59	Contexto territorial 4.1 Asistencia educativa de la población en edad escolar (porcentaje de la población).....	135
Cuadro 60	Ejemplos de Ciudades típicas del Grupo 4.1.....	136
Cuadro 61	Ejemplos de Ciudades típicas del Grupo 4.2.....	137
Cuadro 62	Ejemplos de Ciudades típicas del Grupo 4.3.....	141
Cuadro 63	Tipología de contextos territoriales en localidades entre 2.000 y 10.000 habitantes.....	142
Cuadro 64	Contextos territoriales en localidades entre 2.000 y 10.000 habitantes. Indicadores educativos y sociales .....	142
Cuadro 65	Contexto territorial 5.1 Ejemplos de poblados y niveles educativos.....	143
Cuadro 66	Ejemplos de Ciudades típicas del contexto 5.2 .....	145
Cuadro 67	Ejemplos de Ciudades típicas del contexto 5.3 .....	147
Cuadro 68	Ejemplos de Ciudades típicas del contexto 5.4 .....	149
Cuadro 69	Tipología de contextos territoriales en parajes y aglomeraciones inferiores a 2.000 habitantes.....	150
Cuadro 70	Contextos territoriales en parajes y aglomeraciones inferiores a 2.000 habitantes. Indicadores socio educativos básicos.....	151
Cuadro 71	Contextos territoriales en parajes y aglomeraciones inferiores a 2.000 habitantes. Indicadores de cobertura educativa .....	151
Cuadro 72	Ejemplos de pueblos/parajes del contexto 6.1 .....	152
Cuadro 73	Ejemplos de pueblos del Grupo 6.2.....	154
Cuadro 74	Ejemplos de parajes muy pequeños del contexto 6.3 .....	155
Cuadro 74a	Ejemplos de parajes rurales medianos del contexto 6.3 .....	156
Cuadro 75	Ejemplos de parajes muy pequeños del contexto 6.4 .....	158
Cuadro 75a	Ejemplos de parajes rurales medianos del contexto 6.4 .....	159
Cuadro 76	Ejemplos de parajes del contexto 6.5.....	160
Cuadro 77	Tipología de contextos territorial en pobladores rurales dispersos .....	162

Cuadro 78	Condiciones de vida de los contextos territoriales en pobladores rurales dispersos.....	162
Cuadro 79	Niveles educativos de los contextos territoriales en pobladores rurales dispersos .....	163
Cuadro 80	Rasgos educativos de los contextos territoriales en pobladores rurales dispersos .....	163
Cuadro 81	Matrícula indígena e infraestructura escolar de los contextos territoriales en pobladores rurales dispersos.....	163
Cuadro 82	Áreas geográficas con mayor población dispersa del contexto 7.1 .....	164
Cuadro 83	Áreas geográficas con mayor población dispersa del contexto 7.2 .....	166
Cuadro 84	Departamentos de mayor envergadura del contexto 7.3.....	168
Cuadro 84a	Departamentos de menor envergadura del contexto 7.3 .....	168
Cuadro 85	Departamentos de mayor envergadura del contexto 7.4.....	171

### Índice de gráficos

Gráfico 1	Población adulta sin el ciclo primario completo .....	49
Gráfico 2	Inasistencia escolar (14-17 años), presencia de analfabetismo y contexto territorial.....	52
Gráfico 3	Porcentajes de matrícula primaria atendida por la oferta estatal .....	53
Gráfico 4	Porcentajes de cobertura primaria a diferentes tramos de edad.....	54
Gráfico 5	Porcentajes de finalización de secundaria y no finalización de primaria.....	55
Gráfico 6	Infraestructura, educación secundaria completa y contextos territoriales.....	57
Gráfico 7	Escenarios educativos, analfabetismo y población adulta sin estudios primarios completos .....	68
Cuadro 8	Inasistencia escolar por grupos de edades .....	69
Gráfico 9	Índice de infraestructura .....	69
Gráfico 10	Matrícula primaria atendida por la oferta estatal .....	70
Gráfico 11	Mejora educativa por tramos de edades .....	70
Gráfico 12	Mejoras en la finalización del ciclo secundario.....	71
Gráfico 13	Estructura porcentual de la población entre 5 y 17 años provincia y escenario .....	73
Gráfico 14	Participación porcentual y en valores absolutos de la población entre 5 y 17 años en escenarios críticos, por provincia.....	74
Gráfico 15	Participación porcentual y en valores absolutos de la población entre 5 y 17 años en escenarios intermedios, por provincia .....	75
Gráfico 16	Indicadores de autonomía fiscal de las provincias argentinas .....	100
Gráfico 17	Autonomía fiscal y vulnerabilidad de las provincias argentinas .....	101
Gráfico 18	Clasificación por jurisdicciones de acuerdo con su gasto educativo por alumno y coeficiente de vulnerabilidad.....	103
Gráfico 19	Inasistencia escolar por tramo de edad, contextos territoriales 4.3 y ciudades capitales provinciales respectivas .....	139
Gráfico 20	Contexto territorial 4.3. Niveles de infraestructura comparados entre contextos 4.1 y 4.3.....	140
Gráfico A.1	Clasificación de localidades según ámbito de emplazamiento .....	188
Gráfico A.2	Clasificación de localidades según grupos poblacionales.....	189

### Índice de mapas

Mapa 1	Localización de las ciudades capitales según contexto territorial .....	36
Mapa 2	Distribución de las ciudades de los contextos territoriales referidos a las ciudades de más 100.000 habitantes .....	38
Mapa 3	Ciudades correspondientes al grupo poblacional 3 (entre 50.000 y 100.000 hab.) y los correspondientes contextos.....	40
Mapa 4	Ciudades correspondientes al grupo poblacional 4 (entre 10.000 y 50.000 hab.) y los tres contextos territoriales .....	44
Mapa 5	Ciudades correspondientes al grupo poblacional 5 (entre 2.000 y 10.000 hab.) y los cuatro contextos territoriales .....	45
Mapa 6	Parajes y aglomeraciones rurales y contextos territoriales .....	57

Mapa 7	Población rural dispersa y contextos territoriales .....	50
Mapa 8	Provincia de Buenos Aires: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	77
Mapa 9	Provincia de Catamarca: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	78
Mapa 10	Provincia de Chaco: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	79
Mapa 11	Provincia de Chubut: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	80
Mapa 12	Provincia de Córdoba: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	81
Mapa 13	Provincia de Corrientes: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	82
Mapa 14	Provincia de Entre Ríos: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	83
Mapa 15	Provincia de Formosa: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	84
Mapa 16	Provincia de Jujuy: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	85
Mapa 17	Provincia de La Pampa: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	86
Mapa 18	Provincia de La Rioja: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	87
Mapa 19	Provincia de Mendoza: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	88
Mapa 20	Provincia de Misiones: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	89
Mapa 21	Provincia de Neuquén: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	90
Mapa 22	Provincia de Río Negro: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	91
Mapa 23	Provincia de Salta: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	92
Mapa 24	Provincia de San Juan: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	93
Mapa 25	Provincia de San Luis: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	94
Mapa 26	Provincia de Santa Cruz: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	95
Mapa 27	Provincia de Santa Fe: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	96
Mapa 28	Provincia de Santiago del Estero: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	97
Mapa 29	Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	98
Mapa 30	Provincia de Tucumán: Localidades/parajes según tipo de escenario social, económico y educativo .....	99





## Presentación

En los últimos años, la Argentina ha avanzado significativamente en generar los instrumentos normativos para garantizar el derecho a la educación para todos sus habitantes.

La Ley de Educación Nacional (2006) estableció las premisas de la educación nacional. Este nuevo ordenamiento legal —que contempla una batería de leyes antes promulgadas<sup>1</sup>—, establece las grandes orientaciones de la educación argentina: reconoce a la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado; fija la responsabilidad principal e indelegable del Estado en materia educativa; garantiza a todos los ciudadanos el acceso al conocimiento, amplía los años de escolaridad obligatorios incorporando los últimos años de la secundaria. Asimismo, la ley define los fines y objetivos de la educación; fija las bases de organización y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional, promoviendo una unificación de la estructura de niveles en todo el territorio y, a su vez, garantiza el financiamiento de la educación, estableciendo un porcentaje mínimo de inversión equivalente al 6% de PIB. Se trata, fundamentalmente, de normativas que tienen como principal desafío acabar con la fragmentación y la desigualdad que caracteriza al sistema educativo actual y de situar al sector como un factor clave en la estrategia de desarrollo de nuestro país.

La implementación reciente de la Asignación Universal por Hijo constituye otro avance sustantivo en la promoción de los derechos de desarrollo, ya que garantiza el derecho de acceso a un ingreso mínimo de recursos económicos para todos los hogares que pertenecen al sector informal de la economía, que tengan hijos en edad escolar o algún miembro discapacitado (ver Decreto N° 1602, octubre 2009). Esta política implica, por parte de las familias, una contraprestación: la asistencia de los niños a los servicios educativos y sanitarios, y estos recursos constituyen un apoyo concreto a las familias para afrontar esa obligación.

El marco normativo para garantizar el derecho a la educación para todos los niños/niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en el país es necesario, pero no suficiente. La Argentina es un país con muy altas disparidades territoriales sociales y económicas, tanto entre las jurisdicciones como al interior de las mismas. Estas desigualdades son de una magnitud muy superior al promedio de las

---

<sup>1</sup> Entre las leyes que conforman este plexo normativo, se destacan: la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058, 2005), la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075, 2005), la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (Ley N° 25.864, 2003), la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.919, 2004) y la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061, 2005) y la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150, 2006).

brechas regionales en los países europeos, con el agravante de que el nivel de base –en la mayoría de los indicadores sociales frecuentemente utilizados– es, a su vez, muy bajo.

En pocas palabras, la Argentina enfrenta una situación de desigualdad relativa territorial con fuerte exclusión social y altos niveles de pobreza absoluta, muchos de los cuales se concentran en ciertas áreas territoriales particulares, y ello obliga a adoptar estrategias que traduzcan los marcos normativos en programas de acción.

El diseño de estos programas exige un diagnóstico exhaustivo de estas desigualdades. Al respecto, es preciso señalar que son de muy larga data y reconocen diferentes factores originarios. De hecho, muchas de las actuales jurisdicciones provinciales no existían institucional y políticamente al momento de constituirse la República como Estado Nación. Pero, además de las múltiples causas iniciales que se puedan identificar, los estilos de desarrollo económico adoptados, la institucionalidad federal del país, las políticas públicas nacionales (o la ausencia de las mismas, en muchos casos) y las estrategias provinciales, fueron configurando un país fuertemente fragmentado, desigual –en términos relativos–, con una alta concentración geográfica de las capacidades productivas y con una descentralización inequitativa de servicios públicos básicos para la población, como son la salud y la educación.

Este proceso histórico acentuó las desigualdades, que tendieron a acumularse y a reforzarse entre sí. Desde el punto de vista social, las desigualdades se transmitieron de generación en generación y, desde el punto de vista político y económico, se generalizaron y convirtieron en desventajas y carencias reales, que obstaculizan fuertemente el desarrollo y el crecimiento. En síntesis, se consolidaron áreas de baja productividad, con significativas limitaciones de activos y de recursos humanos, que tienden a reproducirse y a convertirse en un rasgo multidimensional negativo absoluto.

En estas condiciones, las mejoras macroeconómicas nacionales tienen impactos débiles o nulos sobre las áreas territoriales más rezagadas y marginales. El efecto “derrame” enfrenta límites concretos, en la medida en que la inserción productiva es marginal. En algunos casos, puede operar como un factor que incentiva la migración interna, acentuando aun más la disponibilidad de recursos y activos de las áreas territoriales rezagadas, aunque eventualmente pueda provocar la mejora en las oportunidades individuales, cuando la migración está asociada a una mejora relativa de los niveles de calidad de vida, especialmente si la familia accede a servicios básicos de educación, salud y seguridad social.

Las estrategias políticas habituales del Estado estuvieron basadas en la necesidad de resolver las urgencias de corto plazo, a través de medidas destinadas a “compensar” las carencias, ya sea a través de subsidios a las familias para mejorar sus ingresos, capacitación para resolver debilidades en la inserción laboral y mejoras en el acceso a servicios públicos. Estas políticas, sin embargo, tuvieron escaso impacto sobre los factores estructurales que definen las ventajas (o desventajas) de localización, tanto para los agentes económicos como para la población en general. Si bien en los últimos años se han realizado esfuerzos importantes para revertir estas tendencias y enfoques en la definición de las políticas públicas (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo y el Plan AHI), será necesario avanzar y sostener en el tiempo las políticas de Estado territoriales que aborden las distintas problemáticas desde una perspectiva multidimensional y relacional.

Los desafíos que enfrenta la Argentina para cerrar las brechas de desigualdad exigen enfoques sistémicos y multidimensionales. Sin embargo, algunas de esas dimensiones han demostrado poseer mayor fertilidad estratégica, especialmente en el mediano y largo plazo. Una de ellas es, sin duda alguna, la educación. Al respecto, las zonas más rezagadas del país todavía registran situaciones críticas que pertenecen al pasado y que deben abordarse con carácter de urgencia para promover un desarrollo sustentable y sostenido en el mediano plazo. Resulta impostergable erradicar el analfabetismo y garantizar efectivamente el ciclo obligatorio de la escolaridad, la expansión de la educación inicial y de la formación profesional para la población joven y adulta. Pero la probabilidad de que los niños y adolescentes accedan y permanezcan en el sistema educativo está fuertemente asociada a las condiciones socioeconómicas del territorio en el que habitan, a los procesos productivos, a las características del mercado de trabajo en el que están insertos los adultos, a la geografía, al acceso a otros servicios básicos como salud e infraestructura, acceso a las tecnologías de

la comunicación, presencia de otras políticas sociales, acceso a la justicia, participación social, entre otros factores<sup>2</sup>.

La mirada multidimensional de los problemas que intervienen en las trayectorias escolares supone asumir el carácter relacional de todos estos elementos en un contexto determinado: no es lo mismo vivir en un ámbito rural con un alto nivel de conexión y acceso a distintos servicios básicos que vivir en un ámbito rural hostil, sin todos estos recursos, ni experiencia previas de inserción educativa familiar. En este sentido, es fundamental que el abordaje multidimensional se exprese desde el diagnóstico mismo de la situación. Para ello, es importante superar la construcción de diagnósticos sobre la base de promedios provinciales y alcanzar mayores niveles de desagregación que permitan dar visibilidad a las grandes desigualdades que se registran en contextos territoriales más pequeños al interior de cada jurisdicción.

El presente trabajo es un avance importante en esta línea y su objetivo ha sido brindar los insumos necesarios para el diseño de un Plan Decenal de Educación de Argentina que permita diseñar acciones adecuadas a cada contexto. Su diseño y elaboración se realizaron en el marco del Programa de Investigación sobre las Desigualdades territoriales socioeconómicas y Educativas en Argentina de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina de Presidencia de la Nación.

La realización de este informe estuvo a cargo de la Coordinación del Área de Planeamiento de la Unidad de Planeamiento y contó con el apoyo de un equipo de consultores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, oficina de Buenos Aires (CEPAL Buenos Aires). Este equipo mixto trabajó de manera coordinada en la construcción de la base de datos, su procesamiento y análisis de la información proveniente de distintas fuentes de información pública.

El ejercicio realizado aporta insumos críticos en la Argentina de hoy para el planeamiento de las políticas en sector educativo y social en el mediano y largo plazo en tanto presenta un conjunto de información estadística central sobre cada una de las localidades y parajes del país. El documento está dividido en dos grandes secciones. En la primera se sintetiza el ejercicio desarrollado para la elaboración del diagnóstico sobre la heterogeneidad de escenarios presentes en Argentina y las desigualdades territoriales. En la segunda parte se describen las características de cada uno de los contextos territoriales identificados.

La primera parte está compuesta por seis capítulos. El primer capítulo explicita el punto de partida del trabajo, presenta los objetivos generales y específicos del estudio, y da cuenta de la estrategia metodológica y las dimensiones de análisis utilizadas para alcanzar los resultados propuestos. El segundo capítulo avanza en una primera descripción de los grupos poblacionales considerados en el trabajo. En el tercer capítulo se presentan los primeros resultados que apuntan a distinguir la especificidad de los distintos contextos territoriales identificados en función de las dimensiones analizadas. El capítulo cuarto propone una tipología de escenarios sociales económicos y educativos a partir del análisis realizado en el capítulo tercero para avanzar en una mirada que permita interpelar a estos datos desde la política pública educativa y social en el mediano y largo plazo. El capítulo quinto presenta un análisis de los resultados observados a nivel de provincia y su capacidad fiscal frente a los diagnósticos planteados.

La segunda parte del informe consta de dos capítulos. En cada uno de ellos se describe en detalle las características de cada uno de los contextos territoriales considerados. El primer capítulo de este apartado aborda la heterogeneidad de contextos territoriales observados en el ámbito urbano de las grandes ciudades, y en el segundo capítulo se presenta el análisis del ámbito peri-urbano y rural.

Finalmente, se incluye un apartado donde se presentan consideraciones finales con orientaciones para la política educativa y otros sectores de la gestión pública responsables del

---

<sup>2</sup> Ver, entre otros, los resultados de los siguientes trabajos: *Multidimensional Poverty Index* (Oxford Poverty & Human Development Initiative 2010), *Informe de Desarrollo Humano PNUD* (2010) *Informe SITEAL* (2007), *De relaciones Actores y territorios*, IIPE (2009), *Ciudades Educadoras*, UNICEF.

desarrollo social y educativo en el territorio nacional. El informe contiene al final un anexo con las notas metodológicas del trabajo.

Confiamos que la publicación de este estudio permita el diseño de estrategias adecuadas a cada contexto y estimule el desarrollo de otros trabajos de investigación que brinden los insumos necesarios para construir el conocimiento necesario para resolver las situaciones de desigualdad que hoy nos caracterizan y podamos avanzar en la construcción de una Argentina más justa.

Juan Carlos Tedesco  
Director  
Unidad de Planeamiento Estratégico  
y Evaluación de la Educación Argentina  
Presidencia de la Nación

## Resumen

Si bien en las últimas décadas se verifica un crecimiento significativo de la matrícula del sistema educativo, especialmente en los extremos del mismo, la Argentina tiene aún importantes desafíos por delante en el sector educativo. Un país que ha logrado sortear serias dificultades sociales y económicas recientes y ha logrado mantener la democracia enfrenta, hoy, el desafío de lograr reducir las grandes desigualdades que aún persisten en el territorio. Desigualdades que exceden lo educativo, pero también lo incluyen, y comprometen así, la posibilidad de generar un desarrollo social, económico y productivo inclusivo y sustentable.

Este trabajo tiene por objetivo producir un diagnóstico que brinde información clave sobre el territorio a partir de la cual pensar en las estrategias necesarias para implementar un plan nacional de educación de mediano y largo plazo para la Argentina; y establecer un punto de partida, que permita en los próximos diez años dar los pasos necesarios para reducir las brechas existentes en el sector educativo y hacer efectivo el derecho a la educación para todos los argentinos.

El enfoque desarrollado, que sigue distintas tradiciones recientes en investigación social respecto de cómo abordar los problemas de desarrollo social y educativo, propone como eje del análisis el nivel territorial de máxima desagregación y la estructura de oportunidades que en él se configura. Esto posibilita comprender y definir la naturaleza y la especificidad de los problemas de desarrollo social y educativo. Este principio interpela la desigualdad en el acceso a distintos bienes y capitales necesarios para avanzar en un desarrollo social y económico con inclusión social que no desatiende los procesos macro que afectan y producen o reproducen estos fenómenos, sino que apunte a dar cuenta de su especificidad, insumo indispensable para toda política que se oriente a promover la equidad.

El territorio local, o lugar de residencia, incide de manera considerable en las oportunidades y alternativas de los habitantes, debido a la particularidad de los contextos sociales cotidianos, los entornos productivos-laborales y el acceso (mayor o menor) a servicios de infraestructura (agua potable, electricidad, teléfono, pavimento, conectividad, etc.), a coberturas básicas (salud, educación, prácticas, jubilación, etc.) y a políticas y fondos públicos que estimulan o incentivan su desarrollo. Por tal motivo, este estudio tuvo por objetivo superar el análisis de las desigualdades provinciales y evidenciar la heterogeneidad de contextos que se observan al interior de las mismas, y la dispar naturaleza que explica estos fenómenos.

Es ineludible comprender muchas de las limitaciones y dificultades del sistema educativo si no se analizan éstas en relación con el contexto socio-territorial en el que opera, del que también la educación forma parte y define. La heterogeneidad de los contextos sociales y económicos se asocia,

incide y es efecto de un alto nivel de desigualdad presente en el sistema educativo, tanto en la calidad de la oferta educativa, como el volumen y cuantía de la misma en el territorio.

Además de los indicadores tradicionales sobre la cuestión socio-económica, en materia educativa se introducen dos tipos de grupo de indicadores, aquellos que dan cuenta del perfil educativo de la población en edad escolar y adulta, y la respectiva a la oferta educativa en el territorio (la presencia de la oferta completa –para todos los niveles incluyendo educación de adultos y formación profesional? su composición (tipo de sector de gestión) e indicadores indirectos sobre su capacidad de retención en el primer ciclo del nivel secundario (abandono escolar por escuela, repitencia, Gini de abandono entre las escuelas de una localidad). Este informe presenta los resultados del análisis sobre la heterogeneidad de contextos territoriales existentes en la Argentina; contextos donde operan las políticas públicas que también los constituyen. La información analizada resulta de datos estadísticos cuantitativos provenientes de un conjunto de fuentes de información pública disponible<sup>3</sup> que apunta a construir un diagnóstico sobre el nivel de disparidad observada y su naturaleza; elementos centrales para definir cualquier estrategia de intervención para el sector educativo en los próximos diez años. No será posible avanzar sin contar con un planeamiento estratégico de las acciones que apunte a cerrar las grandes brechas de desigualdad y asigne los recursos materiales y humanos allí, donde se necesita.

Por esta razón, el estudio se inicia con la máxima desagregación territorial posible, con la información censal disponible y, luego de su análisis detallado, construye otras categorías de análisis (contextos y escenarios) para terminar describiendo la situación a nivel provincial, que es el ámbito de definición e implementación de la política educativa.

## **A. Principales resultados**

### **1. La distribución de la población en el territorio: primer nivel de heterogeneidad**

En primer lugar, se analiza la batería de indicadores sociales, económicos y educativos considerados<sup>4</sup>, en función de una primera clasificación que ordena a las 3.938 localidades/pueblos/parajes del país según su tamaño poblacional y ámbito de residencia (urbano y rural). Asimismo, se considera un subconjunto especial, las ciudades capitales de todo el país con el agregado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), dado que en un país federal éstas constituyen el centro de la administración gubernamental de la provincia/nación, con lo que ello significa respecto a la presencia de los distintos servicios de la administración pública, servicios públicos básicos (educación y salud), y servicios comerciales y culturales.

Este análisis produce una primera aproximación al territorio con una clasificación de siete agrupamientos: a) ciudades capitales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; b) localidades de más de cien mil habitantes; c) localidades con más de cincuenta mil habitantes; d) localidades con más de diez mil, y e) localidades con más de dos mil habitantes, todas ellas correspondientes al ámbito urbano. En el ámbito rural, se consideraron dos grupos: a) los parajes con población rural concentrada; y b) aquellos con población dispersa.

Un cuarto de la población de la Argentina vive en las ciudades capitales, lo que incluye la CABA. Si se consideran las localidades de más de cincuenta mil habitantes, se observa que la gran mayoría de los habitantes residen en el ámbito urbano de ciudades intermedias a grandes (casi el 67%); una menor proporción lo hace en el ámbito peri-urbano (cerca del 22%); y casi el 11%, en el ámbito rural. La Argentina tiene una particular configuración de la distribución de su población en el territorio, análoga a la de algunos países del Cono Sur, pero muy diferente a varios países de la región

<sup>3</sup> Para ampliar esta información sobre las fuentes, ver Anexo I.

<sup>4</sup> Ver capítulo I, sección 2.

latinoamericana. La variación intercensal observada entre 1991 y 2001 indicaría que el ámbito rural se reduce y crecen las poblaciones peri-urbanas y, también, algunos conglomerados urbanos importantes, aquellos que muestran un mayor dinamismo productivo.

Un primer análisis de los distintos indicadores muestra que en la Argentina, el mayor tamaño poblacional de las ciudades estaría asociado con mayores niveles de desarrollo; es decir, a mayor tamaño poblacional de la ciudad, mayores probabilidades de contar con buenos indicadores sociales, económicos y educativos. También se verifica que el ámbito urbano presenta mejores condiciones de desarrollo para sus habitantes que el ámbito rural. A diferencia de muchos países con altos niveles de desarrollo económico y social, en la Argentina y otros países de la región, el tamaño de las ciudades predice muchas veces la estructura de oportunidades con que cuenta su población y sus déficits tales como: la existencia de oferta de formación profesional y educación para los adultos, la existencia o no de la oferta educativa de educación superior, la existencia de servicios de salud de alta complejidad; la existencia de servicios de atención a la primera infancia y jardines maternales, la atención para la población con necesidades físicas y mentales especiales; y el acceso a distintos servicios básicos como el agua potable, la electricidad, teléfono, conectividad, transporte, empleos, entre otras cosas.

## 2. Diversidad y desigualdad de contextos territoriales al interior de cada grupo poblacional

Si bien se constata esta primera asociación entre el tamaño de la población —o en algunos casos el tipo de rol que ocupa la ciudad en el entramado urbano— y un mayor o menor nivel de desarrollo social y educativo, un análisis más pormenorizado permite identificar una gran disparidad de contextos que existen cuando se comparan las localidades de un mismo tamaño.

El análisis de clasificación realizado sobre la base de un conjunto de indicadores<sup>5</sup> más amplio, permitió identificar 26 contextos territoriales diferentes. Se observa que el tamaño poblacional explica, en parte, algunos resultados pero, a su vez, el territorio muestra una gran disparidad de situaciones al interior de los mismos tamaños. A partir de un análisis de clasificación donde se incorporó un número mayor de indicadores<sup>6</sup>, fue posible dar cuenta de la existencia de una gran heterogeneidad de contextos territoriales. Como resultado del análisis de *cluster* realizado, se encontró que, al menos, se podría hablar de 26 contextos territoriales diferentes según la composición y cuantía de los distintos activos que configuran esos territorios. En el cuadro 1 se presenta el conjunto de contextos identificados y el número de localidades/pueblos/parajes que incluye cada agrupamiento.

*A priori*, este hallazgo y la composición de los grupos obtenidos muestran que un abordaje de este tipo logra trascender las fronteras provinciales. Se advierte que localidades y pueblos rurales de distintas jurisdicciones comparten configuraciones análogas, aunque pertenecer a una u otra jurisdicción le agregará luego una especificidad más, como se verá más adelante. Este diagnóstico estaría indicando que, en todo el país, coexisten niveles de desarrollo muy diferenciados en contextos territoriales y poblacionales también diversos, y obliga a repensar si las políticas públicas y las educativas, efectivamente logran intervenir sobre este nivel de heterogeneidad. El diagnóstico presentado muestra que las necesidades y el perfil de cada contexto son diferentes, ergo, las estrategias para responder a ellas también deben serlo. Políticas que aboguen por promover igualdad de oportunidades sobre la base de puntos de partida tan dispares, no harán más que reproducir las diferencias entre los distintos territorios.

---

<sup>5</sup> Se utilizaron distintos indicadores para analizar el ámbito urbano y el rural. Véase un detalle de los indicadores en el segundo capítulo del documento, sección 1 y 2.

<sup>6</sup> Véase capítulo I, sección 3.



**CUADRO 1**  
**GRUPOS POBLACIONALES Y CONTEXTOS TERRITORIALES**

Grupos Poblacionales y contextos territoriales	Cant. de localidades
Ciudades Capitales	
Contexto 1.1 Buen desarrollo económico, social y educativo	3
Contexto 1.2 Desarrollo económico, social y educativo medio	11
Contexto 1.3 Desarrollo económico, social y educativo bajo	10
Localidades de 100.000 o más habitantes	
Contexto 2.1 Buenos indicadores socioeconómicos y educativos	3
Contexto 2.2 Situación social y educativa intermedia	19
Contexto 2.3 Alta vulnerabilidad social y educativa	16
Localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes	
Contexto 3.1 Buenos indicadores educativos en contextos favorables	20
Contexto 3.2 Malos indicadores educativos en contexto favorable	7
Contexto 3.3 Buenos indicadores educativos en contexto desfavorable	13
Contexto 3.4 Malos indicadores educativos en contexto desfavorable	9
Localidades entre 10.000 y 49.999 habitantes	
Contexto 4.1 Ciudades con dinámica productiva positiva y especializada	83
Contexto 4.2 Ciudades Pequeñas	114
Contexto 4.3 Ciudades Importantes en la trama provincial	51
Localidades entre 2.000 y 9.999 habitantes	
Contexto 5.1 Pueblos inmigrantes altos ingresos	48
Contexto 5.2 Pueblos con bajo crecimiento demográfico	214
Contexto 5.3 Pueblos medio crecimiento demográfico	173
Contexto 5.4 Pueblos fuerte Inmigración pobres rurales	218
Parajes rurales de menos de 2000 habitantes	
Contexto 6.1 Rurales agrupados próximos urbanización	65
Contexto 6.2 Pequeños poblados rurales especializados en turismo	237
Contexto 6.3 Aglomerado rural agropecuario de renta alta/ media	894
Contexto 6.4 Aglomerado rural agropecuario de baja renta y subsistencia	1 128
Contexto 6.5 Pequeños poblados con predominio población indígena	107
Población rural dispersa	
Contexto 7.1 Rural próximo urbanizaciones	51
Contexto 7.2 Rural disperso zona de alta productividad.	158
Contexto 7.3 Rural disperso baja renta y subsistencia	230
Contexto 7.4 Rural dispersos predominio indígenas	56
Total	3 938

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA) de la Presidencia de la Nación.

### **3. Hacia una tipología de escenarios sociales, económicos y educativos en la Argentina: un instrumento para el planeamiento estratégico de las políticas educativas**

Con el objetivo de resumir la información sobre condiciones sociales, económicas y educativas de los diversos contextos territoriales, se los reúne en un nuevo agrupamiento, jerarquizando en este ejercicio la semejanza y gravedad de los problemas que confrontan. Se seleccionó un conjunto de once

indicadores educativos y socioeconómicos<sup>7</sup> y se ordenó cada uno de ellos tomando en cuenta (de peor a mejor) los diversos contextos.

Como se puede observar en el cuadro 19 (sección 4 del capítulo I), la gran mayoría de los contextos territoriales tienden a mantener una ubicación relativa dentro del ordenamiento, más allá del indicador utilizado.

Este análisis facilita la construcción de una tipología de escenarios sociales, económicos y educativos que logra sintetizar la complejidad de situaciones y proponer un modelo sobre el cual contrastar las distintas realidades.

El resultado de este ejercicio permite clasificar al conjunto de las localidades según ocho tipos de escenarios:

1. Emergencia social, económica y educativa rural indígena.
2. Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura en el ámbito peri urbano.
3. Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura en el ámbito rural.
4. Restricciones educativas en centros urbanos de tamaño mediano-grande en contextos vulnerables.
5. Limitaciones educativas en contextos sociales y económicos favorables de ciudades pequeñas.
6. Ciudades intermedias en contextos socioeconómicos dinámicos con indicadores educativos favorables.
7. Grandes ciudades con problemas de cobertura y trayectorias en el sector educativo.
8. Nivel educativo, social, económico por sobre la media nacional.

Los primeros cuatro escenarios presentan las situaciones más críticas. Cada uno se define a partir de una configuración específica, producto de la relación entre los recursos disponibles en estos territorios y su cuantía; es decir, en función a la estructura de oportunidades que en ellos asume distintas características. Sobre todos ellos es necesario intervenir en el corto plazo. Estos escenarios concentraban, en conjunto, en el año 2001, 14.264.769 habitantes (39% de la población total del país) y 3.905.413 niños y adolescentes en edad escolar (44% del total de ese grupo poblacional de nuestro país)<sup>8</sup>. Este tipo de escenarios caracterizan 3.348 localidades de diverso tamaño —con gran mayoría de localidades pequeñas— emplazadas a lo largo de todo el territorio nacional.

Hay matices que hacen que algunos de estos escenarios sean más urgentes que otros: el primero concentra la situación más crítica de todas, grandes déficit en distintos planos centrales para garantizar condiciones de vida y educación, y el cuarto escenario presenta la situación más favorable de este conjunto, aunque destaca la presencia de grandes conglomerados de marcada pobreza urbana. Sin embargo, todos ellos presentan serios problemas de desarrollo con niveles de complejidad disímiles para la política, ya que presentan configuraciones muy dispares de activos en cada uno de los territorios. Mientras que en el primer escenario los déficit materiales básicos para el desarrollo de una comunidad asumen guarismos críticos intolerables en un país de renta media, en el último, las condiciones de vida son también muy precarias a pesar de que algunas condiciones básicas están garantizadas y el sector educativo tiene desafíos concretos para responder a las demandas que allí se suceden.

---

<sup>7</sup> Casi todos los indicadores utilizados, tanto educativos como de infraestructura, nivel de vida o laborales, concluían con resultados muy parecidos, y es inamovible la posición de los escenarios y grupos territoriales en los extremos del ordenamiento. En cualquier indicador, los cuatro peores grupos-escenarios son siempre los mismos (con muy pocas excepciones); lo mismo sucede en el otro extremo del ordenamiento.

<sup>8</sup> Esta información deberá ser actualizada oportunamente con los datos del CENSO 2010 realizado en noviembre del 2010.

El primer escenario, denominado “Emergencia social, económica y educativa en contextos rurales indígena”, presenta un fuerte retraso educativo (alto nivel de analfabetismo, falta del cumplimiento de la educación primaria, alta presencia de población adulta sin educación básica, población en edad educativa —entre cinco y dieciocho años— que no concurre a establecimientos educativos, ausencia de oferta educativa de los ciclos obligatorios y de adultos, etc.). En este caso, es necesario pensar y desarrollar una estrategia específica para posibilitar una más rápida aproximación a los promedios nacionales. En estas áreas territoriales rezagadas se verifica, asimismo, una convergencia de factores que inciden fuertemente en sus carencias y aislamiento: baja productividad; fuerte presencia de elementos históricos, culturales y tradicionales que bloquean posibilidades de nuevas oportunidades (o fenómenos de estigmatización: “¿qué se puede hacer en lugares como esos?”); o bien factores que están relacionados con las iniciativas (o ausencia) del Estado, como la disponibilidad de activos públicos y servicios, equipamientos sociales básicos, ausencia de políticas específicas de larga maduración, relación institucional con la provincia, gobernanza local, etc. En esta situación podemos ubicar a los tres primeros escenarios señalados.

El tipo de escenario urbano con restricciones educativas en contextos de alta vulnerabilidad social presenta, por su parte, características diferentes por ser parte de la mancha urbana más desarrollada. Con esta denominación se identifican territorios caracterizados por una alta fragmentación interna, donde se registra una marcada desigualdad en el acceso a los distintos activos presentes en el territorio. Mientras algunos acceden a todos los servicios y participan del mercado laboral y social, otros no alcanzan a satisfacer estas demandas y, cuando lo hacen, acceden a un circuito de servicios y a un mercado de empleo de muy baja calidad; escuelas con serios problemas para garantizar las trayectorias de sus alumnos, sociedades sin oportunidades para los adultos que no lograron completar la escolaridad básica, precarización e informalidad laboral, desempleo y malas condiciones habitacionales.

Estos cuatro escenarios son prioritarios para la agenda pública y educativa. Sin embargo, como se ha señalado, en función de la combinación de fortalezas y limitaciones que se observan en el territorio, no todos requieren el mismo tipo de intervención (ni en el tipo de componentes, ni en la misma secuencia). La propia naturaleza de los problemas en cada contexto es tan diversa, que solo puede emprenderse desde una propuesta que considere estos niveles de diversidad y desarrolle miradas que incluyan otras variables que hacen a dimensiones más cualitativas aquí no desarrolladas, sobre las que se comenta al final de este apartado.

#### **4. La heterogeneidad de escenarios sociales, económicos y educativos al interior de cada provincia y los recursos para responder a este nivel de complejidad**

La sección 5 del primer capítulo del documento coloca la mirada sobre la heterogeneidad pero, ahora, desde una preocupación político-administrativa. En la Argentina, las provincias son las responsables de la provisión y garantía de los servicios básicos tales como la educación: proveerla y garantizar su cobertura y calidad. El cuadro 21 (sección E, punto 1, capítulo I) ilustra, a partir de la tipología de escenarios, cuál es la composición de escenarios en cada una de las jurisdicciones. Esta composición muestra una particular configuración de escenarios, en la cual el peso relativo de la población general y el de aquellos que se encuentran en edad de la escolaridad obligatoria en cada escenario, resulta también variable.

Si se consideran solo la presencia de los dos primeros escenarios presentados (los escenarios más críticos, el 1 y el 2), se obtiene como resultado que 12 provincias tienen un porcentaje significativo de población en edad escolar en estos contextos (cercano al 20% o más)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En este apartado del documento no se considera a la Ciudad de Buenos Aires, por cuanto no se analizó la dispersión interna que tienen sus distritos.

Cuando se consideran los cuatro tipos de escenarios más desfavorables, el diagnóstico se hace más complejo. Un ejemplo de este nivel de heterogeneidad es que, mientras que algunas provincias tienen entre el 10% y 25% de su población en edad escolar en alguno de estos cuatro escenarios (Santa Cruz, Neuquén, Santa Fe, Córdoba y Río Negro), otras presentan alrededor del 50% en esta situación (Salta, Jujuy, San Luis, Tucumán), y en otras supera el 60% (Misiones, Chaco, San Juan, Santiago del Estero).

Ello permite verificar que cada una de las provincias debe intervenir sobre una configuración de escenarios particular, y sus estrategias deberían considerar este nivel de complejidad y diversidad. Cada una de las provincias deberá tener en cuenta la situación de sus localidades y escenarios, ya que en la mayoría de las jurisdicciones se observan situaciones de emergencias en contextos territoriales, culturales, sociales y productivos muy disímiles.

Cuando se incluyen en el análisis todos los tipos de escenarios considerados en el trabajo, resulta que las provincias de Buenos Aires y Chubut, registran ocho tipos de escenarios diferentes; seis provincias (San Juan, San Luis, Mendoza, Río Negro, Córdoba y Santa Fe) presentan siete tipos de escenarios en su territorio; doce provincias presentan entre cuatro y seis escenarios distintos; y las dos restantes, entre dos y tres tipos de escenarios. Pero la composición y el peso poblacional, por citar un ejemplo, de la población en edad escolar son muy disímiles. Mientras que Tierra del Fuego tiene solo dos tipos de escenarios territoriales: los dos mejores el 7 y el 8; Formosa presenta tres escenarios distintos, pero son los dos más críticos y el 7. Estos resultados muestran que la heterogeneidad está dada por configuraciones disímiles al interior de cada jurisdicción, ergo, las políticas educativas deben operar en contextos muy diferenciados.

La mirada provincial agrega otro elemento al análisis que le imprime a cada uno de estos contextos mayor especificidad. Cada una de las jurisdicciones de la Argentina, tiene sus propias leyes y marcos normativos y organizativos, fundados en distintas tradiciones culturales, procesos históricos y políticos.

Otro elemento central en toda discusión sobre política pública y política educativa, en particular, es la capacidad económica que tienen las provincias, responsables de la administración de la educación, salud y vivienda, para desarrollar estrategias que permitan garantizar el derecho a la educación de calidad, salud, vivienda digna y trabajo en la diversidad de contextos presentados.

Los datos fiscales analizados en la sección E muestran que se suma una nueva dimensión que imprime, a su vez, mayor heterogeneidad a los distintos escenarios. Cada una de las jurisdicciones presenta una configuración diferente y un primer análisis sobre la información fiscal de las provincias indica que éstas tienen una capacidad de maniobra fiscal también dispar para afrontar los desafíos pendientes. Se verifica una relación significativa entre mayor vulnerabilidad educativa (en términos de cobertura, trayectoria, perfil de la población adulta) y menor margen de maniobra fiscal de las provincias afectadas por dicha vulnerabilidad. Dado que esta situación afecta derechos básicos de millones de argentinos que viven en el país, el Estado Nacional tiene una obligación indelegable en el diseño y puesta en marcha de un programa de políticas y acciones que permitan transformar el actual escenario en un proceso de progreso, que tenga sostenibilidad de largo plazo y mejore las condiciones de vida, las oportunidades educativas, productivas y laborales de amplias regiones del país.

En síntesis, la política educativa debe combinar soluciones para desafíos que quedan circunscriptos a cada ámbito provincial, y en donde las provincias tienen capacidades financieras y de gestión dispares para encarar su solución. En la estructura fiscal vigente, los desafíos que existen y exceden el ámbito de cada territorio provincial obligan a un esfuerzo de coordinación de tipo federal, donde el papel de Nación debe ser central si se espera tener un impacto en el corto y mediano plazo. Los organismos de articulación de la política educativa y social serán los que deberán definir y establecer estas prioridades.

Cabe resaltar, en este punto, la importancia de los insumos y el diagnóstico a la hora de diseñar y tomar decisiones sobre la inversión pública en el territorio. Es preciso organizar la discusión de prioridades sobre la base de un diagnóstico que de cuenta del nivel de heterogeneidad y la naturaleza de la misma y revele las desigualdades observadas. Es decir, un diagnóstico que apunte a

brindar información sobre fenómenos de exclusión y vulneración de derechos básicos garantizados por la ley en todo el territorio nacional.

## **B. Consideraciones finales: reflexiones sobre estrategias y recomendaciones de políticas para el sector educativo**

### **1. Políticas de equidad: ¿políticas universales *versus* políticas focalizadas? ¿Abordajes sistémicos o parciales?**

El trabajo presentado muestra que la naturaleza de la heterogeneidad observada en el territorio resulta de la conformación de escenarios disímiles en función al volumen y tipo de problemas que se presentan en el plano social, económico y educativo.

Este diagnóstico interpela el enfoque desde donde deben concebirse las políticas de desarrollo y, en particular, las políticas educativas. Es preciso volver sobre discusiones aún vigentes respecto a la pertinencia de avanzar en políticas públicas universales o con políticas públicas focalizadas, sobre la necesidad de tener un abordaje sistémico o uno parcial/sectorial. Al respecto, se considera que estas estrategias pueden ser complementarias y no necesariamente contradictorias.

Una política universal que ofrezca la misma batería de intervenciones y estrategias, en todos los territorios —a la luz de la evidencia empírica presentada— resolverá, seguramente, parte de los problemas de aquellos contextos a los cuales esta composición y estrategia les resulte pertinente en función de sus características y su punto de partida. En cambio, para el resto, el impacto estará condicionado por esta falta de relación entre la estrategia y la cuantía de los problemas o la naturaleza de los mismos. Esto genera una doble frustración: por un lado, en las expectativas de la población sobre la capacidad de las políticas de resolver los problemas y mejorar las condiciones de vida de las personas, y por el otro lado, las expectativas de los hacedores de políticas que ven bajos o nulos impactos de las inversiones y acciones desplegadas.

Se considera que el componente universal de una política tiene que estar definido por los resultados que se espera alcanzar. En materia educativa, por ejemplo, podría definirse como una meta de carácter universal la que aspira a que todos los jóvenes logren terminar el nivel secundario, promoviendo una política universal de cobertura del sistema. Pero, está claro (o debería estarlo), que para lograr este objetivo será necesario desarrollar en el territorio una diversidad de estrategias que permitan que ello ocurra en todos los contextos.

Las provincias que comparten un marco normativo nacional común deberán desplegar, no obstante, distintas estrategias para responder a este mandato, enfrentar los diferentes desafíos en función del contexto, y superar las grandes disparidades sociales y educativas (tanto en función del perfil del alumnado como de las características de las escuelas). No es lo mismo pensar el objetivo de universalizar el nivel secundario en localidades donde gran parte de la población en edad escolar se halla en condiciones de vulnerabilidad social y económica, que en contextos productivos y sociales favorables. De la misma manera, es diferente pensar en localidades donde el sistema educativo adquiere características restrictivas (bajo nivel de cobertura) y en donde el desafío es la inclusión; que en aquellas en donde el sistema educativo ya se encuentra masificado y el desafío puede ser el sostenimiento de la matrícula y la calidad de los aprendizajes.

En este sentido, se considera que es deseable tener metas y políticas universales que, en su modo de llegar al territorio, contemplen una batería de estrategias diversas para atender las distintas problemáticas. En este sentido, en el plano operativo, debe incluirse un proceso de selección de escuelas, poblaciones o territorios específicos para el despliegue de una u otra alternativa o una combinación de estrategias que respondan más específicamente a las necesidades del contexto.

Este tipo de abordaje requiere de un diagnóstico pertinente e instrumentos de gestión tales como políticas de seguimiento y monitoreo, que permitan estar más cerca del terreno y generen insumos para corregir y ajustar las acciones.

Otro elemento para tener en cuenta en esta discusión es el carácter sistémico de las políticas *versus* el abordaje sectorial o singular. El desarrollo social y económico de un país no se puede pensar únicamente a partir del desarrollo de una sola dimensión, es vasta la investigación en la materia que da cuenta de la multidimensionalidad y la interrelación que existe entre diversos planos de la vida social y económica en un país, y cualquier visión que apunte sólo a resolver un problema no resuelve el resto.

Una política de desarrollo debe concebirse desde una perspectiva integral y sistémica, en la que distintos sectores operen con objetivos generales comunes. Dado el carácter multidimensional de los temas de desarrollo social, educativo y económico, las políticas sectoriales deberán responder a sus problemáticas específicas en diálogo permanente con aquellas políticas orientadas a responder a otras temáticas. En este sentido, es central garantizar la existencia de órganos en la administración pública que puedan mantener esta mirada estratégica de la política: una mirada macro que garantice una genuina articulación de las políticas sectoriales en el plano más alto de gobierno, pero que tenga su correlato en el nivel más bajo, en el seguimiento de lo que ocurre en otros niveles de gobierno que operan también en la ejecución de políticas en terreno, municipios, escuela, y en los actores que operan en todos estos niveles, ya que cada uno será responsable de desarrollar estrategias particulares en el entramado de la política. De esta forma, se aumentará significativamente la sinergia de los impactos y la posibilidad de obtener los resultados buscados.

Aquí también cabe hacer una reflexión sobre la temporalidad de las acciones: un abordaje sistémico presupone cierta simultaneidad en el desarrollo de distintas acciones, pero no todo debe desplegarse al mismo tiempo, ni en los mismos ritmos, ni en la misma cuantía. La naturaleza de los problemas debe ordenar y jerarquizar las acciones en terreno. Tomando como ejemplo el sector educativo, no es deseable que lleguen libros a una escuela si los docentes no están previamente capacitados para su utilización con sus pares y alumnos. No es condenable enviar los libros, claro, pero sin duda, es esperable que ello se acompañe con otras acciones necesarias para su uso y para lograr el impacto esperado. De igual modo, existen hoy condiciones básicas de infraestructura no satisfechas en muchas escuelas (escuelas en territorios sin electricidad, agua potable, conectividad). En estos contextos, es prioritario avanzar en estas cuestiones, al tiempo que mejorar las capacidades de los docentes, dotar de recursos didácticos y nuevas tecnologías a la escuela. No sería pertinente llegar con computadoras a establecimientos que carecen de electricidad o sistemas alternativos de energía. Existe, entonces, un principio de abordaje sistémico pero secuencial, sobre la base de un diagnóstico más específico, que posibilite a la política responder a las necesidades de cada contexto de manera más pertinente y efectiva.

La evidencia y descripción del alto grado de heterogeneidad de los territorios en la Argentina, así como también de la naturaleza de la misma, obliga a formular nuevas preguntas sobre viejos temas de política social y económica. Se trata de avanzar en políticas universales de desarrollo social y económico que incorporen la diversidad de escenarios locales con distintos puntos de partida, entendiendo que cada uno de ellos requerirá de intervenciones diferentes por parte de las políticas públicas para alcanzar los resultados esperados. Se trata, entonces, de un planteo sistémico antes que sectorial, que apunta a reconocer la especificidad y complejidad de lo local como clave en la definición y gestión de políticas que deberán definir sus ritmos y secuencias en función de cada problemática y estructura de oportunidades.

## **2. Estrategias de acción para el cumplimiento de objetivos plasmados en la ley de Educación Nacional en los próximos diez años**

Por último, el informe ofrece una serie de consideraciones finales para el sector educativo. Los resultados del estudio realizado muestran que es preciso considerar el territorio como eje organizador de la política educativa y, en ese sentido, cualquier estrategia que se despliegue en el territorio debe

poner el acento, en primer lugar, en la articulación de los activos allí presentes y en el fortalecimiento de las instituciones responsables de responder a los déficits que cada contexto presenta; no de manera sectorial, sino a partir del impulso sistémico de acciones en distintos planos de lo social, económico y educativo en sentido amplio.

No es discutible la necesidad de volver sobre un abordaje intersectorial; el diagnóstico presentado muestra la gravedad de algunas situaciones, en donde es preciso mejorar las escuelas pero, simultáneamente, garantizar condiciones de desarrollo para los jóvenes y adultos —muchas veces padres de los niños que llegan al sistema educativo— y mejorar las condiciones habitacionales, sanitarias y económicas. Parecería no haber otro camino si se espera maximizar el impacto de la inversión pública en la mejora de las condiciones de vida en el territorio. Pero esto ha sido siempre fácil de enunciar y difícil de implementar, por cuanto las políticas públicas no sólo están atravesadas por un componente técnico racional sino, fundamentalmente, por la complejidad misma de la gestión de programas (en un país con capacidades técnicas también desigualmente distribuidas) y por los intereses de la política partidaria, entendidos como los intereses de los distintos actores que participan en todos estos entramados.

Así, para abordar esta estrategia será preciso profundizar en el análisis de los recursos necesarios que generen incentivos eficaces para que los agentes avancen en una misma dirección. En este sentido, cobra un lugar crítico el diseño de instrumentos administrativos y organizativos de la política pública que permitan ir incorporando estos elementos y logren mayores y mejores resultados de impacto. Y por supuesto, garantizar los recursos económicos y humanos necesarios para cumplimentar la tarea. Muchas veces, las estrategias han sido las correctas, pero en el proceso de implementación se observan los grandes déficit: recursos económicos asignados a los equipos técnicos, recursos asignados para el desarrollo de las acciones, temporalidad y secuencia de las intervenciones, elementos que repercuten directamente en el impacto de las acciones, muchas veces haciendo que no se alcancen los objetivos planteados inicialmente, o no sea posible discernir cuáles fueron los factores que contribuyeron o limitaron los resultados.

La Argentina tiene una experiencia reciente en el desarrollo de un programa sistémico: el Plan AHI (véase <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/ahi/default.asp>). Este programa se propone mejorar sustantivamente los contextos más vulnerables. En la actualidad, el programa alcanza a unas 200 localidades. Será importante conocer el impacto de su implementación, sus alcances, logros y dificultades para generar un conocimiento crítico en esta materia. Asimismo, la implementación de la Asignación Universal por Hijo, representa una política universal, en tanto apunta a garantizar a todos los hogares un mínimo de recursos materiales para que puedan afrontar la escolaridad de sus hijos y sus cuidados sanitarios; y está focalizada, por cuanto llega a aquellas familias que no logran insertarse en el mercado laboral formal y no cuentan con ninguna cobertura asociada a ese tipo de empleos. Esta política abre un nuevo esquema de distribución de la riqueza y garantía de derechos básicos. Con el tiempo, será necesario contar con información precisa y actualizada para garantizar la cobertura sobre la población objetivo así definida y la pertinencia de los montos asignados para lograr que cumpla este objetivo.

En materia educativa, el país cuenta ya con un marco normativo que sienta las bases para promover una educación de calidad para todos los argentinos; factor clave en el desarrollo de una sociedad más justa que permita desarrollar un modelo de crecimiento económico con inclusión social. El desafío de estos próximos años es avanzar significativamente en los puntos más críticos: cobertura en los extremos del sistema, trayectorias escolares, calidad de los aprendizajes y grandes brechas de desigualdad en el acceso, permanencia y egreso de los alumnos en función, principalmente, de su origen social, de género, ámbito geográfico y cultural.

Este informe ha posibilitado identificar un conjunto de localidades que, por distintos motivos, se encuentran en una situación crítica de rezago educativo en todas sus dimensiones: acceso, permanencia y egreso del sistema educativo y calidad de la oferta. Estas localidades deben ser objeto prioritario de la política. Para ello, se propone hacer efectiva la implementación de acciones a través de la figura del Plan de Emergencia, propuesto ya en la Ley de Educación Nacional (véase el documento de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, Título 10, capítulo 2, artículo 115, punto F).

La necesidad de estos planes de emergencia se justifica plenamente, porque en esos contextos se vulneran derechos humanos y constitucionales básicos y la magnitud de la brecha estructural exige un enfoque multidimensional, con asignación de una importante cantidad de recursos financieros y humanos. Esta figura legal, permite al Estado Nación —en concurrencia con las provincias— operar de manera directa y en el corto plazo en estos territorios específicos.

La política educativa deberá revisar, en estos contextos, su estrategia, el modelo organizacional y el currículum de la escuela, sus recursos, su modelo institucional y el perfil de los docentes para poder dar respuesta en corto tiempo a las problemáticas observadas y lograr la igualdad en los resultados esperados. Sin duda, se requerirá de una composición y volumen de recursos materiales y humanos distintos a los que tienen las escuelas regulares en contextos favorables, dado que en ellos no están garantizados los recursos necesarios para enfrentar la desigualdad a la que se hace referencia. Es ahí donde el sector educativo en los distintos niveles de gobierno debe desplegar su capacidad para responder, en articulación con otras áreas centrales tales como salud, infraestructura, trabajo y economía, de manera conjunta a las problemáticas de las comunidades involucradas.

Este tipo de políticas tiene que fundamentar su acción en un planeamiento estratégico de las políticas, en el cuál se establezcan las prioridades y metas concretas de acción en el tiempo, previendo y garantizando los recursos necesarios para hacerlo. Asimismo, las autoridades deberán especificar las responsabilidades de gestión en cada caso y nivel de gobierno. Este abordaje supone un esfuerzo importante en la generación de acuerdos y consenso sobre las prioridades y los tiempos de acción. Será fundamental elaborar un plan de mediano y largo plazo que oriente la secuencia y coordinación de las acciones para lograr los impactos esperados.

Del informe presentado surgen algunas prioridades:

- a. Población adulta: enfrentar la significativa deuda en la formación básica y profesional de este grupo poblacional, prioritario por su impacto en varios planos del desarrollo de las condiciones de vida de los hogares en los distintos contextos y, en principio, de derechos no cumplidos. Se verifica una oferta deficitaria de establecimientos que cubran esta tarea, especialmente en aquellos territorios con mayores dificultades de desarrollo.
- b. Población en edad escolar: desarrollar estrategias que permitan que todos los niños y jóvenes, especialmente aquellos que provienen de los sectores de menores recursos, puedan acceder, permanecer y finalizar la escolaridad obligatoria con una educación de calidad. En particular, las problemáticas de algunos grupos sociales —indígenas, niños provenientes de hogares de bajos recursos— reflejan el desajuste entre la escuela y la población que a ella asiste o debería asistir.
- c. Escuelas secundarias: atender las grandes desigualdades en cuanto a las capacidades de las escuelas para responder a las problemáticas de su comunidad: elevado nivel de abandono por escuela y altas tasas de repitencia. Ello indica que es necesario el despliegue de instrumentos que permitan desarrollar estrategias pedagógicas y organizacionales que generen propuestas educativas diversas con otros recursos materiales, pedagógicos, organizacionales y humanos: una escuela con estrategias distintas para lograr igualdad de resultados.
- d. El carácter descentralizado de la educación obligatoria presenta, aún, desafíos para la gestión del sistema a nivel local. Fortalecer las instancias gubernamentales locales en el territorio aparece como un elemento crítico en el desarrollo de las prácticas educativas. En muchas localidades, la autoridad gubernamental más cercana es el municipio, pero éste no tiene ingerencia directa sobre los establecimientos educativos. Debido a que el municipio aparece como un agente estratégico en las iniciativas y acciones locales, sería deseable redefinir su rol en materia educativa, articulándolo con otros sectores y el nivel central en cada provincia.



- e. Actores claves: robustecer la participación de las diferentes instancias institucionales provinciales. La articulación en el territorio es un aspecto fundamental sobre el que tienen que basarse las políticas sociales y educativas. Algunos actores del sistema asumen roles claves en el desarrollo de las políticas educativas. Así, los supervisores o inspectores (según la organización de cada provincia) cobran centralidad en un andamiaje institucional que opera en territorios diversos y dispersos. La cantidad y el perfil de estos actores deben estar en concordancia con las necesidades y tamaño de los subsistemas a cargo. Es preciso dotarlos de los insumos materiales y de la formación necesaria para poder operar en el terreno y coordinar con el nivel de administración central, identificando las necesidades específicas, los actores con quienes articular, etc. La clasificación propuesta resulta un insumo crítico para delinear la tarea de estos agentes centrales del sistema.

Si duda, muchos de estos elementos están íntimamente relacionados entre sí (el punto a, b y c, por ejemplo). En nuestro país, los jóvenes y adultos, padres de los pequeños que asisten al sistema escolar, tienen la responsabilidad de acompañar y proveer a los niños de todos los elementos y capitales necesarios para participar del sistema educativo.

El sector educativo y la institución escolar muestran, por su naturaleza de acción, una larga tradición en la Argentina basada en garantizar igualdad de oportunidades para todos, igual modelo organizacional, igual currículum y dotación de recursos humanos y materiales. El presente estudio y la evidencia empírica advierte sobre la complejidad del entramado social, económico y productivo que hay en cada uno de los escenarios analizados. Un sistema educativo preparado para recibir alumnos que lleguen al aula con las necesidades básicas de alimentación cubiertas, cuidados sanitarios, contención afectiva de su entorno social, ya no puede responder a las realidades que las nuevas y diversas configuraciones de lo social, cultural y económico han plasmado a lo largo de nuestro país. La familia como institución primaria de socialización también ha cambiado significativamente en las últimas décadas en su composición y recursos disponibles para cumplir esta tarea. Supuestos donde los adultos responsables, que muchas veces han corrido con los mismos déficit que sus propios hijos, hoy insertos en mercados laborales diversos, caracterizados por altos niveles de informalidad precarios, con bajas posibilidades de reconversión en términos de competencias básicas, interactúan en sociedades con bajos niveles de protección social. Así, una institución como la escuela, históricamente preparada para otro perfil de alumnado, ve rápidamente frustrado sus esfuerzos por brindar una educación de calidad. Pero ¿es la escuela y el sistema educativo en su conjunto el que está en falta? ¿Todos los problemas que ella enfrenta se explican sólo por el contexto adverso? Se considera que es necesario reformular estos interrogantes, poniendo en el centro de la discusión la relación que existe entre la institución escolar y el sistema educativo y el contexto en donde opera en un momento histórico dado en el desarrollo social y económico de un país. Si el objetivo es construir una sociedad más justa, las respuestas de la política social, económica y educativa deberán orientar sus acciones a cerrar las brechas de desigualdad observadas.

Este estudio no intenta ser un punto de llegada en la construcción del diagnóstico sino, por el contrario, propone un punto de partida desde donde pensar y definir estrategias de intervención que permitan cerrar las grandes disparidades observadas en todo el territorio nacional. A partir de la descripción detallada de las distintas situaciones a nivel de cada localidad, el mismo apunta a constituir un insumo clave para la gestión en el nivel central y provincial del sector educativo.

Por último, este estudio se ha realizado con la información disponible al momento de su confección pero, a su vez, ha conformado una base de datos dinámica que espera ser actualizada y completada con nuevas fuentes de información que puedan echar luz sobre las problemáticas aquí abordadas. Este punto de partida abre, asimismo, distintas líneas de investigación en materia social, educativa y económica donde el territorio es el eje ordenador de la mirada sobre las políticas públicas y los actores que en ésta participan.

# I. Heterogeneidad de escenarios y desafíos de la política educativa en la Argentina

## A. Introducción

Múltiples investigaciones advierten sobre el peso de lo social y del contexto en el desarrollo de los aprendizajes y las probabilidades de acceso y permanencia en la escuela. Las condiciones de desarrollo de un territorio, su estructura productiva, los activos que allí existen condicionan también las características y el desempeño del sistema educativo. No obstante, la configuración del sistema educativo tiene sus propias características que devienen de un proceso de construcción histórico y social, en el marco de un particular desarrollo de las instituciones públicas en la Argentina.

Tradicionalmente, la investigación social y educativa y los diagnósticos sobre el devenir de estas cuestiones han dado cuenta de estas realidades en forma parcial, analizando varias de estas relaciones. Algunas centraron su interés en aquello que pasa fuera de la escuela y el sistema educativo, otras miraron solo dentro de la escuela, las trayectorias de los alumnos, los docentes.

Las fuentes de información existentes en la Argentina permiten, con algunas importantes limitaciones, analizar la relación entre distintos planos de la vida social, económica, productiva y educativa de las distintas regiones y ámbitos de residencia: riquezas naturales del territorio, características sociodemográficas de la población, condiciones de vida de los hogares, el mercado de trabajo, el sistema educativo, las características de las escuelas, de las trayectorias escolares que en ellas se registran, del sistema productivo, el sistema administrativo/institucional, los recursos públicos: capacidad fiscal, infraestructura, servicios públicos.

En materia de políticas públicas, el tamaño y las características sociodemográficas y geográficas de un territorio le imprimen una especificidad que es necesario considerar al momento de implementar y diseñar estrategias de apoyo y desarrollo educativo. Por otro lado, los procesos de crecimiento heterogéneos desarrollados a lo largo del país han producido grandes disparidades, profundizando desigualdades sociales, económicas e institucionales. Cada una de las provincias y niveles de gobierno enfrentaron, con distintos tipos de recursos económicos, institucionales, sociales y políticos, los cambios que se produjeron en el sistema económico y educativo en los últimos veinte años. Entre los más salientes del plano económico pueden citarse los procesos de desregulación de la economía, la privatización de los servicios públicos, las políticas de flexibilización laboral, el

achicamiento significativo del Estado, la profundización de las desigualdades sociales y la precarización del mercado de trabajo. En el plano cultural, encontramos fuertes procesos de globalización, cambios y debilitamiento de instituciones claves en la socialización, tales como la familia, los partidos políticos, procesos de segregación residencial como producto de procesos de exclusión que han resultado en una creciente fragmentación social.

En el plano de la política educativa cabe mencionar la última etapa de descentralización de la administración y gestión de los establecimientos educativos del nivel secundario y terciario (año 1991) y cambios en la estructura de niveles del sistema educativo<sup>10</sup>; todas éstas transformaciones que —junto con la creciente masificación del sistema— han configurado una oferta educativa sumamente heterogénea y desigual: escuelas y trayectorias escolares pobres para poblaciones de bajos recursos, escuelas ricas y trayectorias eficaces para sectores más acomodados (Tiramonti y otros, 2007; Kessler, 2002; Tenti Fanfani, 2007 y Llach, 2006).

En este contexto, la inclusión de la variable territorial y espacial en el análisis de las distintas dimensiones permite dar cuenta de situaciones muy dispares en todo el país e identificar lo que denominaremos “escenarios”, en donde se combinan distintos activos, fortalezas y debilidades. Al considerar la especificidad de cada uno de estos escenarios y de las estructuras de oportunidades que en ellos se configuran, siguiendo los planteos de Katzman y Filgueiras (1999), es importante valorar los recursos que tienen los hogares en relación a la estructura de oportunidades a las que sus integrantes tienen acceso. Estos recursos “...se convierten en activos en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad” (Katzman y Filgueiras 1999). Es necesario analizar, entonces, la relación que se establece entre la demanda (población que habita en un área geográfica dada) y sus recursos, por un lado, y la oferta de servicios y riquezas allí presente (estructura productiva, el mercado de trabajo, característica del sistema educativo, patrones culturales de la población, etc.), por otro. Los distintos territorios, provincias, localidades, pueblos y barrios no son iguales en materia de oportunidades. En un mismo momento histórico puede haber lugares con altos niveles de desarrollo social, económico y educativo y, al mismo tiempo, territorios con altos niveles de precariedad y economías de subsistencia. En nuestro país, esa es una realidad que ha marcado profundamente las desigualdades existentes. Y ello se replica, aunque de distintos modos, tanto en la estructura de oportunidades y servicios públicos —entre ellos el sistema educativo— como en el desarrollo económico y social.

En este caso, una mejora del sistema educativo supone, también, avanzar en el desarrollo de una oferta educativa de mayor calidad que permita responder a las demandas de la sociedad: garantizar el acceso, permanencia y egreso de todos los niños y jóvenes, desde la temprana edad, en la educación básica obligatoria; y transmitir conocimientos útiles y pertinentes que posibiliten a las futuras generaciones desarrollar proyectos de vida autónomos y desenvolverse como ciudadanos en una sociedad democrática (Tedesco, 2007). Para ello, es importante mejorar y fortalecer el trabajo de los docentes, su formación, sus condiciones de trabajo, la organización escolar, la cultura escolar del sistema educativo, los modelos institucionales y pedagógicos. Asimismo, garantizar una oferta educativa y de formación profesional para los jóvenes y adultos que no pudieron cumplir con los años de escolarización y formación, necesarios para insertarse en el mercado de trabajo.

Por sobre todo, es necesario comprender y conocer la relación que se establece entre estos dos componentes, el externo al sistema educativo (las condiciones sociales y materiales del modelo de desarrollo de un territorio) y el componente intra-sistema, aquéllo que ocurre en la escuela, su

---

<sup>10</sup> La primera con la Ley Federal de Educación (1993), la educación obligatoria se amplía a tres años: se incorpora la sala de cinco y los dos primeros años del secundario. Se establece la estructura de niveles sobre la base de Educación General Básica, y un último tramo de tres años denominado Polimodal. La segunda transformación de la estructura de niveles se da en el año 2006, con Ley de Educación Nacional. Esta normativa amplía la obligatoriedad de la educación básica a 13 años (incorporando el segundo ciclo del nivel medio) y se vuelve a una estructura de dos niveles: primario (seis o siete años) y secundario (cinco o seis años).

organización, sus agentes. Toda política de equidad deberá operar sobre ambos planos para promover mejores y más eficaces procesos de desarrollo social y educativo.

Hoy, resulta imprescindible que las áreas de planeamiento y los tomadores de decisiones sobre política públicas y estrategias de intervención tengan un conocimiento más profundo de las particularidades de los distintos escenarios en donde operan los distintos sistemas educativos; insumos que permitan echar luz sobre las distintas dimensiones que hacen a esta relación entre activos y recursos locales, para dar cuenta de las estructuras de oportunidades, sus características y limitaciones (Tedesco, 2007). El análisis a nivel de localidad permite superar la mirada jurisdiccional e identificar situaciones comunes en territorios administrativos diversos. Éste representa un insumo crítico para el nivel nacional, que tiene una responsabilidad de compensación de las inequidades y debe operar de manera heterogénea en los distintos territorios.

## 1. Objetivos del estudio

Este proyecto tiene como objetivo principal elaborar un diagnóstico sobre las desigualdades territoriales presentes en la Argentina, que permita una aproximación a la heterogeneidad de los contextos socioeconómicos y educativos a lo largo del territorio nacional. Interesa construir una tipología de escenarios que aborde de manera integral aspectos sociales, económicos y educativos y que sirva para interpelar el diseño y la definición de estrategias de políticas públicas para cada uno de los distintos territorios del país. La construcción de una mirada integral de la situación social, económico-productiva, laboral y educativa se presenta como condición necesaria para la coordinación efectiva de acciones por parte de distintas instancias gubernamentales a lo largo y ancho del país. En particular, este trabajo apunta a trascender los diagnósticos sectoriales y las fronteras jurisdiccionales para construir un herramienta que, partiendo de una mirada multidimensional sobre los problemas educativos y sociales, constituya un insumo concreto para operar en el territorio y permita establecer orientaciones que apoyen la consecución de metas de mediano y largo plazo para el sector educativo, económico y social.

Son objetivos específicos:

- i) Construir una base de datos que permita abordar de manera integral distintas dimensiones de análisis sobre la cuestión social, habitacional, económica, educativa que posibilite caracterizar las distintas unidades territoriales y sirva de base para el análisis futuro de las políticas públicas y para el diseño e implementación de políticas educativas. Este objetivo supone una base dinámica de información que se ampliará y actualizará a medida que lo hagan las distintas fuentes de información y se incorporen nuevas fuentes.
- ii) Elaborar una tipología de escenarios territoriales que, por sus características socio-demográficas, productivas y educativas, requieran intervenciones diferenciadas por parte de la política pública.
- iii) Aportar sugerencias que permitan un mejor aprovechamiento de la información producida en distintas instancias gubernamentales, con el objeto de promover la triangulación de fuentes en los diagnósticos que contribuyan al diseño de estrategias y a la toma de decisiones.

## 2. Estrategia metodológica

Para alcanzar los objetivos propuestos se analizaron de manera conjunta una serie de dimensiones e indicadores provenientes de distintas fuentes de información. Se consideraron tres grandes dimensiones de análisis<sup>11</sup>. A continuación se presentan las dimensiones e indicadores considerados en este primer estudio:

---

<sup>11</sup> Ver anexo de notas metodológicas para conocer el detalle de las variables y fuentes utilizadas en este documento.

1. Dimensión social: población total, variación inter-censal, tamaño medio de la localidad, porcentaje de la población que habita en la ciudad capital, situación habitacional (cloacas, hacinamiento, pavimento, agua, índice de infraestructura, tipo de vivienda), y cobertura de planes sociales (JJHH), cobertura médica, mortalidad infantil.
2. Dimensión económica-laboral: precarización laboral, empleo público, empleo por sector (primario, industria, comercio), desempleo, capacidad fiscal de la provincia.
3. Dimensión educativa: nivel educativo de jóvenes y adultos (población sin nivel primario/medio según grupo etario, analfabetismo), composición de la oferta educativa en el territorio (establecimientos de distintos tipos/niveles (educación básica, de adultos y Formación Profesional), sector de gestión (estatal o privado), cobertura y eficiencia educativa (tasa de escolarización en edad obligatoria, porcentaje de niños de seis años que asistieron a la sala de cinco años, repitencia en el primer ciclo del nivel secundario, abandono escolar en el ciclo básico de la secundaria por escuela, Coeficiente de Gini del abandono escolar por escuela).

En lo que respecta a la caracterización del sistema educativo, se utilizó la información que provee el Relevamiento Anual del año 2008, implementado por el Ministerio de Educación en los establecimientos educativos de todo el territorio nacional (urbanos y rurales, estatales y privados, de todos los niveles y modalidades de enseñanza). Dicha fuente proporciona, por ejemplo, información sobre la oferta educativa, su ubicación en el territorio, matrícula e indicadores que hacen a la trayectoria de los alumnos, etc. El carácter censal de la misma ofrece condiciones adecuadas para emprender el análisis de la oferta del sistema educativo argentino.

Para la caracterización económica y social se utilizó el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001, la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (años 2004/2005), el Censo Económico (2004) y el Censo Agropecuario (2002)<sup>12</sup>. Se utilizó, en todos los casos, la información pública disponible más actualizada. En una primera instancia, se construyó una base con información para todas las escuelas (técnicamente, unidades de servicio educativo) del país, paso necesario para el posterior agregado territorial. Es importante señalar que fueron seleccionados para el análisis final aquellos indicadores que —con altos niveles de cobertura— resultan significativos en la caracterización de los distintos escenarios territoriales considerados.

La unidad de análisis de mayor nivel de desagregación considerado en el estudio es la localidad o paraje (en el ámbito rural). El concepto de localidad es un concepto censal, de carácter físico<sup>13</sup>. Una localidad es el área comprendida por una envolvente que rodea, en toda su extensión, una mancha urbana continua. La definición de localidad implica la presencia de algún tipo de aglomeración de carácter urbano. Es por este motivo que, en este trabajo, se utilizan otros conceptos como el de pueblo o paraje para identificar a aquellas unidades de análisis de carácter eminentemente rural que, en rigor, no podrían llamarse localidades. En términos administrativos, una localidad pertenece siempre a un departamento (o partido en el caso de la Provincia de Buenos Aires). Asimismo, un departamento puede albergar varias localidades en su interior y además contener zonas rurales que, según la definición antes mencionada, no siempre pueden ser clasificadas como localidades.

La primera clasificación del territorio que organiza el análisis es el tamaño poblacional de las localidades. Se establece una clasificación que permite distinguir dos universos de análisis: el ámbito urbano y el rural.

A continuación, se presenta el agrupamiento que se toma como punto de partida para el análisis preliminar de la información:

---

<sup>12</sup> Ver anexo metodológico para el detalle de las variables y fuentes utilizadas en este documento.

<sup>13</sup> A partir del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1970 se explicitó el criterio de delimitación física de las localidades. En oportunidad del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 se dieron los fundamentos teóricos metodológicos de la definición, quedando de este modo oficializado por el INDEC, para fines estadísticos censales, un criterio posible de ser aplicado en todo el territorio nacional de manera uniforme ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)).

- 1) **Ámbito urbano:**
  - a) Ciudades capitales (sin importar el tamaño poblacional de las mismas, incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
  - b) Grandes ciudades: Localidades de más de 100.000 habitantes.
  - c) Ciudades Intermedias: Localidades de 50.000 a 99.999 habitantes.
  - d) Ciudades pequeñas: Localidades de 10.000 a 49.999 habitantes.
  - e) Ciudades periurbanas: Localidades de 2.000 a 9.999 habitantes.
- 2) **Ámbito rural**
  - a) Áreas rurales aglomeradas (de 500 a 1.999 habitantes).
  - b) Áreas rurales dispersas (hasta 499 habitantes).

Consideramos que esta primera división resulta necesaria para captar la diversidad de ámbitos geográficos posibles y sus estructuras de oportunidades, que deben ser en última instancia, objeto de las políticas públicas de desarrollo. El tamaño poblacional y el nivel de dispersión de la población en el territorio resultan datos centrales al momento de definir estrategias de intervención. Para ello, en distintos capítulos del informe se incluyen mapas que ilustran y muestra la ubicación de los distintos contextos en el territorio nacional. Una primera descripción de las disparidades observadas en función de esta primera clasificación se presenta en la sección B.

Como se mencionó anteriormente, el objetivo del trabajo es analizar de manera integral las desigualdades educativas, sociales y económicas con el máximo nivel de desagregación posible. Así, sobre la base del análisis integrado de la información para cada uno de los grupos poblacionales se elaboró una primera clasificación de los distintos contextos territoriales al interior de cada grupo poblacional. Es decir, una clasificación de las localidades en función del perfil respecto de las variables consideradas. Para este paso, se utilizó una técnica de clasificación multivariada —análisis de *clusters* o conglomerados— que permitió identificar distintos contextos<sup>14</sup>. Los resultados de este ejercicio fueron georeferenciados con el objeto de integrar la dimensión territorial en el análisis: distancia o cercanía de grandes ciudades, características geográficas. Los resultados de este ejercicio se presentan en la sección C de este capítulo.

Una vez alcanzado el diagnóstico de base, se agruparon los diferentes contextos territoriales en función de elementos y desempeños comunes construyendo, así, una tipología de escenarios sociales, económicos y educativos. Este último ejercicio de síntesis (escenarios) permite generar un instrumento que facilita un abordaje más sencillo del nivel de heterogeneidad observado en territorio, punto se desarrolla en la sección D.

Posteriormente, esta tipología se utiliza para retomar el nivel territorial de la Provincia —responsable de los servicios educativos y otros servicios públicos— y examinar la complejidad de cada uno de los subsistemas educativos provinciales. Para analizar y dimensionar el nivel de heterogeneidad observado se incluyen los mapas con los resultados por provincia. Como se verá más adelante, la mayoría de las provincias contienen una gran disparidad de escenarios sociales, económicos y educativos, lo que en principio sugeriría la necesidad de tener una oferta educativa más diversa y focalizada en los diferentes escenarios de actuación. Ello se despliega en el apartado E de este capítulo.

---

<sup>14</sup> La técnica de *cluster* empleada para la clasificación y agrupamiento de localidades se realizó con el paquete estadístico SPSS, utilizando un modelo de análisis de tipo jerárquico (*Hierarchical Cluster*) bajo el método de Ward —que busca maximizar la homogeneidad interna y la heterogeneidad externa de los agrupamientos— y considerando la distancia euclídea cuadrada como medida de similitud para medir la proximidad de los elementos a agrupar. En nuestro caso, esos elementos fueron las localidades.

## B. La distribución de la población en el territorio nacional

A diferencia de muchos países latinoamericanos, la Argentina es un país mayormente urbano. Las capitales provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las localidades de más de 50.000 habitantes suman un total de 111 ciudades que, a nivel nacional, delimitan los aglomerados urbanos de mayor relevancia en términos de densidad poblacional. Según la información relevada en el censo de población de 2001, residen en estas ciudades dos tercios de la población total del país (67%).

Dentro de este grupo, se destacan las 23 capitales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las que genéricamente denominaremos en adelante “ciudades capitales”. Además de su importancia en términos de peso poblacional, se trata de espacios territoriales con una fuerte concentración de activos, ya que reúnen, en la mayoría de los casos, a las ciudades más importantes en términos de infraestructura de servicios básicos de salud, educación, transporte, comunicación, administración, comercio y justicia. La población residente en estas 24 ciudades representa cerca de un cuarto del total de habitantes del país (24%), y durante los diez años que separaron las últimas mediciones censales, el volumen poblacional de estas ciudades ha experimentado un crecimiento cercano al 8%. Como podrá verse más adelante, se trata de un crecimiento moderado en relación con la dinámica poblacional exhibida por el resto de los grupos poblacionales.

Las localidades de 100.000 o más habitantes conforman el segundo grupo de importancia dentro del ámbito urbano. Si bien no presentan la misma relevancia administrativa que revisten las ciudades capitales, se trata de un conjunto de 38 ciudades con un peso demográfico muy significativo: en ellas reside un tercio de los habitantes del país. La mayoría de estas localidades pertenecen a la provincia de Buenos Aires y, particularmente, al Aglomerado del Gran Buenos Aires<sup>15</sup>, ya que 26 de las 38 localidades forman parte del conurbano bonaerense. Incorpora, también, a grandes ciudades de dos provincias del centro del país (Córdoba y Santa Fe) y de las provincias de Mendoza, Chubut y Entre Ríos. Además de su importancia a nivel poblacional, las localidades de este grupo representan espacios territoriales de gran magnitud y, en muchos casos, se trata de las segundas ciudades provinciales en importancia. Todas ellas cuentan con una importante concentración de activos aunque no siempre de los mismos servicios básicos de salud, educación, infraestructura, transportes, comunicación, administración, comercio y justicia que sí se presentan en las ciudades capitales. La dinámica demográfica de estas grandes urbes también ha sido positiva en el decenio 1991-2001, y crecieron a un ritmo mayor incluso que el caracteriza a las ciudades capitales (9,3%).

El tercer grupo poblacional distinguible dentro de los grandes aglomerados urbanos es el de las localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes. Este conjunto está conformado por 49 ciudades ubicadas en 18 provincias del país (con la excepción de Formosa, Catamarca, La Rioja, Santa Cruz y Neuquén). Estas ciudades intermedias concentran 9,3% de la población total. Se trata, asimismo, de las ciudades más dinámicas en términos demográficos dentro del conjunto de grandes aglomerados urbanos: entre 1991 y 2001, la población que reside en estas localidades ha experimentado un crecimiento del 19,1%.

La trama urbana de menor tamaño —menos de 50.000 habitantes por localidad— y la población rural representan otro tercio del total de la población (32,9%); y es una trama ampliamente extendida, ya que está compuesta por más de 3.500 localidades, pueblos, parajes y población en situación dispersa a lo largo del país.

Comparativamente, durante los diez años que separaron las últimas mediciones censales, los poblados rurales y los centros urbanos más pequeños exhibieron un significativo crecimiento poblacional, y se observa, en el mismo período, una reducción de la población rural dispersa.

---

<sup>15</sup> Según definiciones del INDEC, el Aglomerado Gran Buenos Aires está conformado por la “mancha urbana” que se extiende alrededor de la Ciudad de Buenos Aires. Territorialmente, contiene 14 partidos del conurbano bonaerense, de manera completa, y parte del territorio de otros 18 partidos

**CUADRO 2**  
**DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN**

Grupos poblacionales	Cantidad de localidades/ parajes	Pob. censo 1991	Pob. censo 2001	Variación intercensal (porcentaje)	Particip. sobre total poblacional
Ciudades Capitales	24	8 204 219	8 855 113	7,9	24,4
Loc. > 100 000 habitantes	38	11 077 255	12 111 106	9,3	33,4
Loc. > 50 000 habitantes	49	2 838 855	3 382 231	19,1	9,3
Loc. > 10 000 habitantes	248	4 144 321	5 072 916	22,4	14,0
Loc. > 2 000 habitantes	653	2 341 953	2 967 563	26,7	8,2
Áreas rurales agrupadas	2 431	951 504	1 266 554	33,1	3,5
Áreas rurales dispersas	495	3 057 421	2 604 647	-14,8	7,2
Total	3 938	32 615 528	36 260 130	11,2	100

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de Censos de Población, INDEC.

En términos generales, alrededor del 90% de la población argentina vive en emplazamientos urbanos y peri-urbanos, lo cual facilita, desde el punto de vista logístico, la provisión de servicios básicos y una mayor factibilidad de ofrecer sistemas de conectividad para acceder a otro tipo de servicios más complejos o de mayor escala poblacional.

## 1. Los grupos poblacionales e indicadores educativos y de contexto

Las ciudades capitales y las localidades de más de 50.000 habitantes concentran de manera conjunta el 63,3% de la población en edad escolar obligatoria (5 a 17 años). En términos absolutos, este colectivo representa un volumen aproximado de 5,5 millones de niños y adolescentes. La distribución entre los distintos grupos poblacionales muestra una fuerte concentración en las ciudades de más de 100.000 habitantes: a nivel nacional, uno de cada tres niños y adolescentes en edad escolar obligatoria reside en estas grandes urbes (31,9%). Las ciudades capitales también albergan una proporción importante de la población entre 5 y 17 años (21,7%), mientras que las ciudades intermedias representan menos del 10% del total de poblacional en edad de asistir a la educación obligatoria. Estas tendencias se ajustan a las observadas anteriormente para la distribución total de la población, aunque en el caso de las ciudades capitales y las localidades de 100.000 y más habitantes es más elevado el porcentaje de población general que el correspondiente a niños y adolescentes, lo cual puede explicarse por la menor tasa de fecundidad que caracteriza a las grandes urbes.

Según los datos que ofrece el Censo 2001, el grado de inclusión educativa de este grupo etario (5 a 17 años de edad) plantea algunas diferencias en los distintos grupos poblacionales que es importante destacar. Se advierte una relación inversa entre el tamaño poblacional y el porcentaje de niños y adolescentes en edad escolar que se encuentran por fuera del sistema educativo: mientras en las ciudades capitales y en las grandes urbes se advierten valores muy similares (6,4% y 6,3%, respectivamente), esta proporción aumenta para las ciudades intermedias y más aún entre los grupos de menor tamaño y el ámbito rural.

Asimismo, como puede observarse en el cuadro 3, el nivel educativo de la población joven y adulta desciende a medida que el tamaño de la localidad se reduce. A modo de ejemplo, puede observarse que, mientras tres de cada diez habitantes de este segmento etario (18 a 49 años) en las capitales provinciales no ha alcanzado el nivel secundario, en el ámbito rural esta situación alcanza a cinco de cada diez personas. No obstante, las disparidades más notorias se advierten en los niveles de terminalidad de la escolaridad primaria: en las capitales y en las ciudades de más de 50.000 habitantes



la proporción de jóvenes y adultos sin primario completo no supera el 10%, mientras que en las zonas rurales dispersas se observan niveles mucho más elevados (alrededor del 33%).

De manera similar, los niveles de alfabetización de la población de diez años y más<sup>16</sup> se organizan en un gradiente que parece estar influido por el tamaño de los grupos poblacionales. Si bien las tasas de analfabetismo de los grandes aglomerados urbanos se encuentran siempre por debajo de la media nacional, existen diferencias: las ciudades capitales y las grandes urbes de más de 100.000 habitantes exhiben los niveles más bajos, mientras que en las ciudades intermedias se advierten valores más elevados.

**CUADRO 3**  
**PERFIL EDUCATIVO DE LOS PRINCIPALES GRUPOS POBLACIONALES, AÑO 2001**

Grupos poblacionales	Población en edad escolar (5 a 17 años)	Distrib. de la población 5 a 17 años (porcentaje)	Población en edad escolar que no asiste (porcentaje)	Jóvenes y Adultos (18 a 49 años)	Jóvenes y adultos s/ primaria (porcentaje)	Jóvenes y adultos s/ secund. (porcentaje)	Tasa de analfabetismo (porcentaje)
Ciudades Capitales	1 916 296	21,7	6,4	4 048 233	6,0	30,9	1,3
Loc. > 100 000 habitantes	2 810 282	31,9	6,3	5 409 408	8,1	43,8	1,6
Loc. > 50 000 habitantes	859 085	9,7	7,2	1 478 607	9,3	43,7	2,3
Loc. > 10 000 habitantes	1 340 158	15,2	8,2	2 157 688	12,0	44,7	3,1
Loc. > 2 000 habitantes	796 236	9,0	8,9	1 229 946	14,7	45,9	3,9
Áreas rurales agrupadas	354 880	4,0	10,1	506 460	18,9	50,6	5,0
Áreas rurales dispersas	743 452	8,4	19,3	1 033 637	32,9	50,4	9,2
TOTAL	8 820 389	100	8,2	15 863 979	10,7	41,4	2,6

Fuente: CEPAL-UEPA, sobre la base de Censo de Población 2001, INDEC.

Estas disparidades territoriales en el ámbito educativo también pueden rastrearse en otro conjunto de variables. Como puede observarse en el cuadro 4, la diferenciación por tamaños sigue un patrón que se evidencia en las condiciones habitacionales y en la estructura del mercado de trabajo.

Las condiciones habitacionales —medidas a través de la calidad de los materiales de la vivienda, el nivel de hacinamiento y el acceso a redes cloacales— tienden a empeorar a medida que el tamaño poblacional disminuye. La proporción de hogares en situación de hacinamiento crítico<sup>17</sup> aumenta progresivamente con la disminución del tamaño poblacional, al igual que el porcentaje de hogares construidos con materiales precarios<sup>18</sup>. Una excepción a esta tendencia se observa en la proporción de hogares sin acceso a red cloacal: en las grandes ciudades de 100.000 o más habitantes la proporción de hogares sin acceso a este servicio es mayor que en las urbes más pequeñas.

Por último, el perfil del mercado laboral muestra una clara tendencia al aumento de la precariedad en los grupos poblacionales de menor tamaño. En este sentido, son las ciudades capitales las que exhiben un mayor nivel de empleo registrado. Asimismo, la estructura del mercado de trabajo muestra, como cabría esperar, que en los grandes aglomerados urbanos es muy baja la participación del empleo en sector primario. No obstante, esto no se traduce necesariamente en una mayor incidencia del empleo industrial; el caso de las capitales provinciales es el más evidente en este sentido, ya que combina bajos niveles relativos en ambos sectores, lo cual se explica por el importante

<sup>16</sup> Dato censal disponible para el nivel de desagregación considerado.

<sup>17</sup> Se considera hacinamiento crítico cuando la vivienda alberga a más de tres personas por habitación. Para más información consultar el Anexo Metodológico.

<sup>18</sup> Agrupa las categorías CALMAT IV y CALMAT V. Para más información, consultar el Anexo Metodológico.

peso que el sector terciario y la administración pública poseen en la estructura de empleo de estas ciudades. En cambio, las ciudades grandes e intermedias son las que muestran mayores niveles de empleo en el sector secundario, debido a que en muchos casos se trata de grandes polos industriales (como, por ejemplo, la localidad de General San Martín en el conurbano bonaerense).

**CUADRO 4**  
**INDICADORES HABITACIONALES Y DEL MERCADO DE TRABAJO, AÑO 2001**  
(En porcentaje)

Contexto	Hogares de construcción precaria	Hogares bajo hacinamiento crítico	Hogares sin cloacas	Empleados en sector primario/ rural	Empleados en sector industrial	Empleados sin aportes previsionales
Ciudades Capitales	3,1	7,0	23,9	1,2	26,7	34,3
Loc. > 100 000 habitantes	2,6	7,6	51,5	1,4	34,3	35,3
Loc. > 50 000 habitantes	7,2	8,1	42,8	4,0	32,2	38,8
Loc. > 10 000 habitantes	7,7	9,3	47,2	8,2	30,6	43,1
Loc. > 2 000 habitantes	9,6	9,8	74,9	14,5	28,0	45,5
Áreas rurales agrupadas	16,2	12,3	93,2	24,1	22,3	46,9
Áreas rurales dispersas	36,7	18,0	93,5	64,8	10,8	52,2
TOTAL	7,4	8,8	49,7	8,7	29,0	38,8

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de Censo de Población 2001, INDEC.

### C. Análisis sobre la heterogeneidad de contextos territoriales

Siguiendo la propuesta metodológica planteada inicialmente, cada grupo poblacional fue desagregado en subgrupos, llamados “contextos territoriales”, a fin de identificar localidades y lugares que, dentro de un mismo rango de tamaño poblacional, presentan situaciones socio-económicas, educativas y niveles de vida diferenciados. En muchos casos, estos contextos pudieron asociarse claramente a atributos vinculados con la estructura productiva, proximidad con otros centros urbanos, niveles de cobertura educativa, disponibilidad de infraestructura, etc.<sup>19</sup>.

Cada uno de los contextos territoriales es descrito en detalle en la segunda parte de este documento. Esta sección se focaliza en el análisis del conjunto de los contextos territoriales, tratando de compararlos y detectar las principales diferencias, especialmente en relación con la dimensión educativa. En el capítulo siguiente, este análisis se utilizará como insumo para construir una suerte de tipología de “escenarios” que buscará sintetizar situaciones problemáticas comunes a varios contextos territoriales diferentes<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> La técnica de *cluster* empleada para la clasificación y agrupamiento de localidades se realizó con el paquete estadístico SPSS, utilizando un modelo de análisis de tipo jerárquico (*Hierarchical Cluster*) bajo el método de Ward —que busca maximizar la homogeneidad interna y la heterogeneidad externa de los agrupamientos— y considerando la distancia euclídea cuadrada como medida de similitud para medir la proximidad de los elementos a agrupar. En nuestro caso, esos elementos fueron las localidades.

<sup>20</sup> Una de las hipótesis de este estudio es que localidades o lugares similares en términos de población o pertenecientes a una misma provincia no necesariamente tienen niveles educativos semejantes. Las diferencias obedecen a distintos

**CUADRO 5**  
**GRUPOS POBLACIONALES Y CONTEXTOS TERRITORIALES.**  
**PERFIL DEMOGRÁFICO Y ANALFABETISMO**

Grupos Poblacionales y contextos territoriales	Cant. de local.	Censo 1991	Censo 2001
<b>Ciudades Capitales</b>			
Contexto 1.1 Buen desarrollo económico, social y educativo	3	3 059 209	2 900 712
Contexto 1.2 Desarrollo económico, social y educativo medio	11	2 741 071	3 063 154
Contexto 1.3 Desarrollo económico, social y educativo bajo	10	2 403 939	2 891 247
Localidades de 100.000 o más habitantes			
Contexto 2.1 Buenos indicadores socioeconómicos y educativos	3	712 632	701 219
Contexto 2.2 Situación social y educativa intermedia	19	5 939 949	6 026 737
Contexto 2.3 Alta vulnerabilidad social y educativa	16	4 424 674	5 383 150
<b>Localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes</b>			
Contexto 3.1 Buenos indicadores educativos en contextos favorables	20	1 217 050	1 394 883
Contexto 3.2 Malos indicadores educativos en contexto favorable	7	372 722	452 473
Contexto 3.3 Buenos indicadores educativos en contexto desfavorable	13	758 182	916 343
Contexto 3.4 Malos indicadores educativos en contexto desfavorable	9	490 901	618 532
Localidades entre 10.000 y 49.999 habitantes			
Contexto 4.1 Ciudades con dinámica productiva positiva y especializada	83	1 507 375	1 778 223
Contexto 4.2 Ciudades Pequeñas	114	1 680 423	2 038 021
Contexto 4.3 Ciudades Importantes en la trama provincial	51	956 523	1 256 672
<b>Localidades entre 2.000 y 9.999 habitantes</b>			
Contexto 5.1 Pueblos inmigrantes altos ingresos	48	117 925	210 323
Contexto 5.2 Pueblos con bajo crecimiento demográfico	214	901 867	956 057
Contexto 5.3 Pueblos medio crecimiento demográfico	173	696 271	849 803
Contexto 5.4 Pueblos fuerte Inmigración pobres rurales	218	625 890	951 380
<b>Parajes rurales de menos de 2000 habitantes</b>			
Contexto 6.1 Rurales agrupados próximos urbanización	65	20 014	34 785
Contexto 6.2 Pequeños poblados rurales especializados en turismo	237	68 826	104 605
Contexto 6.3 Aglomerado rural agropecuario de renta alta/ media	894	421 262	491 996
Contexto 6.4 Aglomerado rural agropecuario de baja renta y subsistencia	1128	405 328	580 549
Contexto 6.5 Pequeños poblados con predominio población indígena	107	36 074	54 619
<b>Población rural dispersa</b>			
Contexto 7.1 Rural próximo urbanizaciones	51	191 747	155 159
Contexto 7.2 Rural disperso zona de alta productividad.	158	949 214	723 171
Contexto 7.3 Rural disperso baja renta y subsistencia	230	1 555 668	1 432 019
Contexto 7.4 Rural dispersos predominio indígenas	56	360 792	294 298
Total	3 938	32 615 528	36 260 130

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

El ejercicio de subdividir a los grupos poblacionales de acuerdo a otros atributos socio-económicos, sociales y educativos dio lugar a 26 contextos territoriales diferentes, dispersos en todo el territorio nacional y con diferentes pesos poblacionales, como puede observarse en el cuadro 5. Debe tenerse presente que ningún contexto territorial por sí mismo concentra más del 17% de la población, y que es necesario sumar más de ocho contextos territoriales de distinto tamaño y naturaleza para

factores, algunos relacionados con el nivel de vida y estructura productiva, otros asociados a acceso a infraestructuras y cobertura de servicios públicos y, en otros casos, a la suma sistémica de muchas causas convergentes.

alcanzar al 70% de la población nacional. Esto indica que el panorama territorial es diverso y con marcada heterogeneidad de situaciones sociales y educativas.

En los cuadros siguientes se presentan los 26 contextos territoriales junto con algunos indicadores demográficos básicos. Los códigos que identifican cada uno de los contextos se componen con un primer dígito, que remite al grupo poblacional de referencia, y un segundo dígito que identifica el número de contexto en sí mismo. Por ejemplo, el contexto territorial 1.1 es el primer subgrupo identificado dentro del grupo poblacional 1 (ciudades capitales); el código 1.2 identifica el segundo contexto dentro del conjunto de ciudades capitales, y así sucesivamente. Esta nomenclatura será utilizada a continuación para señalar los distintos contextos territoriales en lo que resta del presente documento.

El comportamiento demográfico inter-censal de los diversos grupos poblacionales y contextos territoriales ha sido muy variado, aunque tres elementos se destacan claramente (véase cuadro 5):

- a) la población rural dispersa tiende a decrecer, de alrededor de 3 millones de personas a 2,5 millones, y se observa un proceso migratorio de alta proximidad; es decir, hacia las zonas próximas, pequeñas aglomeraciones o poblados, especialmente en las regiones más pobres y rezagadas del país (aunque uno de los contextos rurales con peores indicadores sociales y educativos tiene aún una población que llega a casi el 4% del total nacional);
- b) las capitales provinciales y las grandes ciudades presentan una evolución demográfica estable, con un crecimiento relativo bajo, aunque las ciudades con peores indicadores educativos y sociales crecen a mayor ritmo;
- c) las ciudades de tamaño intermedio (50.000 a 99.999 habitantes) muestran un crecimiento sostenido aunque inferior a las localidades más pequeñas, que son las de mayor aumento poblacional debido a procesos inmigratorios importantes, en términos relativos a los tamaños de estas localidades.

## 1. Heterogeneidad de contextos en ciudades capitales

Como se señaló, los contextos territoriales 1.1, 1.2 y 1.3 corresponden a ciudades capitales provinciales<sup>21</sup>. Las desigualdades en estas ciudades están vinculadas principalmente al perfil educativo de su población —en términos de los niveles educativos formales alcanzados— así como también a la cobertura y desempeño (véase cuadro 6). Si bien estas ciudades tienen los mejores indicadores educativos en general, se pueden apreciar diferencias marcadas intra-grupo. Por ejemplo, la población de 14 a 17 años no escolarizada en el primer contexto territorial asciende sólo a alrededor de 7%, mientras que en el segundo contexto supera el 12,5% y en el tercero supera el 15%.

En el cuadro 6 quedan, además, claramente en evidencia que las condiciones de vida son diferentes en cada contexto, y se deteriora progresivamente hacia el tercer contexto. En el análisis de cada uno de los contextos en la segunda parte se detallan múltiples diferencias, incluso del rol del Estado y la participación del sector privado en la oferta educativa, algunas características de la trayectoria educativa de los alumnos en el nivel medio y algunos rasgos de la desigualdad intra-ciudad en la capacidad de las escuelas de retener a sus alumnos. El mapa 1 muestra las localizaciones de las ciudades en cada contexto.

---

<sup>21</sup> Se incluyen aquí las 23 capitales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se trata de ciudades de muy diferente tamaño, que concentran distintas proporciones de la población provincial, pero tienen en común que en ellas se desarrollan actividades administrativas e institucionales que les otorgan un carácter especial, tanto en materia de empleo como de ingresos y oportunidades laborales, de acceso a salud, educación y consumos culturales.

### MAPA 1 LOCALIZACIÓN DE LAS CIUDADES CAPITALES SEGÚN CONTEXTO TERRITORIAL



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

**CUADRO 6**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES EN CIUDADES CAPITALES**

Contextos	1.1	1.2	1.3
Total de ciudades	3	11	10
Porcent. hogares con hacinamiento crítico	3,5	6,1	11,5
Porcent. hogares con Plan Jefes/as	5,5	14,3	37
Porcent. población sin cobertura médica	28,3	40,9	47,1
Porcent. empleados sector público	35,1	33,4	32,5
Porcent. ocupados sin aportes jubilatorios	24,6	35,3	42,4
Porcent. abandono intra-anual CB secundaria estatal	2,9	4,9	4,6
Porcent. pob. 14 a 17 años no escolarizada	5,9	12,6	15,3
Porcent. pob. 25 a 29 sin secundaria completa	32,7	35,2	36,7

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

## 2. Heterogeneidad de contextos en ciudades de 100.000 y más habitantes

El grupo poblacional 2 está compuesto por 38 grandes urbes, y se han identificado en el mismo tres contextos territoriales diferentes. El contexto 2.1, uno de los más pequeños (2% de la población nacional y sólo tres ciudades)<sup>22</sup> agrupa a las ciudades de más de 100.000 habitantes con buenos desempeños educativos y una buena situación económica y de infraestructura. Sin embargo, se han detectado ciertas diferencias intra-localidad referido al abandono escolar, que se concentran en un conjunto de escuelas<sup>23</sup>.

**CUADRO 7**  
**CONTEXTOS TERRITORIAL CORRESPONDIENTES AL GRUPO POBLACIONAL 2**  
*(Localidades de más de 100.000 habitantes)*

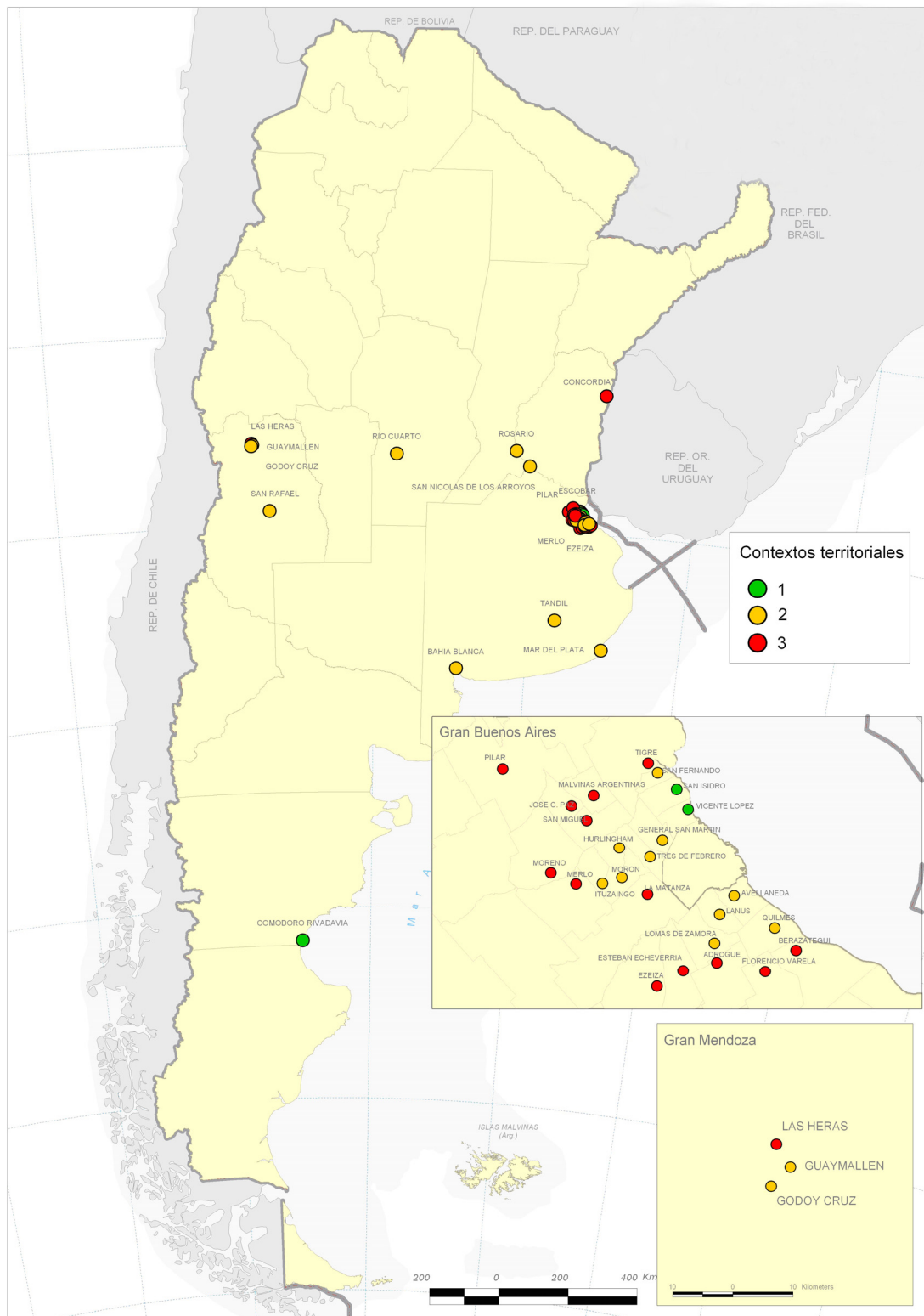
Contextos	2.1	2.2	2.3
Total de localidades	3	19	16
Porcent. hogares con hacinamiento crítico	3,8	5,4	10,7
Porcent. hogares con Plan Jefes/as	5,2	14,8	23,3
Porcent. población sin cobertura médica	30,7	43,9	57,7
Porcent. emplea-dos sector público	15,7	18,7	18,3
Porcent. ocupados sin aportes jubilatorios	25,9	34,9	39,1
Porcent. abandono intra-anual Ciclo básico secundaria estatal	1,9	4,2	3,7
Porcent. pob. 14 a 17 años no escolarizada	6,7	11	14,6
Porcent. adultos 25 a 29 sin sec. completa	29,2	38,1	52,4

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

<sup>22</sup> Es interesante observar que en buena medida, este contexto sigue al contexto 1.1, está integrado por las ciudades de Vicente López, San Isidro y Comodoro Rivadavia (Chubut).

<sup>23</sup> En el análisis detallado de cada uno de los contextos, en el segundo capítulo, se amplía esta información.

**MAPA 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS CIUDADES DE LOS CONTEXTOS TERRITORIALES REFERIDOS A**  
**LAS CIUDADES DE MÁS 100.000 HABITANTES**



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

Los contextos territoriales 2.2 y 2.3 dan cuenta de cerca del 30% de la población total, corresponden a 35 ciudades de más de 100.000 habitantes, e incluye a todas las ciudades grandes del país con excepción de las capitales, y a muchas localidades del primer y segundo cordón del Gran Buenos Aires. Las principales diferencias entre estos contextos refieren al nivel educativo formal alcanzado por su población, a la actual cobertura educativa, la retención escolar, el acceso a diferentes infraestructuras públicas<sup>24</sup> y el grado de hacinamiento en los hogares (en el contexto 2.3 la proporción de hogares con hacinamiento crítico duplica el valor del contexto 2.2). En términos generales, en ambos contextos el desafío pendiente es la educación media de adultos, especialmente en el contexto 2.3<sup>25</sup>.

### 3. Heterogeneidad de contextos en ciudades de 50.000 a 99.999 habitantes

El grupo poblacional 3 está compuesto por 49 ciudades de entre 50.000 y 99.999 habitantes que reúnen aproximadamente el 10% de la población total, y están localizadas en diversas provincias. Debido a fuertes heterogeneidades internas, este grupo poblacional se ha subdividido en cuatro contextos territoriales diferentes que combinan diferentes situaciones socioeconómica y de infraestructura disponible con el perfil educativo de su población. En el primer contexto ambas situaciones (económicas y educativas) son favorables; en el segundo se mantienen condiciones socioeconómicas favorables pero los resultados educativos son comparativamente menores; en oposición, el contexto 3.3 donde las condiciones generales son desfavorables pero los indicadores educativos positivos y el cuarto contexto, como se observa en el cuadro siguiente, presenta los más bajos niveles en varios indicadores socio económicos y educativos del grupo, incluso inferiores a los de ciudades de menor tamaño.

**CUADRO 8**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES DEL GRUPO POBLACIONAL 3**  
*(Localidades de más de 50.000 habitantes)*

Contextos	3.1	3.2	3.3	3.4
Total de ciudades	20	7	13	9
Porcent. Hogares con hacinamiento crítico	5,1	5,5	10	13,9
Porcent. Hogares con Plan Jefes/as	13	10,4	21,4	34,9
Porcent. Pob. sin cobertura médica	39,8	39,9	49,3	58,5
Porcent. Empleados sector público	25,4	22,2	23,4	25,1
Porcent. Ocupados sin aportes jubilatorios	34,3	40,3	39	50,4
Porcent. Abandono intra-anual CB secundaria estatal	3,9	10,1	4,2	6,1
Porcent. Pob. 14 a 17 años no escolarizad.	11,7	15,20%	15,20%	23,90%
Adultos 25 a 29 sin secundaria completa	41,9	35,2	47,4	47,2
Tasa de analfabetismo	1,5	1,6	2,5	4,5

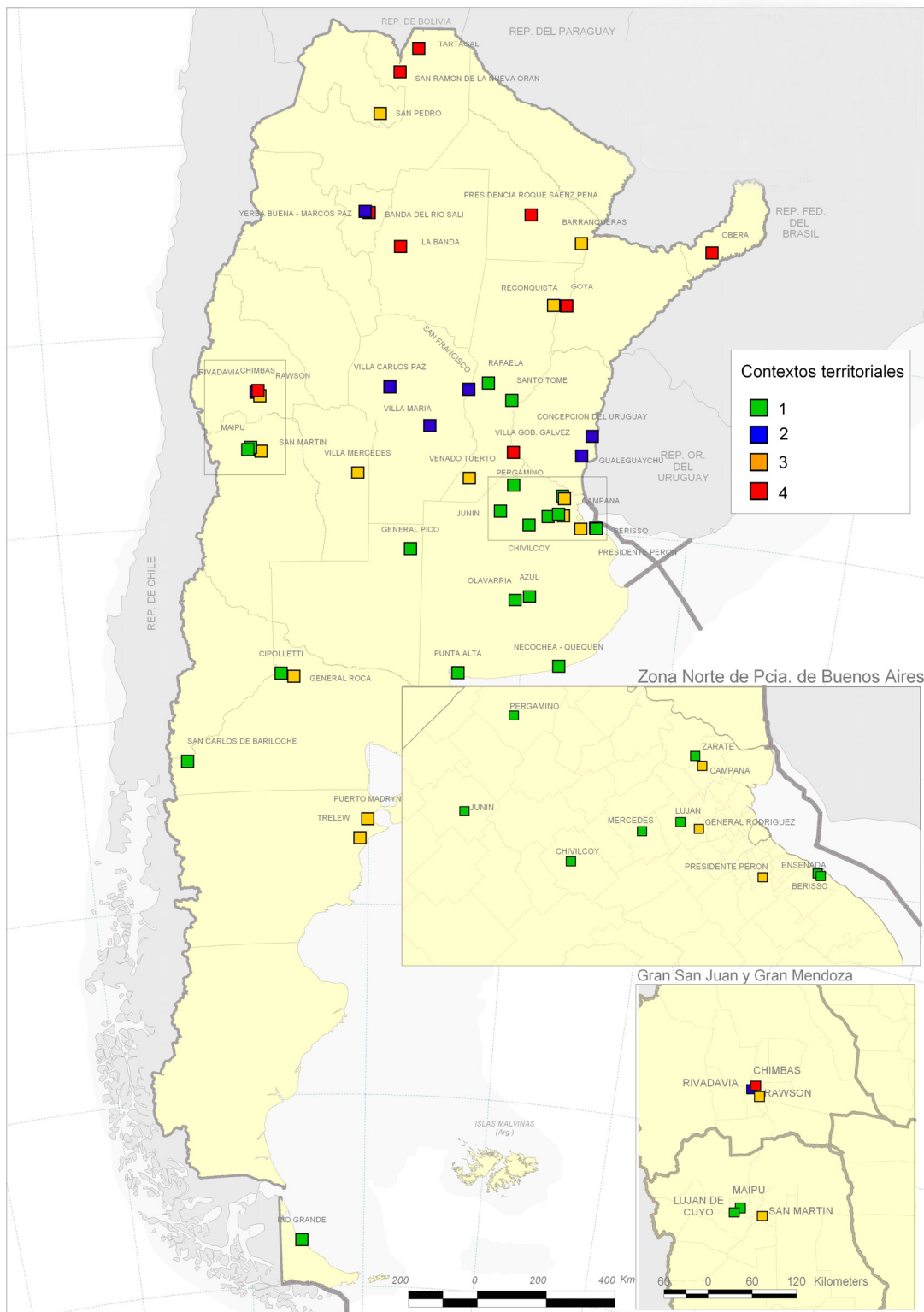
Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

<sup>24</sup> El contexto 2.3 (“alta vulnerabilidad” presenta muy bajos indicadores de acceso; por ejemplo casi el 70% no tiene cloacas y agua potable; y presenta (en relación con el grupo) los más altos niveles de informalidad laboral, medido en término de cobertura sanitaria alternativa a la suministrada por el estado.

<sup>25</sup> La educación secundaria ha ganado cobertura progresivamente, pero el grupo de 18 a 24 años aún tiene 43% de jóvenes sin secundario completo, parte de lo cual se debe a que entre el fin del ciclo primario y el inicio del secundario se produce una fuerte caída de la asistencia a establecimientos educativos (cerca del 15% de los niños de 14 a 17 años no concurría a ningún establecimiento, mientras que a los trece años ese valor ascendía a 2,65%).



**MAPA 3**  
**CIUDADES CORRESPONDIENTES AL GRUPO POBLACIONAL 3**  
*(Entre 50 y 100 mil hab. y los correspondientes contextos)*



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

El primer contexto territorial identificado muestra indicadores favorables, y se destacan especialmente los niveles de cobertura educativa primaria, el alto nivel de asistencia de la población de 14 a 17 años, la baja tasa de mortalidad infantil y la más baja de analfabetismo para ese tamaño de localidades. El análisis más detallado de algunas tasas de estas —más de 80— localidades indica que en ellas ha habido un desarrollo económico próspero y dinámico que ha incidido positivamente en otras dimensiones sociales, educativas y sanitarias. Por ejemplo, la informalidad laboral, que es alta en términos absolutos, es relativamente baja en esas localidades en comparación con otros contextos (en la segunda parte de este documento se profundiza el detalle de cada uno de estos contextos).

El contexto (4.3) de este grupo, denominado “Ciudades importantes en la trama provincial” incluye cincuenta ciudades que desempeñan roles urbanos significativos y constituyen un punto de referencia general de la población rural y de pequeños pueblos próximos. Sin embargo, muestran indicadores educativos, sociales y de infraestructura pobres en promedio.

Como puede observarse en el mapa 3, existe un cierto patrón territorial diferenciado; en el contexto 3.1, la mayor parte de las ciudades corresponden a la Provincia de Buenos Aires y son, en su mayoría, ciudades con una larga historia productiva y cultural y con una cobertura casi total de la educación primaria, pero que se interrumpe al comienzo (o durante) el ciclo secundario. Alrededor del 45% de los adultos no culminó el ciclo secundario, porcentaje que se reduce algunos puntos cuando se toma en cuenta segmentos poblacionales más jóvenes.

El segundo contexto (3.2) agrupa ciudades de otras zonas del país, en las que destaca Córdoba y Entre Ríos. Éste es un contexto paradójico, porque los indicadores generales socio-económicos son relativamente buenos pero se advierten dificultades en la trayectoria de la población escolar en el nivel medio: los niveles de abandono en el ciclo básico secundario y la inclusión educativa de jóvenes entre 14 y 17 años resultan elevados, tanto para esos estándares generales como dentro del mismo grupo.

El siguiente contexto (3.3) comprende un grupo disperso territorialmente de trece ciudades que, a pesar de no contar con una situación social y de infraestructura favorable, presenta buenos niveles educativos, en el orden del promedio de su grupo poblacional.

El último contexto (3.4) agrupa a nueve ciudades que presentan grandes limitaciones y revelan un contexto de déficit severo: cerca del 24% de los adultos no terminó el ciclo primaria. Aún en el tramo de edad de 18 a 24, ese porcentaje supera el 10%, y el 47% de la población entre 25 y 29 años no terminó el ciclo secundario. El 24% de los adolescentes no asiste a un establecimiento educativo y se advierten dificultades en el acceso al nivel inicial obligatorio. Por otro lado, el hacinamiento crítico afecta al 14% de los hogares, la alta difusión de planes sociales (35% da cuenta del grado de vulnerabilidad de su población, la tasa de mortalidad infantil se ubicaba en doce por mil y el 60% de los habitantes de estas ciudades no tiene cobertura sanitaria, más allá que la que le brinda el sistema estatal.

#### **4. Heterogeneidad de contextos en localidades de 10.000 a 49.999 habitantes**

Este grupo poblacional totaliza aproximadamente al 14% de la población nacional y ha sido subdividido en tres contextos que dan cuenta de los distintos roles que desempeñan estas localidades en sus respectivas tramas urbanas provinciales, y del dinamismo económico local, que se refleja, también, en indicadores educativos de la población general dispares.

**CUADRO 9**  
**INDICADORES EDUCATIVOS DEL GRUPO POBLACIONAL 4**  
**Y SUS CONTEXTOS TERRITORIALES**

Contextos territoriales	4.1 Ciudades entre 50/10 mil hab. dinámicas productivamente	4.2 Ciudades entre 50/10 mil hab. dinámicas media	4.3 Ciudades entre 50/10 mil hab. importantes en trama provincial
Cantidad de localidades	83	114	51
Censo 2001	1 778 223	2 038 021	1 256 672
Porcen. pob. sin cobertura	43,90	50,06	59,23
Promedio de hijos por mujer	2,12	2,28	2,56
Tasa de mort. infantil por mil	11,21	12,52	15,05
Tasa de analfabetismo	2,13	3,30	5,14
Porcen. adultos con prim. incompl.	18,38	22,51	28,02
Porcen. 18 a 24 con prim. incompl.	4,64	8,57	14,38
Porcen. 25 a 29 con prim. incompl.	5,83	10,10	16,47
Porcen. 18 a 24 secund. incompl.	58,70	63,81	70,63
Porcen. 25 a 29 secund. Incompl.	51,45	56,37	64,56
Porcen. total adultos con secund. completo	32,78	29,79	25,16
5 años no asiste	11,35	18,08	31,15
6 a 11 años no asiste	0,60	1,41	2,72
14 a 17 años no asiste	11,62	19,70	24,53

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

## 5. Heterogeneidad de contextos en localidades de 2.000 a 10.000 habitantes

Este grupo poblacional (pueblos entre 2.000 y 10.000 habitantes, que suman más del 8% de la población total y está compuesto por más 650 localidades) fue subdividido en cuatro contextos territoriales que dan cuenta de su evolución reciente. Por una parte, se destaca un contexto territorial con indicadores socioeconómicos favorables pero estancado desde la perspectiva poblacional (5.2), lo que ha redundado en el mantenimiento de un buen acceso y servicio de las infraestructuras públicas. En el otro extremo, se destacan dos contextos que han sido muy dinámicos demográficamente, ambos por migraciones externas, pero uno caracterizado por inmigrantes rurales pobres (5.4) y el otro por inmigrantes urbanos de ingresos medio y altos (5.1).

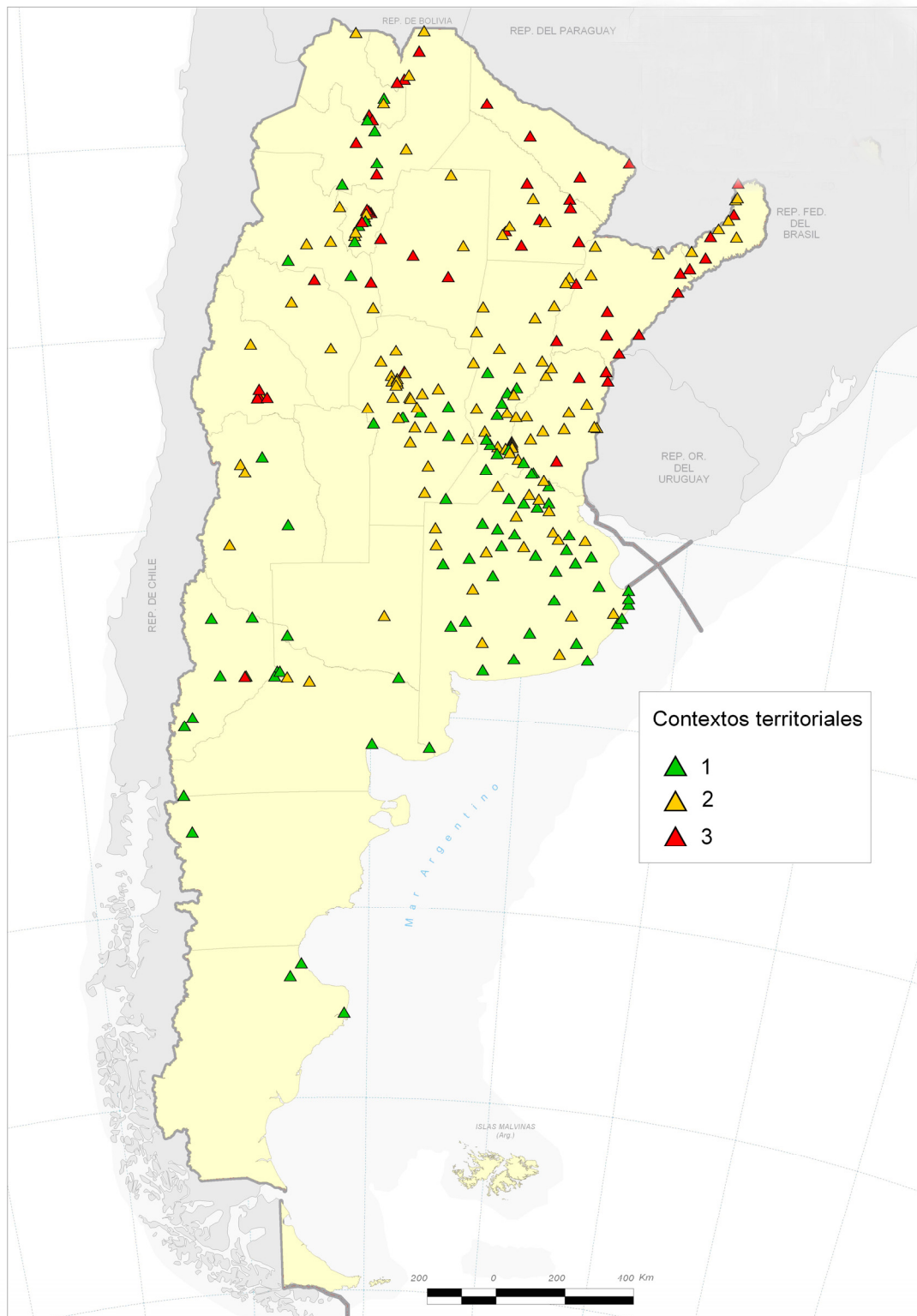
**CUADRO 10**  
**INDICADORES EDUCATIVOS DEL GRUPO POBLACIONAL 5**  
**Y SUS CONTEXTOS TERRITORIALES**

Contexto territorial	5.1 Pueblos (-10 000 hab.) dinámicos por inmigrantes urbanos altos ingresos	5.2 Pueblos (-10 000 hab.) bajo o estancado crecimiento poblacional contexto favorable	5.3 Pueblos (-10 000 hab.) con crecimiento poblacional y contexto medio	5.4 Pueblos (-10 000 hab.) en expansión poblacional por inmigración pobres rurales
Cantidad de localidades	48	214	173	218
Censo 2001	210 323	956 057	849 803	951 380
Porcen. pob. sin cobertura	45,49	42,00	50,22	59,92
Promedio de hijos por mujer	2,21	2,13	2,45	2,75
Tasa de mortalidad infantil por mil	12,07	12,09	14,15	15,05
Tasa de analfabetismo	2,42	2,79	4,06	5,95
Porcen. adultos con primaria incompleta	17,55	24,24	26,33	32,04
Porcen. 18 a 24 con primaria incompleta	6,69	5,80	9,37	15,95
Porcen. 25 a 29 con primaria incompleta	8,20	7,20	11,62	18,48
Porcen. 18 a 24 secundaria incompleta	61,10	57,89	65,05	72,41
Porcen. 25 a 29 secundaria incompleta	54,52	52,57	59,47	67,23
Porcen. total adultos con secundario completo	35,83	26,84	25,14	21,67
5 años no asiste	16,48	10,80	19,70	27,51
6 a 11 años no asiste	1,04	0,87	1,28	2,42
14 a 17 años no asiste	15,85	16,42	20,13	24,97

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

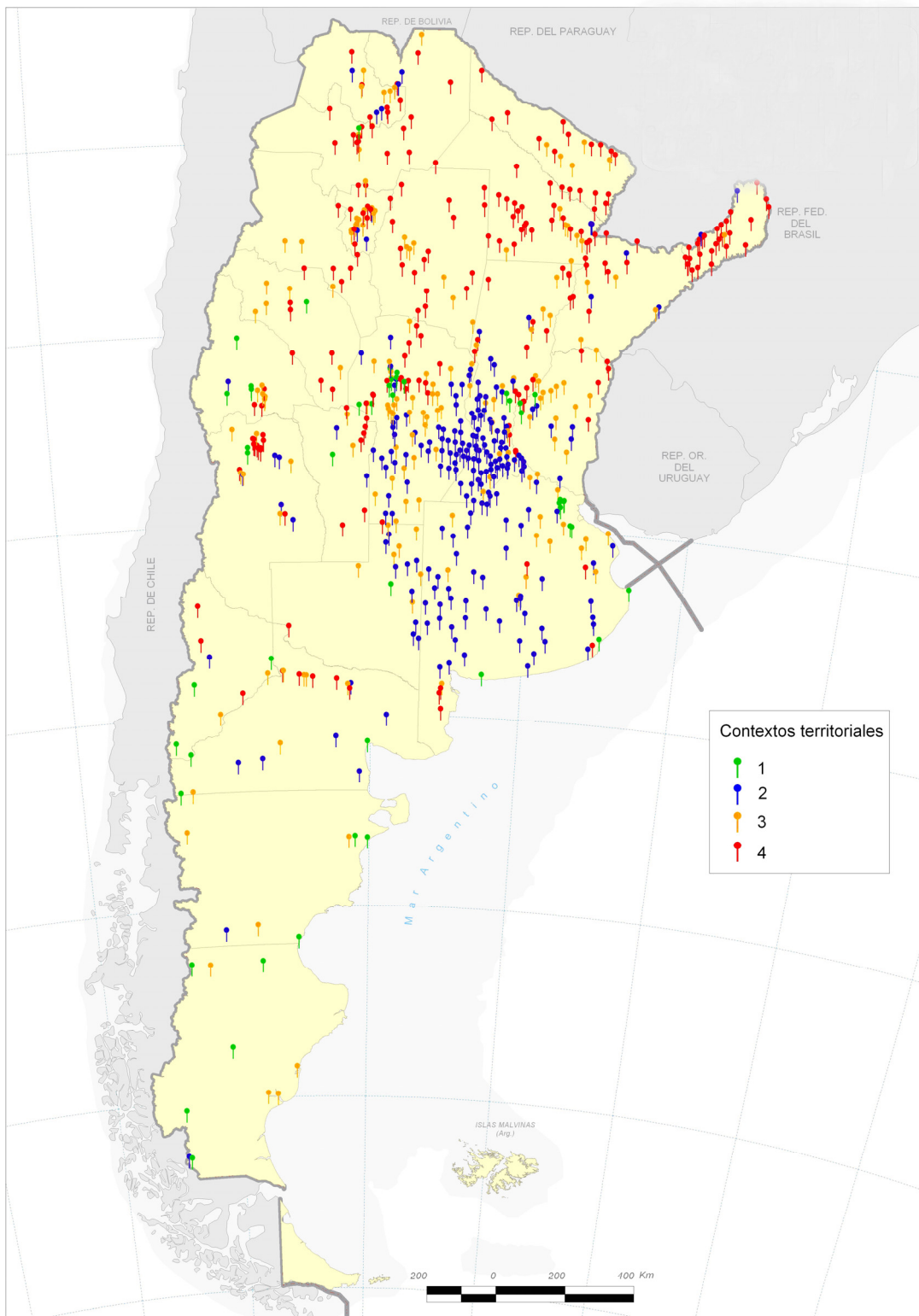
Estos contextos ponen claramente de manifiesto que, si bien el tamaño poblacional constituye un condicionante de la estructura educativa, existen otros factores que requieren considerarse para explicar las diferencias entre pueblos supuestamente semejantes.

**MAPA 4**  
**CIUDADES CORRESPONDIENTES AL GRUPO POBLACIONAL 4**  
**(ENTRE 10.000 Y 50.000 HAB.) Y LOS TRES CONTEXTOS TERRITORIALES**



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

**MAPA 5**  
**CIUDADES CORRESPONDIENTES AL GRUPO POBLACIONAL 5**  
**(ENTRE 2.000 Y 10.000 HAB.) Y LOS CUATRO CONTEXTOS TERRITORIALES**



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

## 6. Heterogeneidad de contextos en pueblos y parajes de menos de 2.000 habitantes

El sexto grupo poblacional está ampliamente difundido en el territorio nacional: se compone de más de 2.500 parajes y muy pequeños pueblos rurales (inferiores a 2.000 habitantes), aunque su peso poblacional es del orden del 3,5% del total de la población nacional. Su dinámica poblacional ha sido positiva, producto de migraciones rurales. En este grupo se identificaron cinco contextos territoriales diferentes, que presentan diferencias muy apreciables, especialmente relacionadas con las estructuras productivas próximas a su localización (6.1 y 6.2). Una segunda diferenciación fue establecida en relación con las características de la producción agropecuaria. Una última diferenciación se estableció sobre la base del peso de la población indígena, lo que dio lugar al quinto contexto, “pequeñas comunidades rurales indígenas” (6.5).

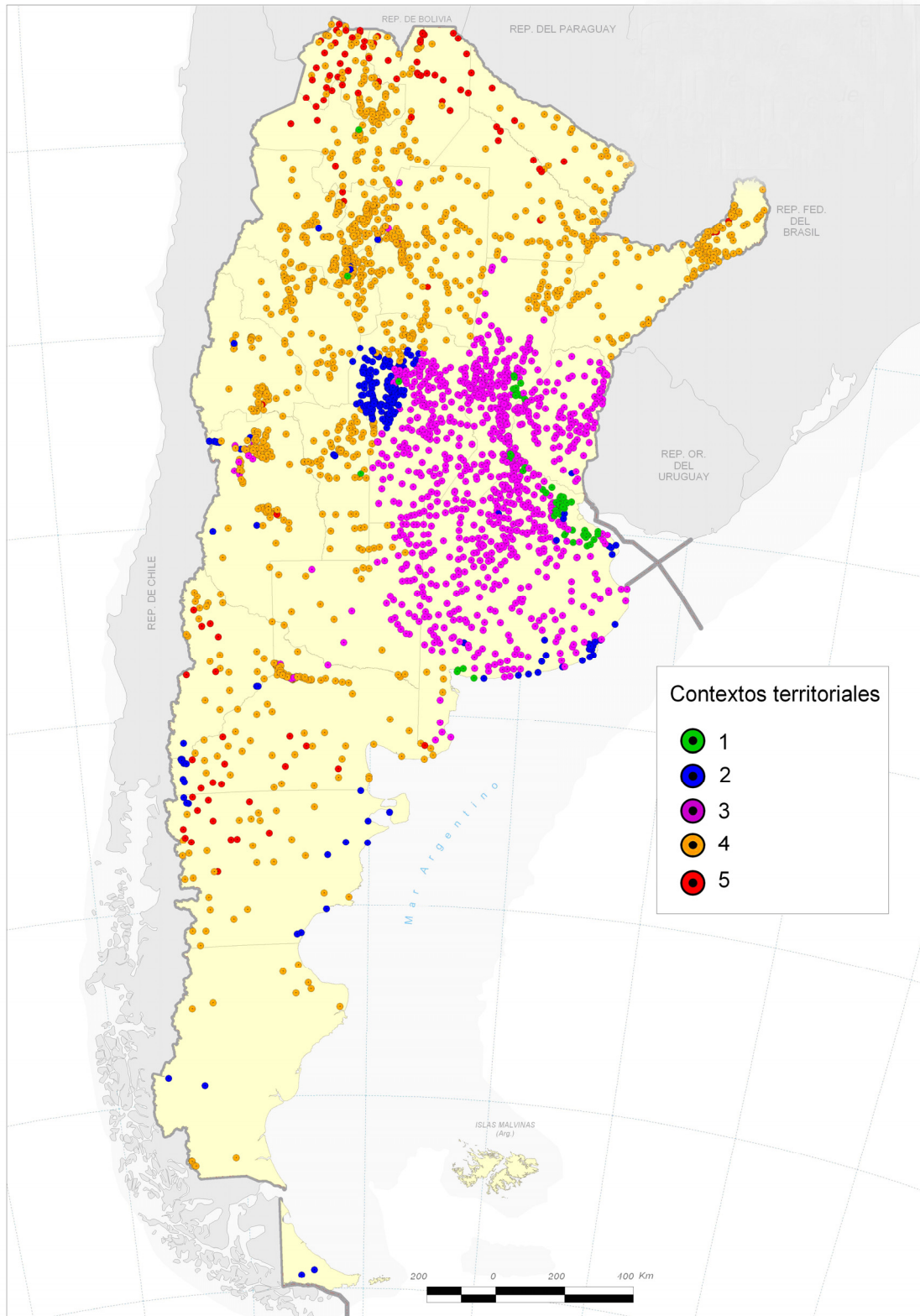
A pesar de ser contextos rurales, tanto en los indicadores educativos como sociales, económicos y de acceso a los servicios e infraestructura se detectan diferencias apreciables, a pesar de que, en términos generales, todos los contextos rurales están en peor posición relativa que los urbanos.

**CUADRO 11**  
**INDICADORES SOCIALES Y EDUCATIVOS DEL GRUPO POBLACIONAL 6**  
**Y SUS CONTEXTOS TERRITORIALES**

Contextos territoriales	6.1 Aglomerados rurales (-2 mil hab) en peq. parajes próximos centros urbanos grandes	6.2 Peq. parajes (-2 mil hab) rurales orientados a turismo	6.3 Peq. aglomerados rurales en zonas agropec. de alta productividad y rendimiento	6.4 Peq. aglomerados rurales en áreas de baja productividad y subsistencia	6.5 Peq. comunidades rurales indígenas
Cant. de localidades	65	237	894	1128	107
Censo 2001	34 785	104 605	491 996	580 549	54 619
Porcen. pob. sin cobertura	46,18	56,26	50,06	61,00	69,04
Promedio de hijos por mujer	2,18	2,40	2,38	3,13	3,51
Tasa de mortalidad infantil por mil	11,70	13,55	12,17	15,09	21,37
Tasa de analfab.	3,22	3,96	4,17	7,37	10,78
Porcen. adultos con prim. incompl.	20,00	24,62	29,80	38,12	46,60
Porcen. 18 a 24 con prim. incompl.	8,44	13,25	11,87	20,07	24,58
Porcen. 25 a 29 con primaria incompleta	12,04	16,09	16,82	24,76	30,62
Porcen. 18 a 24 secund. Incompl.	61,05	69,28	70,28	81,51	88,10
Porcen. 25 a 29 secund. Incompl.	59,26	65,46	69,24	79,20	81,99
Porcen. total adultos con secund. compl.	31,57	28,64	17,83	13,95	10,84
5 años no asiste	20,81	29,76	26,59	38,16	30,86
6 a 11 años no asiste	3,69	2,39	3,56	4,03	4,32
14 a 17 años no asiste	19,36	30,31	27,10	33,72	37,43

Fuente: UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

### MAPA 6 PARAJES Y AGLOMERACIONES RURALES Y CONTEXTOS TERRITORIALES



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.



Como puede observarse en el mapa anterior, la población rural dispersa se distribuye en el país siguiendo un patrón bastante claro. Las comunidades indígenas se ubican en el norte fronterizo y al sur de la región cuyana, también en un área fronteriza. La población rural más pobre se ubica en el noreste del país en contraposición con la población rural de las zonas de mayor productividad que se localizan principalmente en el área pampeana.

**CUADRO 12**  
**INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA DEL GRUPO POBLACIONAL 6 Y SUS**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES**

Contextos territoriales	6.1 Rurales aglomerados (-2 mil hab) en peq. parajes próximos centros urbanos grandes	6.2 Peq. parajes (-2 mil hab) rurales orientados a turismo	6.3 Peq. aglomerados rurales en zonas agropec. de alta productividad y rendimiento	6.4 Peq. aglomerados rurales en áreas de baja productividad y subsistencia	6.5 Peq. comunidades rurales indígenas
Porcent. CALMAT IV+V	6,58	13,33	6,44	32,42	48,67
Porcent. hacinam. 3 o + personas	11,15	12,75	9,29	17,64	26,25
Porcent. Pob. sin cloaca	94,42	97,79	97,21	97,00	97,20
Pavimento Sí	44,19	25,26	37,00	22,33	6,91

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

## 7. Heterogeneidad de contextos en áreas con población rural dispersa

Por último, el grupo séptimo está compuesto por alrededor de 450 localizaciones principales (a nivel de departamento provincial) y concentra a casi el 7,5% de la población del país. Siguiendo los criterios aplicados al grupo anterior, el grupo fue subdividido en cuatro contextos diferentes.

**CUADRO 13**  
**INDICADORES SOCIALES Y EDUCATIVOS DEL GRUPO POBLACIONAL 7**  
**(RURAL DISPERSO) Y SUS CONTEXTOS TERRITORIALES**

Contextos territoriales	7.1 Pob. próxima a grandes ciudades	7.2 Pob. en zonas de alta productividad agropecuaria	7.3 Pob. en zonas baja renta y subsistencia	7.4 Pob indígena dispersa
Cant. de localidades	51	158	230	56
Censo 2001	155 159	723 171	1 432 019	294 298
Variación intercensal	-18,76	-23,81	-7,95	-18,43
Porcent. pob. sin cobertura	60,36	44,97	70,36	80,70
Promedio de hijos por mujer	2,41	2,24	3,25	3,47
Tasa de mortalidad infantil por mil	12,89	13,08	15,46	20,02
Tasa de analfab.	4,72	3,90	11,29	16,62
Porcent. adultos con prim. incomp.	28,44	29,08	49,61	59,89
Porcent. 18 a 24 con prim.incomp.	14,26	10,89	26,85	32,12
Porcent. 25 a 29 con prim.incomp.	18,14	13,34	31,91	38,42
Porcent. 25 a 29 secund.incomp.	74,40	71,76	87,35	89,40
Porcent. CALMAT IV+V	15,48	6,56	48,83	57,52
Porcent. pob. sin teléfono	51,46	42,63	84,32	90,79
Porcent. hacinam. 3 o + personas	12,57	6,38	18,87	22,45
Porcent. pob. sin cloaca	83,23	90,10	95,86	94,66

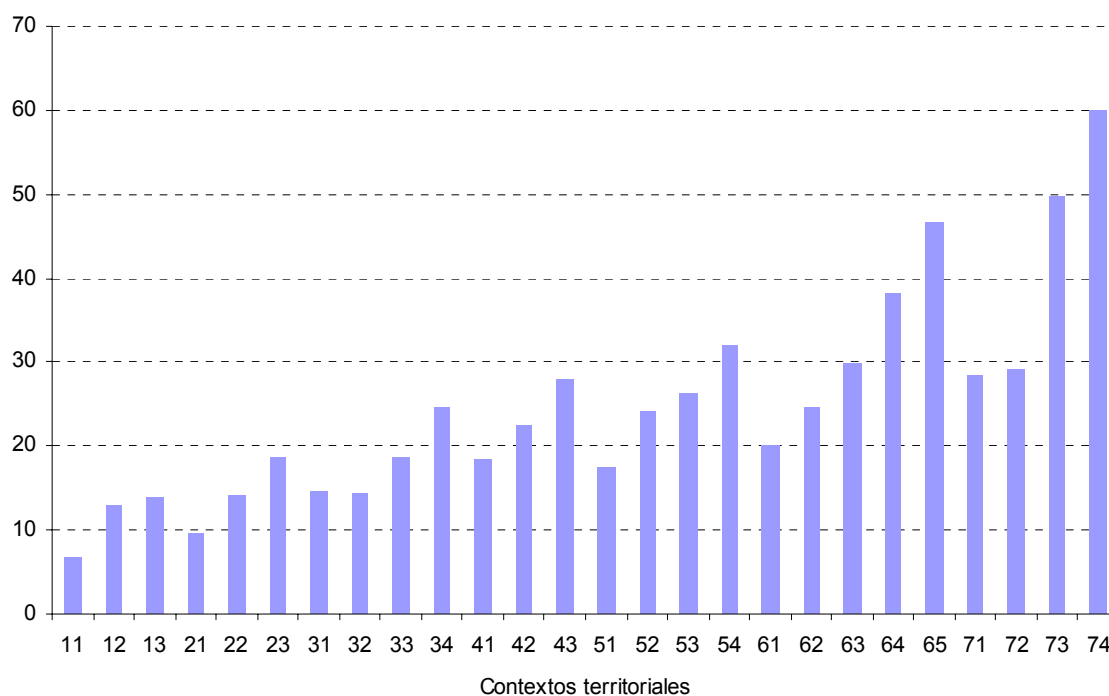
Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Como puede observarse en el cuadro 13, estos contextos expresan las situaciones más desprovistas y con fuertes carencias socioeconómicas, de infraestructura y educativas

## 8. Comparación entre contextos territoriales en variables clave

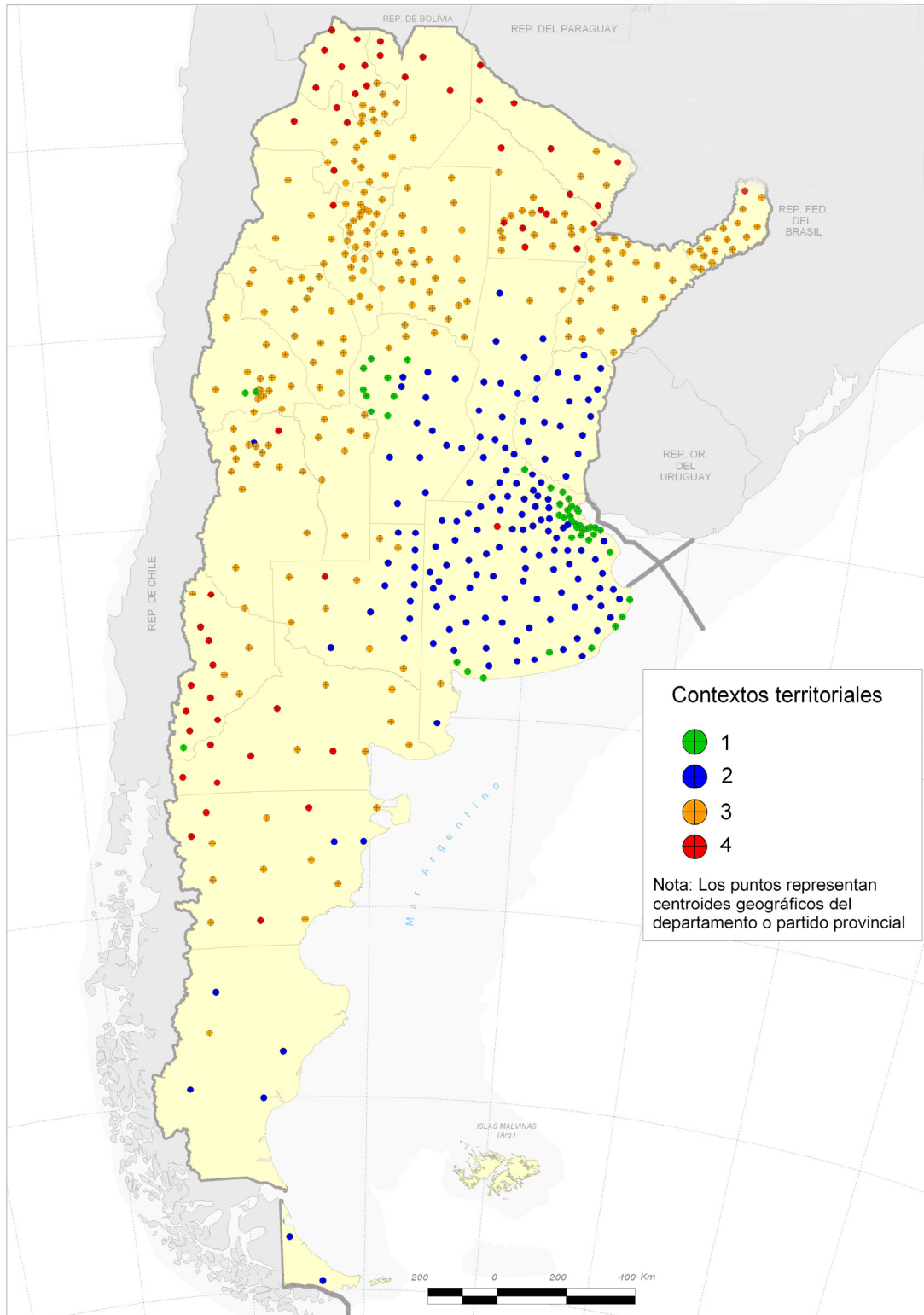
Los contextos territoriales arrojan situaciones socio-económicas y educativas diferentes debido a las especificidades de cada uno de ellos. Por ejemplo, en el gráfico siguiente se puede apreciar cómo la educación de los adultos (a nivel de ciclo primario) difiere en cada uno de los contextos territoriales, y la situación es más precaria cuando se avanza hacia los contextos rurales.

**GRÁFICO 1**  
**POBLACIÓN ADULTA SIN EL CICLO PRIMARIO COMPLETO**  
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

### MAPA 7 POBLACIÓN RURAL DISPERSA Y CONTEXTOS TERRITORIALES



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

En los dos contextos en donde prevalece la población indígena (6.5 y 7.4) se observan porcentajes muy altos de no finalización del ciclo básico primario. Además, son los más altos de su respectivo grupo poblacional. Sin embargo, otros dos contextos (6.4 y 7.3), caracterizados por ser ámbitos rurales de baja aglomeración y agricultura de baja productividad e ingresos, también comparten porcentajes altos de no terminación del ciclo primario.

En una situación algo mejor, se ubican dos contextos (4.3 y 5.4), que tienen varias vinculaciones, influencias y articulaciones con los cuatro contextos anteriores. El contexto 5.4 agrupa a pequeñas aglomeraciones con fuerte crecimiento demográfico y migraciones, que según evidencias indirectas, provienen de los contextos 6.4 y 7.3. El contexto 4.3, por su parte, concentra a ciudades importantes (por actividades gubernamentales y por tamaño poblacional) que se localizan en las zonas geográficas próximas de los contextos 5.4, 6.4, 7.3, 6.5, 7.4.

**CUADRO 14**  
**POBLACIÓN ESCOLAR, ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA SEGÚN**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES. PARTICIPACIÓN SECTOR ESTATAL EN LA MATRÍCULA**

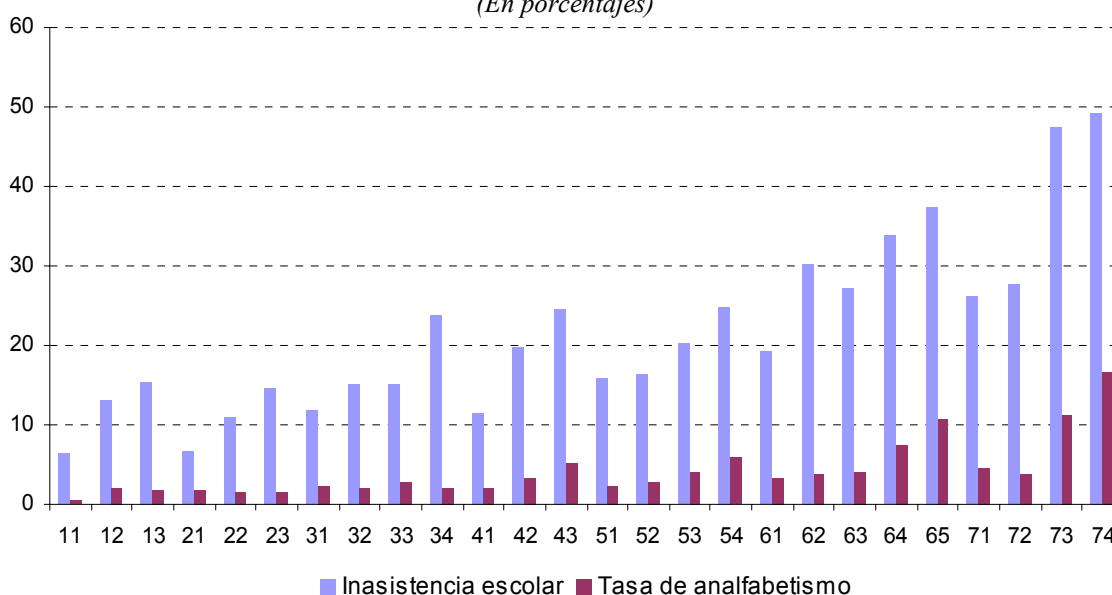
Contexto	Pob. de 5 a 17 años	5 años no asiste	6 a 11 no asiste	12 años no asiste	13 años no asiste	14 a 17 años no asiste	Porcent. de alumnos en jardín de inf. estatal	Porcent. de alumnos en primaria estatal	Porcent. de alumnos en secundaria estatal
1.1	447 929	5,6	1,0	1,1	1,7	7,3	46,4	57,1	55,1
1.2	703 637	16,7	1,2	1,8	3,4	14,4	63,6	68,8	64,9
1.3	764 730	23,7	1,7	2,1	4,4	15,8	68,0	76,9	72,1
2.1	135 193	9,9	0,7	0,7	1,4	6,3	45,4	45,7	50,8
2.2	1 281 630	13,3	1,3	1,4	2,3	11,3	54,8	61,3	62,5
2.3	1 393 459	25,0	2,1	2,6	2,8	14,1	57,5	67,3	70,0
3.1	330 862	12,2	0,7	0,8	1,9	11,9	69,9	76,4	77,0
3.2	106 659	18,0	1,0	1,5	3,9	15,0	56,2	68,3	55,7
3.3	242 441	22,6	1,2	1,5	3,0	15,1	78,7	84,6	83,8
3.4	179 123	29,1	2,8	3,7	7,1	23,8	79,2	85,5	76,8
4.1	448 621	12,2	0,6	0,9	2,0	12,2	78,0	79,2	78,2
4.2	523 616	19,3	1,4	2,2	4,4	19,2	79,6	82,5	77,9
4.3	345 980	31,5	2,7	3,8	7,2	23,0	79,1	84,7	82,6
5.1	55 504	16,0	1,0	1,5	2,8	15,9	88,9	91,2	85,8
5.2	220 251	10,0	0,8	1,3	3,2	16,1	86,4	87,0	73,2
5.3	225 366	20,4	1,2	2,2	4,8	19,8	87,6	89,5	79,3
5.4	293 009	28,9	2,6	4,5	7,8	25,3	94,2	95,5	89,8
6.1	8 739	9,8	1,4	1,7	2,5	17,6	100,0	100,0	95,1
6.2	26 847	14,9	0,9	2,0	5,1	22,9	99,7	99,9	99,3
6.3	117 808	10,5	0,7	1,7	4,0	20,3	99,0	99,2	93,5
6.4	181 972	29,7	2,0	3,2	7,5	27,3	99,5	99,5	98,2
6.5	19 239	25,7	3,4	5,1	11,8	30,8	97,9	98,7	97,9
7.1	38 464	26,2	2,6	4,2	8,8	29,6	98,7	98,8	92,1
7.2	176 127	23,6	2,1	4,0	8,4	32,6	98,4	98,7	94,6
7.3	434 879	45,1	5,2	7,8	17,0	50,0	98,9	99,2	94,7
7.4	93 411	46,2	6,9	7,1	14,2	46,8	90,6	99,6	94,5
TOTAL	8 820 389	21,0	1,8	2,2	4,4	17,4	68,2	76,1	71,8

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Como puede apreciarse en el cuadro 14, a pesar de la obligatoriedad de la asistencia escolar a la educación primaria, un sector de la población en edad escolar reconoce no asistir. El mayor nivel de concurrencia se verifica a la edad de 6 a 11 años, que corresponde teóricamente al nivel primario. Luego (en los 12 y 13 años de edad), se puede observar una caída de la asistencia en todos los contextos territoriales, aunque de distinta importancia.

Las diferencias y desigualdades entre contextos territoriales se pueden observar en la mayoría de las variables e indicadores. Por ejemplo, los datos indican que existe una clara asociación entre: i) contextos territoriales; ii) asistencia de la población escolar (14 a 17 años) a establecimientos educativos; y iii) los niveles de analfabetismo; si bien este nivel corresponde en mayor proporción a adultos de edad más avanzada.

**GRÁFICO 2**  
**INASISTENCIA ESCOLAR (14-17 AÑOS), PRESENCIA DE ANALFABETISMO**  
**Y CONTEXTO TERRITORIAL**  
(En porcentajes)

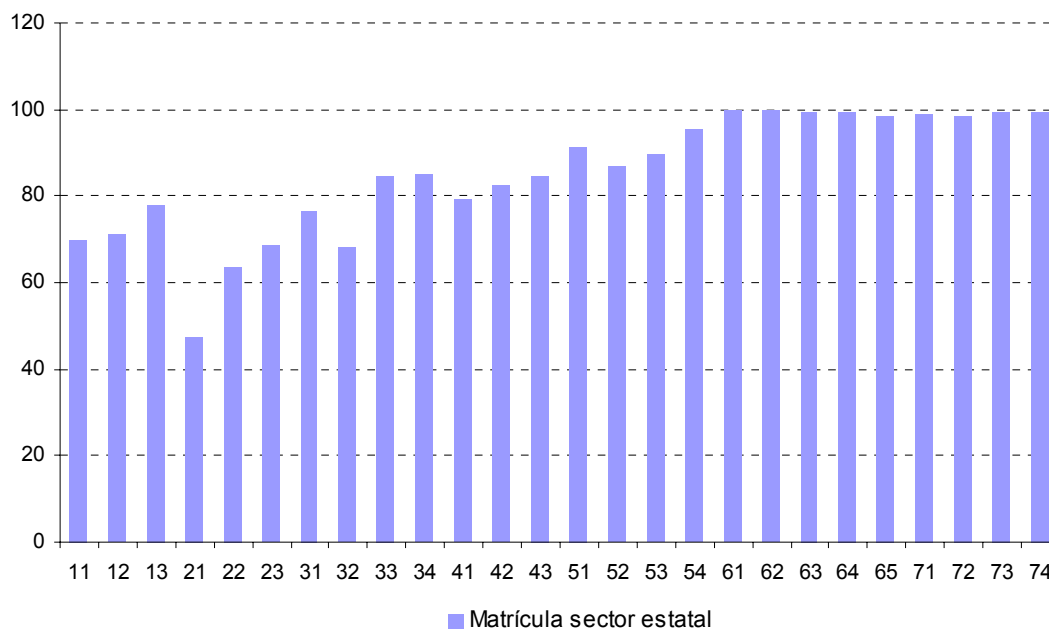


Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Solamente en dos contextos territoriales (1.1 y 2.1), compuestos por tres ciudades cada uno, la asistencia escolar en las edades de 14 a 17 años supera al 90% de los jóvenes. En los contextos vinculados con las ciudades capitales (1.2 y 1.3) o con ciudades grandes/intermedias (2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4), la cobertura asciende al 85%-87%. En los contextos territoriales siguientes (con la excepción del contexto 4,1, ciudades dinámicas entre 10.000-50.000 hab.) el promedio de cobertura se ubica alrededor del 80%, con tendencia decreciente hacia las áreas rurales, donde la cobertura depende mucho de las situaciones específicas de cada uno de ellos. Vale la pena señalar, asimismo, que a medida que se avanza de contextos urbanos en ciudades capitales hacia el medio rural, la presencia de las escuelas y establecimientos educativos de gestión estatal crece hasta convertirse en prácticamente el 100% de la oferta de servicio. Es decir, la educación en estos casos es brindada solamente por el sector estatal.

En el único contexto territorial donde la matrícula atendida por los servicios educativos estatales es inferior al 50% es en el contexto 2.1, donde el peso de las ciudades de Vicente López y San Isidro es muy fuerte. En el resto de los contextos analizados, la educación obligatoria y de adultos depende fundamentalmente del sector estatal.

**GRÁFICO 3**  
**MATRÍCULA PRIMARIA ATENDIDA POR LA OFERTA ESTATAL**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

La cobertura de los sistemas educativos ha ido mejorando progresivamente. Como se puede observar en el cuadro 15 y en el gráfico 4, el porcentaje de población que ha finalizado el ciclo primario crece a medida que se consideran los grupos etarios más jóvenes.

**CUADRO 15**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES, COBERTURA CICLO PRIMARIO POR EDAD**

Contexto	Población 18 a 49 años	Porcent. adulta (18 a 49) con primaria incompl.	18 a 24 primaria incompl.	Porcent. 18 a 24 con primaria incompl.	25 a 29 primaria incompl.	Porcent. 25 a 29 con primaria incompl.	30 a 49 primaria incompl.	Porcent. 30 a 49 con primaria incompl.
1.1	1 334 060	3,1	5 748	1,8	6 592	2,7	29 104	3,8
1.2	1 411 592	6,8	16 973	4,1	12 495	5,0	66 034	8,9
1.3	1 302 581	8,2	20 053	5,0	13 861	6,2	72 413	10,6
2.1	314 980	3,7	1 716	2,1	1 562	2,9	8 301	4,6
2.2	2 665 920	6,6	26 948	3,7	21 794	4,9	126 443	8,5
2.3	2 428 508	10,3	37 007	5,4	32 212	7,7	181 108	13,7
3.1	607 784	6,5	5 806	3,6	4 556	4,6	29 436	8,5
3.2	199 544	6,6	2 304	4,1	1 639	5,1	9 267	8,3
3.3	403 522	10,1	6 366	5,6	4 807	7,1	29 685	13,4
3.4	267 757	16,0	8 806	10,8	5 785	12,8	28 331	20,1
4.1	724 004	8,0	8 063	4,1	6 669	5,6	43 043	10,5

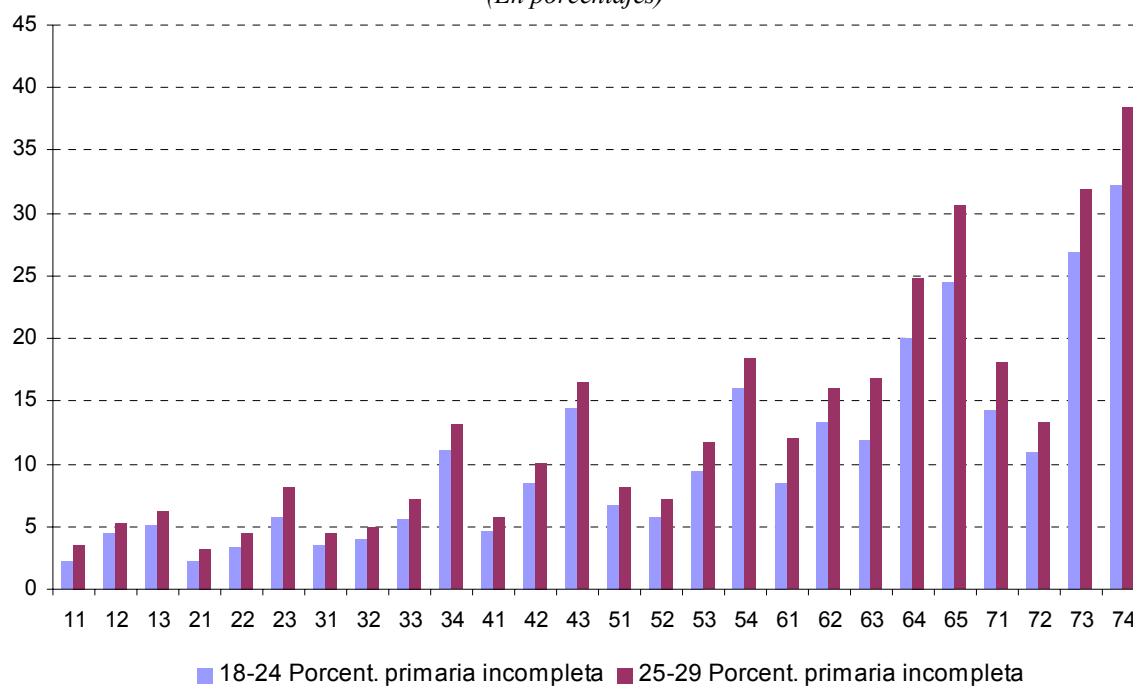
(continúa)

Cuadro 15 (conclusión)

Contexto	Población 18 a 49 años	Porcent. adulta (18 a 49) con primaria incompl.	18 a 24 primaria incompl.	Porcent. 18 a 24 con primaria incompl.	25 a 29 primaria incompl.	Porcent. 25 a 29 con primaria incompl.	30 a 49 primaria incompl.	Porcent. 30 a 49 con primaria incompl.
4.2	864 521	11,7	17 966	7,3	12 743	9,1	70 648	14,8
4.3	534 276	18,0	19 249	12,1	12 916	14,5	64 033	22,3
5.1	93 727	10,0	1 433	5,9	1 158	7,4	6 773	12,6
5.2	387 585	9,7	5 329	5,1	3 991	6,6	28 345	12,7
5.3	351 420	13,9	8 457	8,3	5 979	10,5	34 487	17,9
5.4	393 968	21,5	17 755	15,1	11 684	17,6	55 111	26,2
6.1	14 774	11,0	248	6,4	226	8,8	1 158	13,9
6.2	43 933	13,3	975	8,5	736	10,3	4 150	16,4
6.3	196 120	13,5	4 074	7,9	2 900	9,5	19 599	17,2
6.4	230 609	23,5	10 979	15,7	7 273	18,8	36 049	29,6
6.5	20 641	35,4	1 594	25,3	1 085	29,7	4 627	43,3
7.1	66 336	22,4	2 855	15,6	2 264	19,6	9 749	26,7
7.2	304 118	20,3	10 646	13,4	8 099	16,0	43 039	24,8
7.3	554 101	38,0	47 184	27,1	30 104	32,3	133 340	46,5
7.4	108 263	48,7	12 365	36,4	7 531	42,3	32 871	58,2
Total	15 863 979	10,7	301 582	6,8	221 038	8,2	1 170 376	13,4

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

**GRÁFICO 4**  
**COBERTURA PRIMARIA A DIFERENTES TRAMOS DE EDAD**  
(En porcentajes)

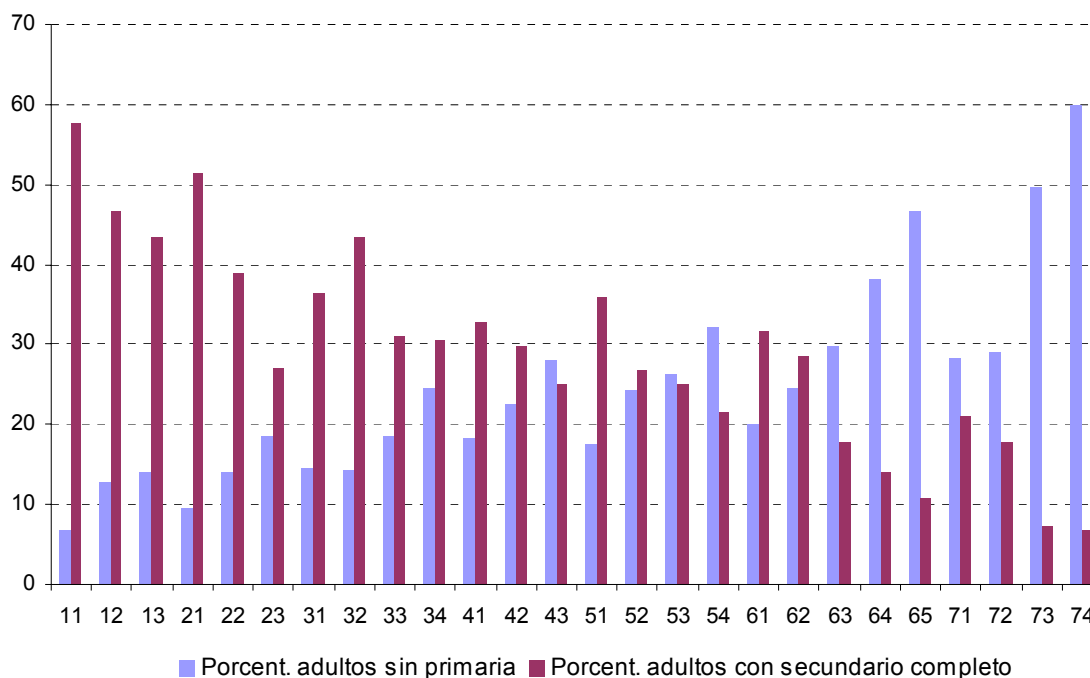


Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

A pesar de que se aprecia en todos los contextos territoriales una mejoría de la finalización primaria por edad, algunos contextos están aún muy por debajo (negativo) de los alcances logrados a nivel nacional y han avanzado de forma más lenta. Obsérvese que mientras el porcentaje promedio nacional de primaria incompleta para jóvenes de 18 a 24 años se ubica en el 6,8%, hay varios contextos territoriales (4.3, 5.4, 6.4, 6.5, 7.1, 7.2) donde este porcentaje es más del doble. Dentro de este grupo sobresalen, por un lado, los contextos indígenas y los pobladores rurales dispersos en zonas de agricultura precaria y de subsistencia y, por otro lado, los contextos territoriales urbanos 7.3 y 7.4 que no han logrado mejorar su cobertura al ritmo medio nacional.

Obviamente, el desempeño a nivel educativo primario condiciona los resultados (cobertura y finalización) a nivel secundario. El gráfico 5 y el cuadro 16 describen claramente esta situación: menores niveles de primaria incompleta, mayores niveles de secundaria completa.

**GRÁFICO 5**  
**FINALIZACIÓN DE SECUNDARIA Y NO FINALIZACIÓN DE PRIMARIA**  
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

En prácticamente todos los primeros contextos territoriales (1.1 a 5.2), el porcentaje de población adulta con secundario completo supera al porcentaje de la misma población que no ha finalizado el ciclo primario, con dos excepciones, los contextos 4.3 y 5.4. En oposición los contextos 5.1, 6.1, 6.2 muestran un desempeño del ciclo secundario más elevado que contextos territoriales semejantes por tamaño de localidades, y también mejor desempeño y cobertura de primaria. Parecería que, para mejorar la inclusión de los jóvenes en el ciclo secundario es necesario avanzar aún bastante en algunos contextos que tienen baja finalización del ciclo primario. Como se puede apreciar, esta situación acontece más en el ámbito rural que en el urbano, aunque los contextos 5.2 y 5.3 (pueblos medios) tienen margen para mejorar mucho más.



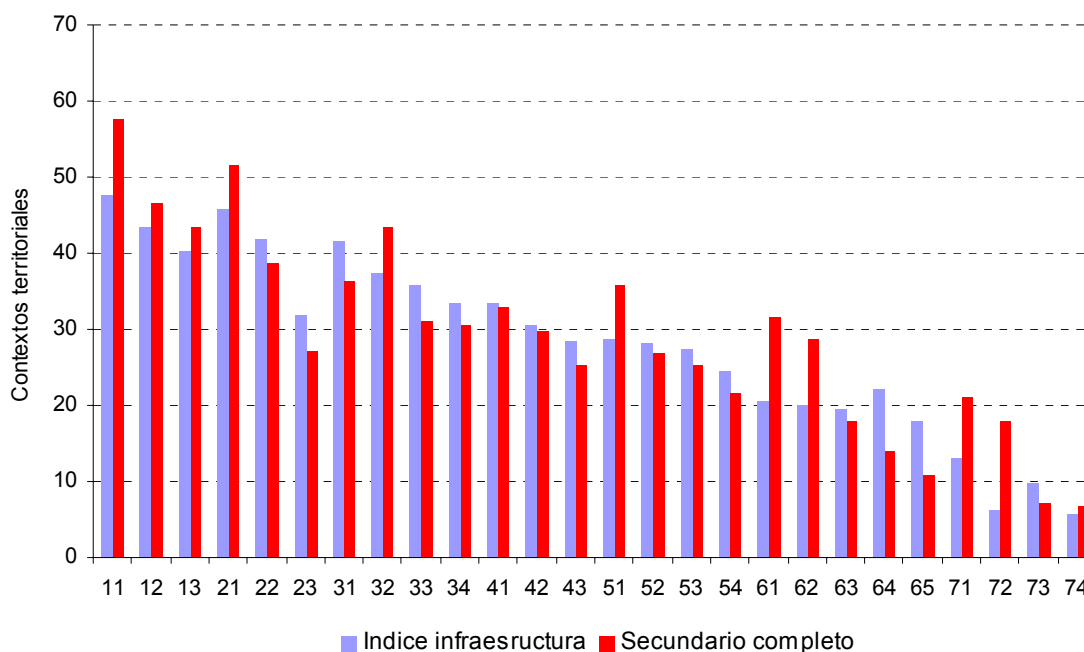
**CUADRO 16**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES. ADULTOS EDUCACIÓN SECUNDARIA**

Contexto	Población 18 a 49 años	Porcent. adulta (18 a 49) con secund. incompl.	18 a 24 secund. incompl.	Porcent. 18 a 24 secund. incompl.	25 a 29 secund. incompl.	Porcent. 25 a 29 secund. incompl.	30 a 49 secund. incompl.	Porcent. 30 a 49 secund. incompl.
1.1	1 334 060	22,1	57 520	17,6	49 690	20,3	187 218	24,5
1.2	1 411 592	33,7	116 096	27,7	79 475	31,8	280 619	37,8
1.3	1 302 581	37,0	122 508	30,8	81 389	36,2	277 522	40,8
2.1	314 980	27,2	17 618	21,4	13 940	26,1	54 069	30,1
2.2	2 665 920	39,1	229 848	31,3	168 265	37,5	643 705	43,4
2.3	2 428 508	51,0	294 477	42,8	218 863	52,3	726 091	54,9
3.1	607 784	43,0	58 545	36,2	41 712	42,0	161 333	46,5
3.2	199 544	37,3	18 120	32,4	11 500	35,5	44 752	40,2
3.3	403 522	46,2	45 682	40,3	32 147	47,4	108 620	48,8
3.4	267 757	46,1	34 573	42,3	21 495	47,4	67 424	47,9
4.1	724 004	44,1	72 786	37,4	51 016	43,1	195 729	47,6
4.2	864 521	45,0	99 233	40,5	61 665	43,8	227 835	47,6
4.3	534 276	44,6	64 651	40,7	40 658	45,7	133 037	46,4
5.1	93 727	43,5	9 794	40,2	6 901	44,3	24 079	44,7
5.2	387 585	46,1	40 402	39,0	26 175	43,0	112 078	50,2
5.3	351 420	46,9	42 348	41,8	26 283	46,0	96 218	49,9
5.4	393 968	45,3	49 739	42,3	30 919	46,5	97 881	46,6
6.1	14 774	49,1	1 800	46,2	1 295	50,3	4 163	50,1
6.2	43 933	48,2	5 383	47,1	3 525	49,2	12 261	48,4
6.3	196 120	51,7	23 328	45,1	14 938	49,1	63 129	55,4
6.4	230 609	50,8	33 459	47,7	20 599	53,3	63 170	51,8
6.5	20 641	42,9	2 804	44,4	1 786	48,9	4 272	40,0
7.1	66 336	50,7	9 564	52,3	6 141	53,2	17 929	49,1
7.2	304 118	56,0	43 533	54,6	28 727	56,8	98 045	56,4
7.3	554 101	49,5	94 109	54,1	50 680	54,3	129 501	45,2
7.4	108 263	39,2	16 054	47,3	8 120	45,6	18 279	32,4
Total	15 863 979	41,4	1 556 029	36,0	1 055 760	40,9	3 689 250	44,4

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Por otro lado, los diferentes indicadores educativos guardan una significativa relación con las variables de servicios de infraestructura, tanto los vinculados con activos hogareños (materiales de vivienda y nivel de hacinamiento) como los de tipo comunitario (agua y cloacas, pavimento). Tomando en cuenta estas variables se construyó un indicador promedio por localidad de nivel de la infraestructura que varía entre (50 puntos el más alto y cero el más bajo). Como puede apreciarse en el gráfico 6, este índice se asocia en buena medida con los resultados educativos.

**GRÁFICO 6**  
**INFRAESTRUCTURA, EDUCACIÓN SECUNDARIA COMPLETA**  
**Y CONTEXTOS TERRITORIALES**



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

A medida que la mirada se desplaza hacia el espacio rural, los niveles de infraestructura descenden, al igual que la terminalidad del nivel secundario. Sin embargo, y a pesar de haber cierta relación, existen algunos contextos donde el indicador de nivel medio completo supera al de infraestructura. Dicho en otras palabras, esto indicaría que en esas localidades están dadas ciertas condiciones que permiten superar las limitaciones que se pueden asociar con las carencias de infraestructura (niveles de vida o de ingresos). Esos casos son pueblos muy pequeños con inmigrantes de altos ingresos (5.1), aglomerados rurales próximos a grandes urbes (6.1), pequeños parajes rurales orientados al turismo (6.2), rurales dispersos próximos a grandes ciudades (7.1) y pobladores rurales dispersos en zonas de agricultura de alta productividad (7.2). Esto estaría indicando que la proximidad a centros importantes (ya sea por los inmigrantes que se desplazan o por las posibilidades de utilizar la oferta de servicios de la población vecina) es una ventaja relativa positiva de localización.

Pero si estas ciudades no están bien surtidas de servicios o infraestructura o no desempeñan un rol de liderazgo en materia educativa en su ámbito geográfico próximo (contexto 4.3), lo que podría ser una ventaja de localización se transforma en una seria desventaja; tales son los casos de los contextos 6.4 (rurales aglomerados en situación precaria) y 6.5 (comunidades indígenas).

Indudablemente, existe una cierta asociación entre: a) tamaño de la localidad; b) presencia de actividades industriales y de servicio no públicas (por ejemplo, pequeñas pymes de procesamiento, transporte, turismo, bancos y servicios comerciales, escribanías, etc.); c) actividades de gobierno (municipalidad, policía, delegaciones de gobiernos provinciales, etc.) y de servicios públicos (hospitales, servicios de laboratorios médicos, sistema educativo, etc.); y d) exigencias del mercado de trabajo.

**CUADRO 17**  
**GRUPOS TERRITORIALES Y ESCENARIOS. EMPLEO**

Contexto	Porcent. obrero/empleado sector público	Porcent. obrero/empleado sector privado	Porcent. sector industrial y comercial	Porcent. Sector primario o rural	Porcent. productores primarios con primaria incompleta
1.1	35,1	53,7	26,0	0,7	3,5
1.2	33,4	43,7	27,8	1,8	18,5
1.3	32,5	39,8	26,3	1,4	21,6
2.1	15,7	55,6	30,6	3,0	15,0
2.2	18,7	53,8	34,6	1,2	16,7
2.3	18,3	58,4	34,7	1,3	16,5
3.1	25,4	47,0	32,0	3,4	11,5
3.2	22,2	43,9	31,4	3,1	14,3
3.3	23,4	49,7	33,7	4,8	14,7
3.4	25,1	45,9	30,9	5,2	35,1
4.1	24,5	44,6	30,7	7,4	11,6
4.2	23,6	45,3	31,8	8,0	17,7
4.3	25,9	44,6	28,0	10,1	32,2
5.1	26,1	43,9	23,6	10,5	17,4
5.2	21,1	44,0	30,8	14,5	10,6
5.3	27,5	42,5	27,4	13,6	19,4
5.4	27,4	43,1	26,3	16,6	29,7
6.1	24,7	46,6	27,5	12,3	13,7
6.2	23,1	43,1	23,0	15,1	25,9
6.3	20,7	44,4	26,5	24,2	11,2
6.4	34,6	40,4	17,4	27,3	26,5
6.5	44,4	23,8	18,6	19,8	45,4
7.1	12,0	51,7	14,1	44,4	22,3
7.2	7,2	52,4	11,8	65,9	12,4
7.3	10,0	46,0	10,1	66,0	30,2
7.4	12,1	31,8	7,9	67,8	41,8

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Inversamente, en las áreas rurales predominan las actividades ligadas a la producción agropecuaria, las cuales varían claramente en cuanto a sus exigencias laborales y calificaciones requeridas en función a las tecnologías empleadas y al tipo de saberes (formales e informales) que se estiman necesarios.

Este es un punto interesante, ya que no puede asociarse ruralidad y producción primaria con carencias de educación formal y analfabetismo, sin establecer algún tipo de diferenciación en función del tipo de actividad agropecuaria (por ejemplo sojera-maíz *versus* algodón o aceites esenciales), tamaño relativo de los predios (chacarero, *farmer* y minifundista), renta, tecnología, etc. Hay sectores rurales de buen desempeño educativo y otros de fortísima carencia educativa.

Finalmente, los desempeños educativos descriptos por los diferentes grupos y contextos se asocian claramente con varias variables del contexto del lugar de residencia. En el cuadro 16 se puede observar cómo los contextos territoriales identificados con mayores falencias educativas a lo largo de esta sección son también aquéllos con peores condiciones de vida, acceso a infraestructuras, conectividad, etc.

**CUADRO 18**  
**GRUPOS TERRITORIALES Y ESCENARIOS. VARIABLES**  
**DE CONDICIONES DE VIDA Y ACCESO SERVICIOS**

Contexto	Tasa de analfab.	Tasa de mortal. infantil (por 1.000)	Porcent. pob. sin cob. de salud	Porcent. hogares de construcción precaria (CALMAT IV+V)	Porcent. hogares con hacin. crítico	Porcent. hogares sin acceso a cloacas	Porcent. hogares sin acceso a calle pavimentada	Índice acceso a infraestructura y serv. (0-500)
1.1	0,5	8,0	28,3	0,3	3,5	2,5	12,7	467,3
1.2	1,5	11,6	40,9	3,1	6,1	23,3	24,8	431,3
1.3	2,2	13,8	47,1	5,9	11,5	33,0	34,7	401,4
2.1	0,8	10,8	30,7	0,7	3,8	11,4	14,6	457,1
2.2	1,4	11,3	43,9	2,0	5,4	40,6	13,1	419,6
2.3	1,9	13,7	57,7	3,6	10,7	69,2	25,9	318,0
3.1	1,5	11,4	39,8	3,0	5,1	28,1	22,4	416,1
3.2	1,6	10,9	39,9	5,8	5,5	52,2	28,5	373,2
3.3	2,5	12,1	49,3	8,4	10,0	47,5	38,7	357,1
3.4	4,5	15,9	58,5	15,8	13,9	62,0	48,5	334,0
4.1	2,1	10,7	43,3	3,8	6,3	35,9	33,2	340,5
4.2	3,3	12,7	49,4	7,0	9,1	57,0	41,4	304,2
4.3	5,1	15,2	58,5	14,2	13,3	59,5	57,1	290,0
5.1	2,4	11,1	45,0	7,1	8,3	70,4	50,3	287,7
5.2	2,8	11,6	41,8	2,8	4,9	74,2	32,1	281,0
5.3	4,1	13,4	50,3	9,0	9,8	74,5	49,0	273,9
5.4	6	14,6	60,0	17,5	15,1	84,7	62,5	245,7
6.1	3,2	11,7	47,2	5,0	9,4	94,4	55,8	206,3
6.2	4	13,0	55,1	7,2	11,2	92,4	74,7	200,4
6.3	4,2	11,8	46,7	3,9	6,6	96,4	63,0	195,7
6.4	7,4	14,2	59,6	26,1	15,8	94,7	77,2	220,5
6.5	10,8	19,3	69,9	46,8	29,3	95,4	93,1	178,6
7.1	4,7	12,4	65,3	16,2	13,6	83,2	77,5	131,3
7.2	3,9	11,9	53,3	10,1	8,7	90,7	90,0	63,6
7.3	11,3	13,7	71,1	46,5	20,6	95,9	88,2	96,6
7.4	16,6	18,1	84,3	63,8	30,0	94,7	97,0	59,1

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

En síntesis, los diferentes desempeños educativos en sus distintos planos (acceso, nivel educativo de la población adulta, composición de la oferta) están asociados a variables del contexto socio-económico local, de acceso y disponibilidad de infraestructura, oportunidades y demandas laborales y situación fiscal de las provincias, que son quienes tienen a su cargo la educación en cada una de las jurisdicciones.

## D. Hacia una tipología de escenarios sociales, económicos y educativos

La metodología de este trabajo plantea, básicamente, analizar el problema de las desigualdades educativas territoriales con el máximo nivel de desagregación posible —por eso no se utilizó como unidad de referencia territorial a la provincia— a fin de detectar e individualizar situaciones diversas.

Una vez alcanzado el diagnóstico de base, la metodología —a los fines de sintetizar las conclusiones, concentrarse en los ejes de la desigualdad y facilitar el diseño de una estrategia factible— sugiere agrupar los diferentes contextos territoriales sobre la base de elementos y desempeños comunes. Posteriormente, en la siguiente sección de este capítulo, estos escenarios se utilizan para analizar los resultados alcanzados a nivel provincial —responsable de los servicios educativos— y examinar la complejidad de cada uno de los subsistemas educativos provinciales. Como se verá más adelante, la gran mayoría de las provincias se compone de varios tipos de escenarios socio-educativos, lo que en principio sugeriría la necesidad de tener una oferta educativa más diversa y focalizada en los diferentes escenarios de actuación.

**CUADRO 19**  
**ORDENAMIENTO DE GRUPOS TERRITORIALES POR INDICADOR**

<i>Ranking de analfabetismo</i>	<i>Ranking de adultos sin primaria completa</i>	<i>Ranking de 18-24 años sin primaria completa</i>	<i>Ranking de 25-29 años sin secundaria completa</i>	<i>Inasistencia escolar 6-11 años</i>	<i>Inasistencia escolar 14-17 años</i>	<i>Ranking Materiales Vivienda</i>	<i>Ranking de hacinamiento</i>
74	74	74	74	74	74	74	65
73	73	73	73	73	73	73	74
65	65	65	65	65	65	65	73
64	64	64	64	64	64	64	64
53	53	53	71	61	62	53	53
43	63	43	72	63	72	43	43
71	72	71	63	71	63	34	34
63	71	62	53	34	71	71	62
53	43	63	62	43	53	62	71
62	53	34	43	72	43	53	13
72	62	72	53	53	34	51	61
42	34	53	61	62	53	33	23
61	52	42	42	23	42	42	33
33	42	61	51	13	61	61	53
52	61	51	52	42	52	72	42
51	33	23	23	53	51	63	63
31	23	52	41	12	13	13	51
41	41	33	33	33	33	12	72
12	51	13	34	22	32	32	41
32	31	41	31	41	23	41	12
34	32	12	22	32	12	23	32
21	22	32	13	52	31	52	22
13	13	31	32	11	41	31	31
23	12	22	12	31	22	22	52
22	21	21	11	21	21	21	21
11	11	11	21	51	11	11	11

Fuente: UPEA, sobre la base de los relevamientos y de la información del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Con el objetivo de resumir la información de desempeño socio-educativo de los diversos contextos territoriales y facilitar reunirlos de acuerdo con la semejanza y gravedad de los problemas que confrontan, se realizó un ejercicio de ordenamiento. Se seleccionaron un conjunto de once

indicadores educativos y socioeconómicos<sup>26</sup> y se ordenó cada uno de ellos tomando en cuenta (de peor a mejor) los diversos contextos.

Como se puede observar en el cuadro 19, la gran mayoría de los contextos territoriales tienden a mantener una ubicación relativa dentro del ordenamiento, más allá del indicador utilizado. Hay cuatro contextos que están en la peor posición relativa en casi cualquiera de las dimensiones y, por el contrario, otros se ubican casi siempre en las mejores. Sobre la base de esta información y del análisis desagregado de cada uno de los contextos territoriales se establecieron ocho escenarios socio-educativos.

Como resultado de este ejercicio se advierte que los contextos territoriales de los distintos grupos poblacionales considerados comparten, en muchos casos, alguna similitud en la relación de las problemáticas consideradas de las distintas dimensiones analizadas. La diversidad de situaciones sociales, productivas, poblacionales y educativas que existen en la Argentina requiere de instrumentos analíticos que posibiliten intervenir sobre este nivel de heterogeneidad.

El análisis comparado de los principales indicadores utilizados admite reagrupar a los 26 contextos territoriales en, al menos, ocho tipos de escenarios sociales, económicos y educativos distintos. Sin intención de ser indiferente a las diferencias, este nuevo agrupamiento resulta un instrumento de planeamiento útil para abordar la diversidad de situaciones sociales, económicas y educativas en la Argentina.

En el cuadro 20 se presentan los ocho tipos de escenarios considerados que se encuentran a lo largo del territorio nacional.

**CUADRO 20**  
**TIPOLOGÍA DE ESCENARIOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y EDUCATIVOS**

Nº de escenario	Tipología de escenarios sociales, económicos y educativos	Contextos territoriales			
1	Emergencia social económica y educativa rural indígena	7.4	7.3	6.5	6.4
2	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito peri-urbano	4.3	5.3	5.4	3.4
3	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito rural	6.2	7.1	7.2	6.3
4	Restricciones educativas en centros urbanos de tamaño mediano-grande en contextos vulnerables	3.2	2.3	3.3	
5	Limitaciones educativas en contextos sociales y económicos favorables de ciudades pequeñas	6.1	5.2	4.2	
6	Ciudades intermedias en contextos socioeconómicos dinámicos con indicadores educativos favorables	5.1	4.1		
7	Grandes ciudades con problemas de cobertura y trayectorias en el sector educativo	1.3	2.2	1.2	3.1
8	Nivel educativo, socioeconómico y de infraestructura por encima de la media nacional	1.1	2.1		

Fuente: UPEA, sobre la base de los relevamientos y de la información del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

<sup>26</sup> Casi todos los indicadores utilizados, tanto educativos como de infraestructura, nivel de vida o laborales, concluían con resultados muy parecidos; y la posición de los escenarios y grupos territoriales eran inamovibles en los extremos del ordenamiento. En cualquier indicador, los cuatro peores grupos-escenarios son siempre los mismos; con muy pocas excepciones, lo mismo sucede en el otro extremo del ordenamiento.

Es preciso señalar que el valor principal de la construcción de tipos ideales que describen una situación social dada radica en su capacidad heurística, es decir, su capacidad de generar modelos sobre los que contrastar las distintas realidades. En este caso, resultan útiles para operar como una síntesis plausible de tomar para delinear un diagnóstico de la diversidad y desigualdad de contextos territoriales en donde habita la población argentina<sup>27</sup>.

A continuación se describen las principales características de cada uno de los tipos de escenarios considerados:

## 1. Escenarios de emergencia económica y educativa rural indígena

Este escenario está compuesto por los contextos territoriales 7.4, 7.3, 6.5 y 6.4, e incluye más de 1.500 parajes, áreas de población rural dispersa, áreas de predominancia de población indígena y población rural agrupada en pueblos de tamaño inferior a 2000 habitantes<sup>28</sup>.

Estos territorios se caracterizan por la carencia de servicios públicos básicos, tanto sanitarios como de agua y cloacas, teléfono (inclusive hay muchas áreas geográficas sin cobertura de telefonía móvil), ausencia de instancias gubernamentales locales (solo en los de mayor tamaño —más de 1.000 habitantes— existen, en algunos casos, consejos locales o en las comunidades indígenas existe algún tipo de autoridad local), dificultades de conectividad terrestre (aislamiento), muy bajo nivel de empleo formal (que redundo en falta de cobertura médica fuera de la provista por el Estado y ausencia de protección social y laboral), ocupación rural primaria de baja productividad, etc.

Varias características educativas convergen en este grupo: el más alto nivel de analfabetismo y mortalidad infantil; muy bajo nivel educativo formal de la población adulta, altos porcentajes del población adulta con nivel educativo máximo “primaria incompleta”; bajo niveles de acceso a la escolaridad obligatoria en la población en edad escolar, esto se verifica fundamentalmente en los extremos del ciclo (educación inicial y secundaria) tanto por ausencia de oferta de servicios educativos como a patrones socio-culturales locales<sup>29</sup>, falta de oferta de educación de adultos y formación profesional y limitado acceso a oferta de educación superior.

Si bien se han detectado problemas de infraestructura escolar, las particularidades del contexto social y geográfico implican la necesidad de analizar una aproximación estratégica sistémica; no sólo porque las carencias son múltiples, sino además por un tema organizativo, logístico y de eficiencia-impacto. Téngase presente que más del 98% de la matrícula escolar es atendida por la oferta de servicios estatales. El devenir de la educación depende casi exclusivamente del Estado.

Este universo congrega alrededor de 2,5 millones de personas, casi el 7% de la población del país; cerca de 800.000 niños en edad escolar, cerca del 9% de dicha población nacional y se concentra

---

<sup>27</sup> Weber, en “Ensayos sobre metodología sociológica (1958)” define este instrumento:“(Tipos ideales).. se los obtiene mediante el realce unilateral de uno o de varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras o que aparecen de manera esporádica fenómenos que encajan en aquellos puntos de vista.... Este en su pureza conceptual es inhallable empíricamente en la realidad. En un concepto que presta un servicio específico a la investigación y la ilustración. ...” (pág. 79).

<sup>28</sup> Ver el detalle de cada contexto en la segunda parte del informe. El listado de localidades/parajes y pueblos que se ubican en este tipo de escenario se presenta en el Anexo de este documento.

<sup>29</sup> Muchos de estos lugares no cuentan con instalaciones educativas y los servicios son prestados de diversas formas y en distintos parajes y pequeñas comunidades. Dada la muy escasa infraestructura básica y la limitada disponibilidad de medios de transportes, la “proximidad” a una escuela varía fuertemente y en muchos casos distancias no muy grandes para lugares urbanos, resultan distancias imposibles de cubrir en ámbitos rurales. Por otra parte, dado lo muy pequeño de los grupos poblacionales, la logística de los servicios educativos en este escenario y contextos territoriales es una problemática muy específica. Debe tenerse también presente, que los chicos en edad escolar asumen diferentes responsabilidades familiares (cuidado de menores hermanos, tareas en el hogar, acompañamiento a familiares en tareas de campo, etc.) desde muy temprana edad, lo cual muchas veces restringe la posibilidad de efectuar viajes a establecimientos educativos que tomen varias horas y, se resiente, la asistencia escolar.

en la zona norte del país, aunque, con escasas excepciones, se encuentran grupos de este escenario en casi todas las provincias de baja importancia cuantitativa.

## **2. Escenarios con severo déficit educativo, social y económico en poblados urbanos pequeños**

Este conjunto integrado por los contextos 4.3, 5.3, 5.4, y 3.4, congrega a más de 3.7 millones de personas (10% de la población) y cerca de 1.000.000 de niños en edad escolar (5 a 17 años). Está compuesto por 450 localidades de diversos tamaños<sup>30</sup>, aunque predominan cuantitativamente los muy pequeños (menos de 15.000 habitantes).

Las localidades que componen este escenario han tenido una tasa de crecimiento demográfico positivo y alto; inversamente relacionada con el tamaño y su proximidad a centros urbanos grandes. La tasa de analfabetismo se ubica en torno al 5%, aunque con importante dispersión y varios contextos con más del 10% de la población analfabeta. La infraestructura básica a disposición de la población es deficitaria, tanto la vinculada con la vivienda como con otros bienes y servicios públicos. El índice de materiales utilizados en la vivienda indica que existe un conjunto de la población (15%) en condiciones de precariedad y el nivel de hacinamiento también es alto (15% de la población comparte la habitación con más de tres personas). Cerca del 70% no dispone de sistema de cloacas y agua potable y cerca de la mitad no tiene calles pavimentadas. En términos generales, estos centros urbanos muestran un alto nivel de pobreza, siendo el escenario con mayor cobertura relativa promedio de planes Jefes y Jefas luego de la crisis 2001.

En materia educativa, el rasgo central es un bajo nivel educativo generalizado entre los adultos; alto porcentaje de adultos sin primaria completa y un bajo porcentaje de adultos que lograron completar la secundaria. También entre los adultos jóvenes (ambas situaciones) se verifican. Se advierte en general un fuerte déficit en la oferta de educación para adultos y de formación profesional en el territorio. Con respecto a la población en edad escolar, se observa baja tasa de asistencia tanto al inicio del ciclo educativo obligatorio (cinco años) como en el tramo de 14 a 17 años, quiebre de la asistencia escolar entre los 12 y 13 años. Se verifican problemas en las trayectorias escolares de los alumnos y dificultad en avanzar en el nivel secundario.

La importancia de este conjunto, visto desde la política educativa, no solo está vinculada con su propio déficit educativo sino está relacionada con la trascendencia territorial que este conjunto tiene en su ámbito geográfico: a) por una parte es el referente urbano próximo al ámbito rural, es sede de muchos servicios gubernamentales, públicos y de oportunidades de empleo privado; y b) ha sido receptor de muchas corrientes migratorias pobres del ámbito rural cercano.

Si bien este conjunto muestra mínimas carencias en servicios educativos, debe señalarse que mayoritariamente (más del 80%) la matrícula es atendida por la educación del sector estatal. Sin embargo, si la inversión pública no sigue la dinámica demográfica de este escenario, los activos públicos *per cápita* tienden a disminuir y a limitar fuertemente su impacto por sobre saturación de usuarios y demandantes y problemas de cobertura territorial.

Este escenario debería incluirse en situación de emergencia por cuanto en un contexto de mayor presencia de algunos servicios básicos, presenta indicadores educativos y sociales muy serios y afectan el desarrollo del entorno y condicionan sus probabilidades de desarrollo.

---

<sup>30</sup> Este escenario es compartido por localidades de diverso tamaño, desde ciudades de más de 50.000 personas hasta pueblos de 2000 y más habitantes. Es un escenario donde el tamaño de la localidad no es el elemento distintivo. En el Anexo adjunto se presenta la lista de localidades que corresponden a este escenario.



### **3. Escenarios con severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura en el ámbito rural**

Este grupo comparte algunos de los rasgos básicos del escenario de emergencia, especialmente por su carácter rural disperso y de muy baja aglomeración, pero sus niveles educativos son algo más altos, dentro de un cuadro de baja cobertura y limitada finalización de ciclos educativos obligatorios en la población en edad escolar y entre los adultos, como en todos los ámbitos rurales. Este universo está compuesto por los contextos territoriales 6.2, 7.1, 7.2, y 6.3 e integrado por cerca de 1300 parajes<sup>31</sup>, lugares de población dispersa y pequeños aglomerados. Su población asciende a 1.5 millones de personas (4% de la población) y alrededor de 400.000 habitantes en edad escolar.

Estos son territorios que fueron espacios rurales y aislados, que fueron ganando crecientes flujos de migración interna, especialmente expulsados por cambios tecnológicos en la producción agropecuaria<sup>32</sup> o por la ausencia de fuentes de trabajo alternativas. Un alto porcentaje de la población se dedica, sin embargo, a ocupaciones rurales y es baja la actividad manufacturera; la ocupación en el sector terciario varía en función del rol de estos poblados en la trama provincial (si son lugares de frontera y control, localizaciones de establecimientos militares, cárceles, entonces el empleo público crece. Es interesante señalar que este empleo es para migrantes urbanos que transitoriamente son asignados a dichos lugares).

El analfabetismo promedio se ubica en torno al 4% y cerca de un tercio de los adultos tiene la educación primaria incompleta. La educación primaria ha tenido mayor cobertura en los grupos adultos más jóvenes (18 a 25 años). Las mejoras en la cobertura de la educación secundaria no han sido tan favorables, cerca del 70% de los adultos jóvenes de 25 a 28 años no ha finalizado este ciclo. Además de las insuficiencias en servicios educativos —que requiere de una organización y logística especial debido a la limitada aglomeración geográfica de la demanda—, debe tenerse en cuenta que la inasistencia de jóvenes es alta, más del 30% de los jóvenes de 14 a 17 años no asiste a ningún tipo de servicio educativo. Si bien este escenario exhibe bajos niveles de infraestructura, típicos del ambiente rural, la población se encuentra localizada en zonas centrales del país, próxima a centros urbanos pequeños y en un ámbito socio-económico muy superior al anterior conjunto rural. Seguramente por esta razón, la carencia y la falta de activos educativos y culturales son cubiertas por localidades próximas.

Como en la mayoría de los parajes rurales y en las muy pequeñas poblaciones, casi el 100% de la matrícula escolar es atendida por la oferta de servicios educativos estatales. En este sentido, la ausencia del Estado, fuerte y de calidad, constituye una debilidad crítica, dado que no existe posibilidad real de suplirla por otro tipo de servicios o alternativa escolar institucional.

### **4. Escenarios urbanos medianos y grandes con marcadas restricciones educativas de la población en edad escolar en contextos sociales vulnerables**

Este conjunto está integrado por los contextos 3.2, 2.3, y 3.3 (ver detalle en el segundo capítulo). Está compuesto por ciudades de más de 50.000 habitantes y un grupo de localidades de más de 100.000 personas. En total son menos de 37 ciudades que congregan 6.8 millones de personas y 2 millones de niños en edad escolar. Es decir este universo da cuenta de casi el 20% de la población del país y está concentrado geográficamente. Entre las localidades que se encuentran en este tipo de escenario prevalece el peso de las localidades del Gran Buenos Aires (casi 75% del total de residentes escolares se alojan en la Provincia de Buenos Aires) que tienen continuidad espacial unas con otras.

El nivel medio de analfabetismo es 2,3% y cerca del 18% de los adultos no tiene el ciclo primario concluido. Estos resultados mejoran cuando se toma el grupo de adultos jóvenes de 18 a 24

<sup>31</sup> Ver listado de localidades, parajes y pueblos que se ubican en este tipo en el Anexo del documento.

<sup>32</sup> La actual forma de organización de la producción cerealera no requiere de mano de obra permanente en los establecimientos agrícolas como en décadas pasadas.

años donde el 95% de las personas concluyó el primario. En estos escenarios se registra una mayor oferta de educación de adultos y formación profesional que no estaría directamente ligada al volumen de la demanda potencial sino a otros factores que operan de manera dispar en cada una de las localidades (impulso provincial o local y privado de desarrollo de este tipo de oferta).

Los indicadores educativos de la población en edad escolar muestran que casi todos los niños de 1er grado tuvieron acceso a la sala de cinco años, pero se evidencian problemas de trayectorias en el nivel secundario, posiblemente asociados a retrasos que se inician en el nivel primario y luego inciden en el abandono prematura del sistema educativo. La tasa de asistencia bajo abruptamente a partir de los 14 años. Los resultados de la educación secundaria de los adultos jóvenes recogen esa situación, más del 40% de los jóvenes de 25 a 29 años no concluyó el ciclo secundario.

Este escenario agrupa localidades con presencia del sector privado en la provisión del servicio educativo. No obstante la distribución de la matrícula es dispar y se concentra en el sector estatal puntualmente en las localidades que se corresponden con contextos territoriales más pobres en todas las dimensiones analizadas.

Un rasgo saliente de este conjunto es que además de mostrar niveles educativos relativos medios, apenas por debajo de la media nacional<sup>33</sup>, muestra falencias muy significativas en indicadores de infraestructura (por ejemplo agua potable, vivienda) y un alto peso del empleo informal (baja cobertura sanitaria además del servicio público); aunque evidencias parciales indican que estas carencias no son generalizadas a toda la población, sino que expresan desigualdades intra-localidad muy altas.

## **5. Escenarios peri-urbanos y rurales en contextos sociales y económicos favorables con problemas de acceso y permanencia en materia educativa**

Este es un conjunto formado por pequeñas localidades (incluso algunas de ámbitos cuasi-rurales) que agrupa a 3 millones de habitantes en casi 400 aglomeraciones (contextos territoriales 6.1, 5.2 y 4.2, ver capítulo II de este documento). Este conjunto de pequeñas ciudades se distribuye a lo largo de casi todo el país y congrega 750.000 personas en edad escolar, cerca del 8,6% del total nacional.

Este escenario está compuesto por territorios que tienen una presencia razonable de distintos activos: instituciones públicas y privadas, buena infraestructura general aunque sin servicios de agua o cloacas y limitado pavimento. Los residentes presentan condiciones de vida relativamente buena pero con algunas carencias de servicios comunitarios o vecinales (tipo de servicios que brindan los centros de salud, oferta de educación de adultos, formación profesional). Una de sus ventajas más importantes reside en la proximidad física o el acceso a centros urbanos grandes.

Una característica saliente de este conjunto es que a pesar de ciertas limitaciones educativas a comienzos del 2000, algunos valores sobre la población adulta joven indican un progreso de la cobertura y del desempeño educativo; aunque, sin embargo, aún está por debajo de la media nacional. Por ejemplo, mientras que cerca del 22% del total de adultos no había terminado el ciclo primario (promedio nacional 18,3%), menos del 8% de los adultos de 18-24 años no había realizado el ciclo primario. Por otra parte se evidencia una gran presencia de la población escolar de la sala de cinco años, con una cobertura cercana al 85%.

Por otro lado, también se observan mejoras en la cobertura de la educación secundaria, alrededor del 55% de los adultos de 25 a 28 años no terminó el ciclo, mientras que para el total de adultos este porcentaje se eleva al 72%. Como en muchos otros escenarios, se observa que, al concluir la primaria, muchos jóvenes abandonan la educación formal, en este escenario, cerca del 18% de las personas entre 14 y 17 años no asiste a ningún establecimiento educativo.

---

<sup>33</sup> Este escenario tiene una magnitud cuantitativa que determina en gran medida los valores promedios de los indicadores educativos. En esas circunstancias estar próximo a los promedios nacionales no tiene mayor significación.

Si bien la infraestructura estatal en los ciclos primarios y secundarios existe en todas las localidades, el déficit de establecimientos y servicios para adultos es alto. La educación depende mayoritariamente del sector estatal, cerca del 85% de la matrícula de la educación obligatoria asiste a un establecimiento del sector.

## **6. Escenarios urbanos peri-urbanos en contextos económicos dinámicos con buenos indicadores en el desempeño educativo (cobertura y oferta)**

Este es un conjunto pequeño formado por los contextos 4.1 y 5.1 que concentran a menos de 140 localidades, cerca de 2.2 millones de personas que, por un serie de razones explicitadas en el análisis de cada grupo-contexto territorial muestra un avance considerable en los indicadores educativos, de infraestructura y nivel de vida. Téngase presente que el nivel de educación primaria completa es similar al promedio nacional (adultos sin primaria completa 18%), más del 30% de los adultos tiene el ciclo secundario aprobado y la tasa de analfabetismo es de las más bajas del país, luego de las ciudades capitales y ciudades de más de 100.000 habitantes. A su vez, estos valores se reducen considerablemente cuando se toma en cuenta los adultos jóvenes; por ejemplo, en el tramo de 18 a 24 años sólo el 5,5% no tiene educación primaria terminada y en el tramo 25-29 algo menos del 50% de los jóvenes tiene concluido el ciclo secundario<sup>34</sup>.

A pesar de ser un escenario constituido por localidades con un buen nivel medio de vida (bajos niveles de hacinamiento y de precarios materiales de vivienda), la presencia de la educación estatal provincial es alta: ochenta por ciento de la matrícula concurre a establecimientos educativos estatales. En relación con la disposición de infraestructura educativa solo pocas localidades no cuentan con servicios para adultos.

Algunos rasgos típicos de este conjuntos son: a) recibe inmigrantes de niveles medios socioeconómicos altos, especialmente las ciudades próximas a grandes centros urbanos; b) los niveles de asistencia escolar de los residentes en edad de 5-17 años son muy elevados y cerca del 90% de los niños de cinco años asiste a un establecimiento educativo; c) los niveles de infraestructura son elevados y también son altos los niveles de empleo formal.

## **7. Grandes ciudades con desempeño social, económico y educativo regular: problemas de pobreza, trayectorias escolares de los adolescentes y jóvenes**

Este es el mayor conjunto en términos de población implicada, cerca de 13.2 millones de residentes (más del 30% de la población del país); está compuesto por 59 ciudades, congrega a más de 3.5 millones de personas en edad escolar y agrupa a los contextos territoriales 3.1, 1.3, 2.2, y 1.2 .

Un rasgo saliente de este conjunto es que la tercera parte del total de localidades está compuesta por ciudades capitales provinciales; es decir, el principal referente de la trama urbana provincial, sede de todos los servicios gubernamentales y públicos, con estructura educativa completa (hasta universidades y casas de altos estudios y postgrados) y punto focal de inversiones productivas, centros de abastecimiento y logística, servicios financieros, infraestructuras, sector privado en la economía y en la provisión de servicios básicos del salud y educación. etc. No obstante, hay evidencias de sectores de la población con altos niveles de vulnerabilidad social y económica (problemas habitacionales, de inserción laboral, importante porcentaje de beneficiarios de planes sociales al inicio de la década).

---

<sup>34</sup> Solamente tiene valores superiores a estos, el escenario de mejor nivel educativo integrado por la Ciudad de Buenos Aires, Río Gallegos y Ushuaia

No se observan importantes problemas de acceso al sistema educativo en el inicio del ciclo inicial<sup>35</sup>, ni en el nivel secundario pero se evidencian problemas en las trayectorias. Los problemas de trayectoria en el nivel secundario están relacionados fundamentalmente con la repitencia en el primer ciclo del nivel secundario y menor nivel de abandono. Se registran niveles de abandono intraanual por escuela por debajo de la media nacional (6%) pero muy concentrado en algunas escuelas. Ello indicaría que la oferta educativa es dispar en su capacidad de retención del alumnado del primer ciclo del nivel secundario<sup>36</sup>.

## **8. Escenarios urbanos de grandes ciudades con nivel educativo, social y económico por sobre el promedio país**

Este conjunto está compuesto por sólo dos contextos 1.1 y 2.1, seis ciudades, una de las cuales es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que presenta los mejores indicadores educativos y de infraestructura y da cuenta del 10% de la población total y alrededor del 7% de la población en edad escolar.

Todas estas ciudades cuentan con todos los servicios de infraestructura básica (pavimento, electricidad, cloacas, transportes, comunicaciones), servicios de salud, educación y empleo, presencia de toda la administración pública, acceso a la justicia, servicios comerciales, oferta de consumos culturales, etc. Es decir constituyen los escenarios con las estructuras de oportunidades más amplia y diversa, donde el sector privado ocupa un lugar importante en la producción de esta diversidad de la oferta. A su vez, en estos territorios el mercado de trabajo es más exigente en cuando a perfiles educativos, concentran población de altos ingresos y muy buenas condiciones de vida.

Todos estos territorios están fuertemente conectados con otras ciudades, localidades de diverso tamaño y conforman una trama urbana que se extiende hacia el interior del país. Estos representan centros neurálgicos en el desarrollo de sus territorios próximos y concentran la oferta de distintos servicios básicos para ellos.

En materia educativa, este escenario muestra muy buenos indicadores generales, tanto respecto del perfil de la población adulta como de la población en edad escolar. Por ejemplo, solo el 2,2% de la población de 18 a 24 años no ha concluido el ciclo primario y más del 70% de los adultos jóvenes de 25 a 29 años tiene el ciclo secundario completo. En estos contextos, es marginal el porcentaje de analfabetos (inferior al 1,5%) y registran los mejores indicadores sociales en promedio de todo el país.

Por otra parte, se observa un muy alto el nivel de asistencia escolar desde el ciclo preescolar hasta el tramo de edad de 14 a 17 años. En estos escenarios la educación obligatoria es brindada casi en partes iguales por el sector de gestión estatal y el sector privado. Esta es una característica saliente puesto que conforma subsistemas educativos muy diferentes a los observados en otros escenarios. En este caso, se verifican distintos procesos de segmentación del perfil de la matrícula, con desempeños educativos dispares (en términos de trayectorias educativas, repitencia, abandono). En estos escenarios se observan problemas en las trayectorias de los adolescentes más vinculada a la repitencia y niveles de abandono intra-anual por escuela muy bajos que no superan el 2% en promedio y un patrón de alta concentración de este problema en algunas escuelas secundarias. En este escenario sólo algunas

---

<sup>35</sup> Salvo en algunas localidades de la provincia de Buenos Aires. Ver, en el segundo capítulo del documento, el detalle en el contexto territorial 2.2.

<sup>36</sup> Algunas excepciones notorias a este patrón: la ciudad capital de Córdoba y la ciudad Río Cuarto también de Córdoba, por cuanto allí se observa un alto nivel de repitencia en el primer ciclo del nivel secundario pero también, un altísimo nivel de abandono intraanual promedio entre las escuelas secundarias. y ellos se encuentra muy disperso entre todas las escuelas consideradas, es decir, que se observa un nivel similar de abandono en casi todas las escuelas del nivel. Por otro lado, la ciudad capital de Catamarca: bajísimo nivel de abandono intraanual por escuela promedio (0,9%) y concentrado en unas pocas escuelas. Ver primera sección del capítulo II.

escuelas muestran dificultades para lograr que todos los alumnos permanezcan en la escuela hasta el final del ciclo lectivo<sup>37</sup>.

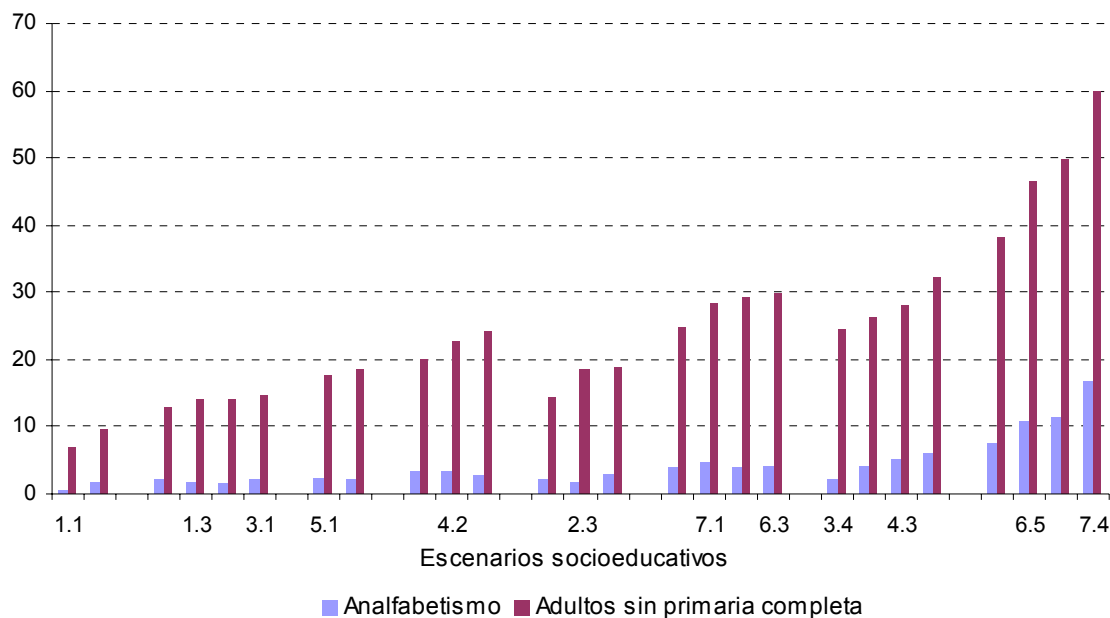
La educación estatal cubre aproximadamente el 60% de la matrícula escolar (en algunas ciudades este porcentaje es menor) y obviamente todas las localidades cuentan con todos los servicios educativos (desde educación inicial hasta la educación superior universitaria y formación profesional).

## 9. Una mirada comparada de los escenarios

Finalmente, y a fin de ilustrar y corroborar la capacidad de este instrumento conceptual de captar situaciones diferenciadas y excluyentes se presenta una serie de gráficos que ilustran claramente como se distinguen cada uno de ellos.

a) Como puede observarse en el gráfico 7, a medida que se pasa de los escenarios urbanos de mayor tamaño hacia los ámbitos rurales, las limitaciones educativas se incrementan.

**GRÁFICO 7**  
**ESCENARIOS EDUCATIVOS, ANALFABETISMO**  
**Y POBLACIÓN ADULTA SIN ESTUDIOS PRIMARIOS COMPLETOS**  
(En porcentajes)

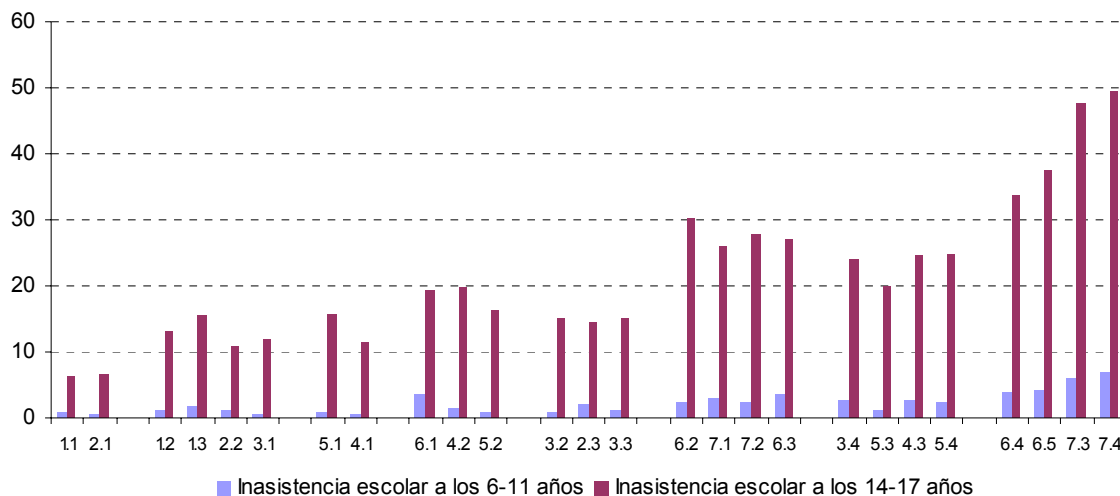


Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

b) Los resultados educativos están claramente vinculados con la asistencia/inasistencia escolar, que a su turno refieren a la situación y contexto económico-social, etc. Obsérvese como de alguna manera la inasistencia a la educación primaria es relativamente baja en general y se eleva en los peores escenarios; pero es muy alta la inasistencia en el tramo 14-17, que se acentúa aún más en los escenarios con mayores carencias socio-económicas.

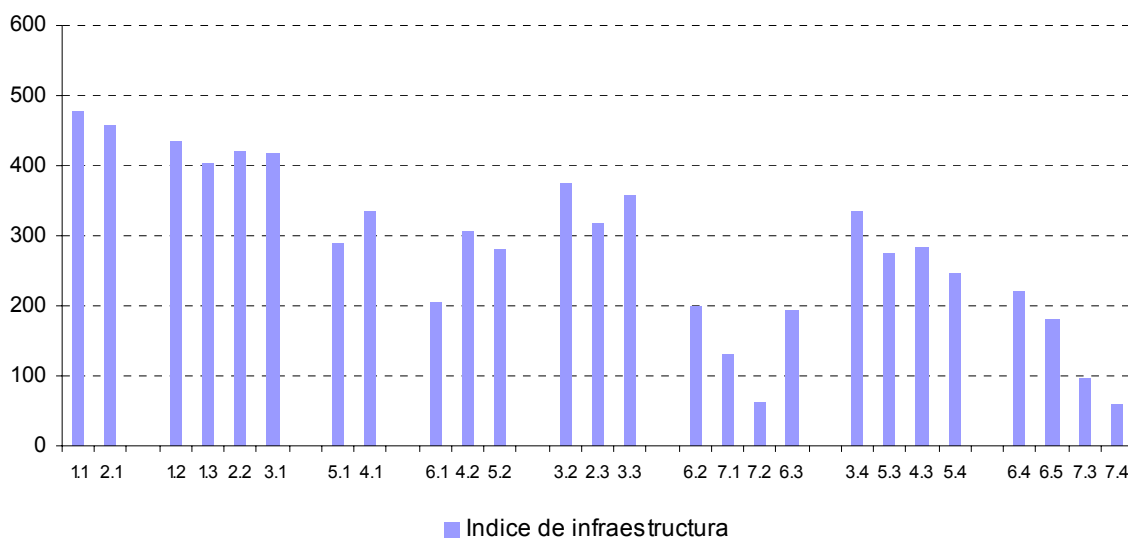
<sup>37</sup> En este caso cabe destacar a una de las ciudades capitales del este tipo: CABA. Por cuanto, a diferencia del resto muestra un nivel de repitencia bajo pero un alto nivel de abandono por escuela (por arriba de la media nacional, 7%) y muy dispersa entre las escuelas secundarias. Ver capítulo II, sección 1.

**GRÁFICO 8**  
**INASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPO DE EDADES**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

**GRÁFICO 9**  
**ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA**  
*(Índice max 500, min 0)*

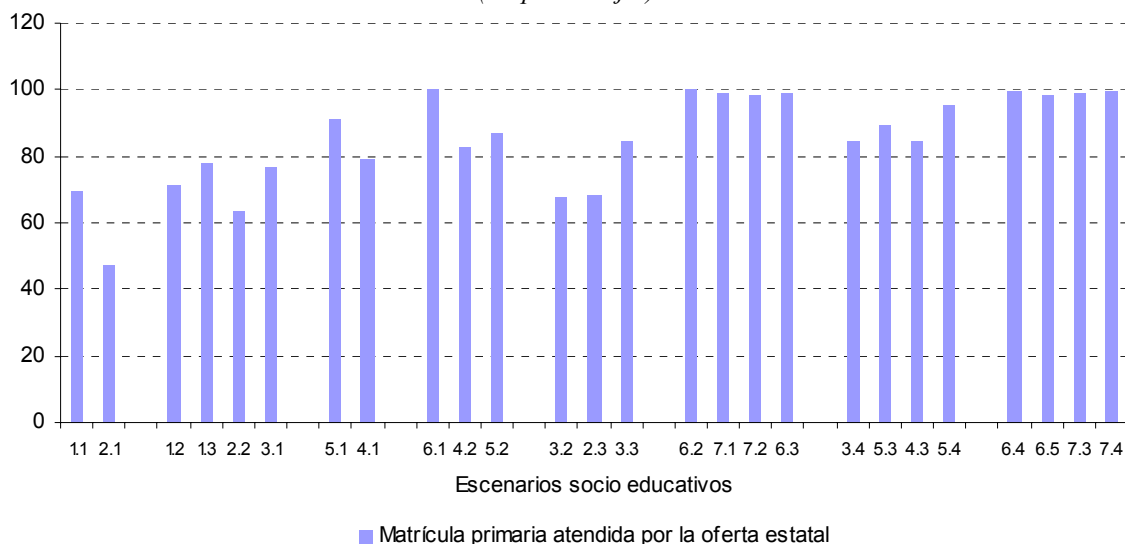


Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

c) La inasistencia escolar está asociada claramente a las condiciones de vida predominante en diferentes ámbitos territoriales.

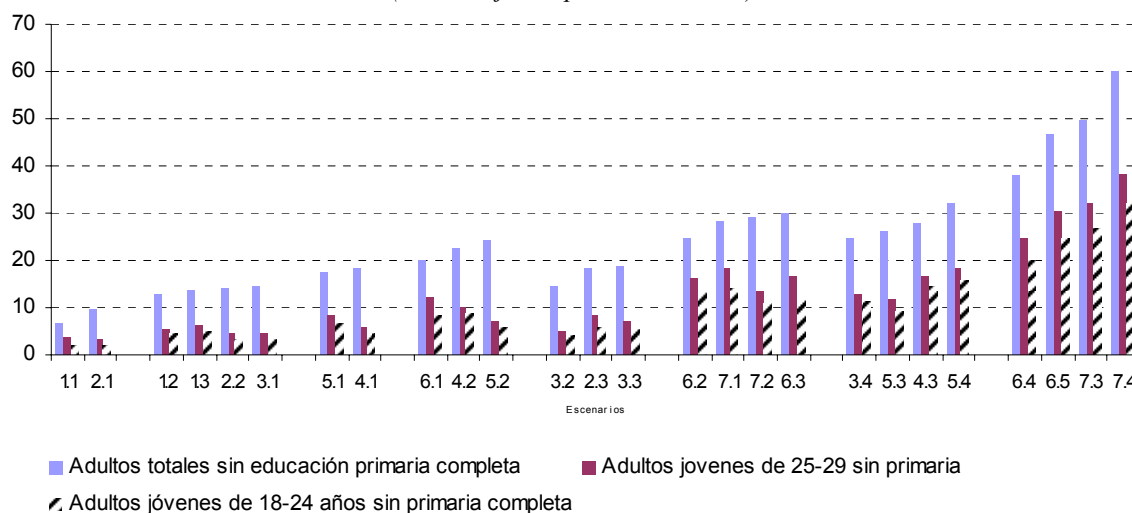
d) En todos los escenarios la oferta educativa estatal es central y da cuenta como valor más bajo cerca del 50% de la matrícula en el escenario de mayor nivel económico. Sin embargo, la presencia de los servicios educativos estatales es definitiva (más del 90% de la matrícula) en la mayoría de los escenarios rurales y en varios escenarios urbanos.

**GRÁFICO 10**  
**MATRÍCULA PRIMARIA ATENDIDA POR LA OFERTA ESTATAL**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

**GRÁFICO 11**  
**MEJORA EDUCATIVA POR TRAMOS DE EDADES**  
*(Porcentajes de población adulta)*

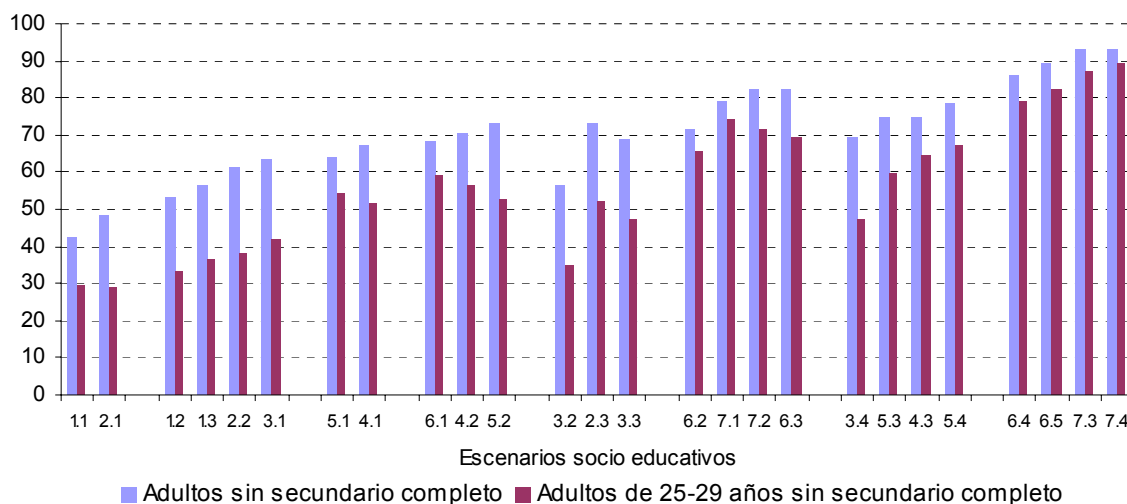


Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

e) A lo largo de las últimas décadas se registra un avance de la población que finaliza sus estudios primarios. Sin embargo, los escenarios rurales y el urbano más vulnerable muestran aún una gran diferenciación.

f) Este progreso es menos claro en la educación secundaria, donde las condiciones y exigencias laborales formales, en algunos contextos territoriales y escenarios, son mínimas. En los contextos rurales predominan los adultos jóvenes sin secundario concluido, acentuándose las desigualdades.

**GRÁFICO 12**  
**MEJORAS EN LA FINALIZACIÓN DEL CICLO SECUNDARIO**  
*(Porcentajes adultos y tramo 25-29)*



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

## E. Los desafíos a nivel provincial

Teniendo en cuenta las marcadas desigualdades territoriales que presenta Argentina y su impacto sobre el funcionamiento del sistema educativo, el presente estudio ha tenido como principal objetivo la caracterización de los diferentes tipos de localidades en relación con los indicadores socioeconómicos y su relación con la situación educativa de su población. Ello, se espera, podrá servir de guía para el estudio y aplicación de políticas de intervención diferenciada en cada tipo de escenario territorial así identificado. En este capítulo se ofrece una caracterización de cada jurisdicción provincial, en función de los escenarios presentes en sus territorios y, a continuación, algunas precisiones sobre el margen de maniobra fiscal de cada gobierno para realizar reformas sectoriales.

### 1. Los escenarios en cada provincia

El estudio de un territorio tan vasto y diverso como el de Argentina obliga a considerar una multiplicidad de situaciones con características diferenciadas, tal como se presenta en capítulos previos y se especifica en la segunda parte de este informe. No obstante, la necesidad de discutir políticas educativas en respuesta a los diferentes escenarios y su financiamiento obliga a reordenarlos en función de la jurisdicción provincial a la que pertenecen. La mayor parte de los diferentes escenarios socio-educativos están presentes en la gran mayoría de las provincias, aunque no en la misma proporción o composición. Este aspecto resulta de suma relevancia para el diseño e implementación de la política educativa en un país con un elevado grado de descentralización en la provisión del servicio y obliga a repensar las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

La diversidad de escenarios sociales, económicos y educativos en las diferentes provincias puede ser observada, como primera aproximación, en el cuadro 21. Allí se ilustra la diferente situación en cada jurisdicción, desde aquella en donde se presenta una relativa uniformidad de escenarios (Tierra del Fuego) hasta la mayor heterogeneidad en provincias con población bajo los ocho escenarios posibles (provincia de Buenos Aires y Chubut) y doce provincias con cinco a seis tipos de escenarios distintos.



**CUADRO 21**  
**PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ENTRE 5 Y 17 AÑOS EN CADA ESCENARIO\***

Situaciones socio-económicas y educativas	Emergencia socio-educativa RURAL	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructuras. Ámbito urbano	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructuras. Ámbito rural	Restricciones educativas en centros urbanos de tamaño mediano-grande contexto vulnerable	Limitaciones educativas en contexto favorable	Escenario educativo con evolución positiva en contexto socio-económico dinámico	Grandes ciudades con desempeño educativo regular	Nivel educativo, socio-económico e infraestructura por sobre la media nacional	TOTAL	Cantidad de escenarios
Ciudad de Buenos Aires	-	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0	.
Buenos Aires	0,1	1,0	3,4	43,1	4,5	5,8	39,0	3,2	100,0	8
Catamarca	26,8	9,4	0,5	0,0	13,6	10,0	39,6	0,0	100,0	6
Chaco	21,7	40,4	0,0	5,0	8,2	0,0	24,7	0,0	100,0	5
Chubut	8,9	5,0	1,8	22,3	0,8	10,8	19,2	31,1	100,0	8
Córdoba	0,9	9,7	11,9	5,8	22,8	4,6	44,4	0,0	100,0	7
Corrientes	20,9	40,6	0,8	0,0	6,3	0,0	31,3	0,0	100,0	5
Entre Ríos	0,0	16,7	17,7	24,0	21,6	0,8	19,1	0,0	100,0	6
Formosa	22,8	38,2	0,0	0,0	0,0	0,0	39,0	0,0	100,0	3
Jujuy	16,4	23,6	0,0	8,8	6,8	8,8	35,5	0,0	100,0	6
La Pampa	5,5	18,0	12,5	0,0	12,6	2,9	48,6	0,0	100,0	6
La Rioja	17,4	19,6	0,0	0,0	13,7	0,7	48,6	0,0	100,0	5
Mendoza	18,7	6,1	4,8	15,6	5,0	4,1	45,8	0,0	100,0	7
Misiones	31,8	35,1	0,0	0,0	9,5	0,0	23,6	0,0	100,0	4
Neuquén	9,4	11,2	2,0	0,0	1,0	35,7	40,8	0,0	100,0	6
Río Negro	9,7	7,5	5,9	12,0	14,7	14,0	36,2	0,0	100,0	7
Salta	18,4	29,9	0,2	0,0	5,7	6,6	39,3	0,0	100,0	6
San Juan	15,8	25,8	0,2	26,9	14,4	2,3	14,7	0,0	100,0	7
San Luis	11,0	10,5	1,4	26,5	3,8	5,2	41,7	0,0	100,0	7
Santa Cruz	1,1	9,0	0,9	0,0	3,5	45,8	0,0	39,7	100,0	6
Santa Fe	2,6	8,5	9,8	4,9	22,1	8,7	43,5	0,0	100,0	7
Stgo. Del Estero	35,6	34,7	0,6	0,0	3,1	0,0	26,0	0,0	100,0	5
T. del Fuego	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,4	45,6	100,0	2
Tucumán	23,2	23,7	0,0	4,0	9,7	3,8	35,6	0,0	100,0	6
TOTAL PAÍS	8,7	12,7	4,3	20,7	9,2	5,6	36,8	2,0	100,0	8
TOTAL 5-17	729 501	1 062 428	358 759	1 727 559	768 871	468 914	3 076 159	583 122	8 775 312	

Fuente: UPEA, sobre la base de los relevamientos y de la información del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

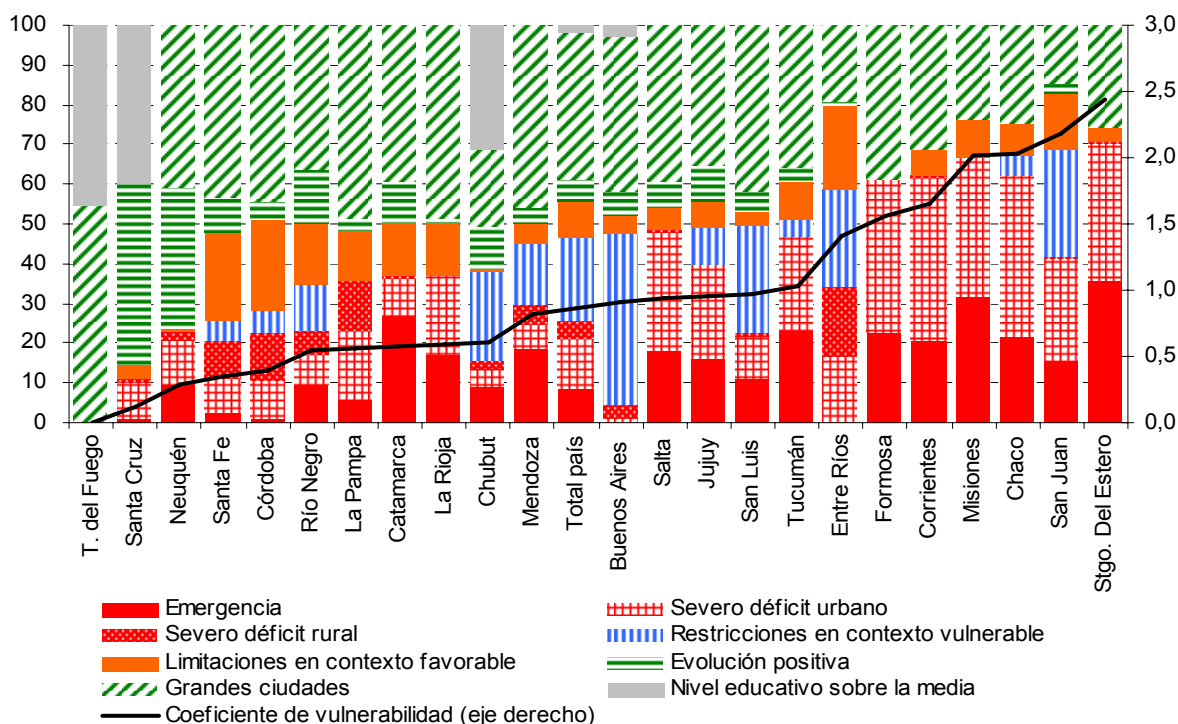
Nota: CABA no presenta información por cuanto solo se tomó a nivel agregado como ciudad capital.

El citado cuadro muestra la estructura de la población en edad escolar (5 a 17 años) de cada provincia de acuerdo con su localización en cada uno de los ocho escenarios aquí definidos, que van desde aquellos de mayor emergencia social, económica y educativa hasta los que, en condiciones favorables, presentan buenos niveles de cobertura y trayectoria de los alumnos en el sistema educativo. Hay provincias donde la población en edad educativa se concentra en escenarios más favorables y en otras jurisdicciones el peso de los escenarios menos favorables crece fuertemente. Sobresale allí la situación de Tierra del Fuego, con casi la totalidad de la población ubicada en dos grandes ciudades y una comuna, donde el 45% de la población en edad escolar se encuentra en su ciudad capital (Ushuaia) correspondiente al grupo más favorecido. Allí sólo se computa un porcentaje inferior al 2% en escenarios desfavorables.

Pero, más allá de este caso de análisis simple (al menos desde este punto de vista) las provincias ofrecen una situación con matices muy variados, lo cual significa una complejidad especial, tanto para el abordaje de la política educativa, social y económica como para la definición de prioridades y metas diferenciadas, así como para la asignación de gastos y las definiciones relativas a la gestión educativa. La población en edad escolar (5 a 17 años) se reparte, para el total del país, en proporciones similares entre dos grupos de escenarios integrados por los cuatro más favorables y los cuatro más críticos, aunque con grandes variaciones entre provincias.

El gráfico 13 ofrece la estructura de escenarios en cada provincia, ordenadas por un coeficiente de vulnerabilidad educativa, definido por la relación entre la población que habita en los cuatro escenarios de mayores déficit y la correspondiente a los cuatro escenarios más favorables.

**GRÁFICO 13**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ENTRE 5 Y 17 AÑOS**  
**PROVINCIA Y ESCENARIO<sup>a</sup>**



Fuente: UPEA, sobre la base de los relevamientos y de la información del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

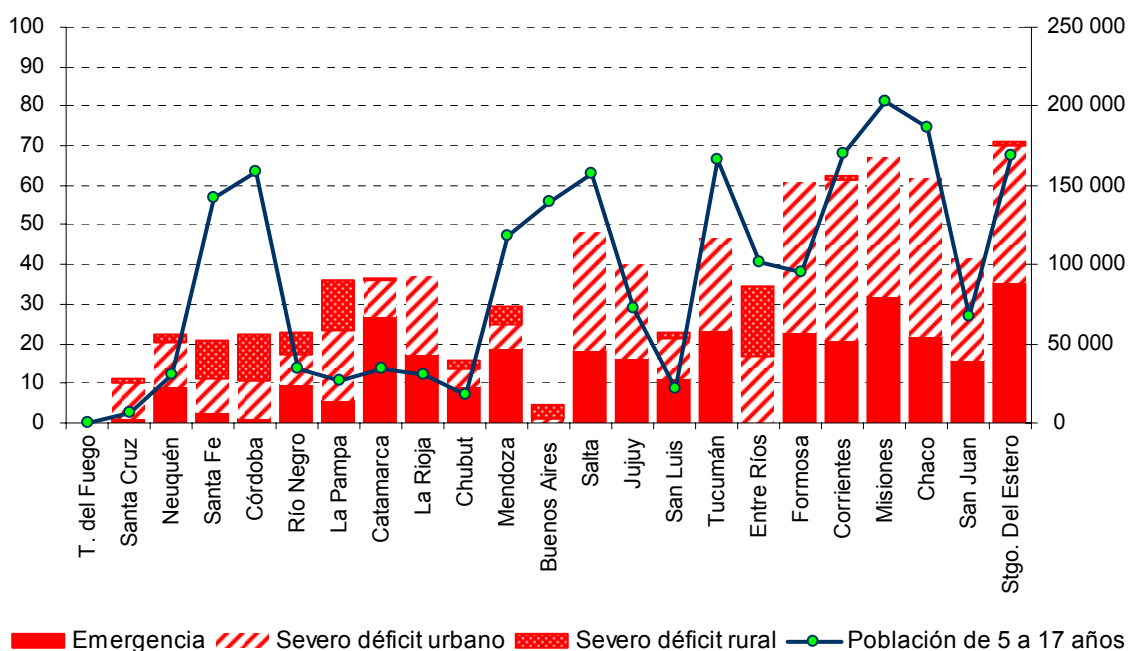
<sup>a</sup> Nota: No se incluye CABA.

Se introducen a continuación algunos rasgos salientes de la estructura jurisdiccional de escenarios. En primer lugar, se puede observar que las seis provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, Río Negro, Chubut y La Pampa), las cuatro de mayor desarrollo relativo (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza), Catamarca y La Rioja tienen un coeficiente de vulnerabilidad inferior al promedio nacional, aunque presentan características muy diferenciadas. Junto con las provincias de mayor producto por habitante se incluyen las dos vecinas del noroeste que presentan la mayor concentración de población en edad escolar habitando las ciudades capitales en todo el Norte del país. En el resto de provincias (en su mayoría, precisamente, del Norte) la proporción de su población en edad escolar habitando en alguno de los cuatro escenarios menos favorables, supera la media nacional.

En segundo lugar, en las provincias de Misiones, Chaco, Santiago del Estero, Corrientes, Tucumán, Salta, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza se concentran grupos poblacionales superiores a 120.000 personas en territorios de mayor emergencia o déficit urbano y rural (los tres primeros escenarios), como se muestra el gráfico 13. En cambio, la mayor proporción relativa de esos escenarios se da en las provincias de menor desarrollo relativo de ese grupo, más Formosa, mientras que la Provincia de Buenos Aires presenta una muy baja proporción de población en situación de emergencia.

Precisamente, y en tercer lugar, el gráfico 14 ilustra la importancia excluyente (en términos absolutos) que tiene la Provincia de Buenos Aires para la consideración de los escenarios intermedios, entendiendo por tales aquellos en donde existen restricciones o limitaciones en diferentes contextos (más o menos favorables). Más allá de esta observación, es cierto que para un grupo de provincias (Entre Ríos, San Juan, Chubut, San Luis, Santa Fe, Córdoba y Río Negro, además de la citada Provincia de Buenos Aires) la población en estos escenarios intermedios representa más de la cuarta parte en edad escolar.

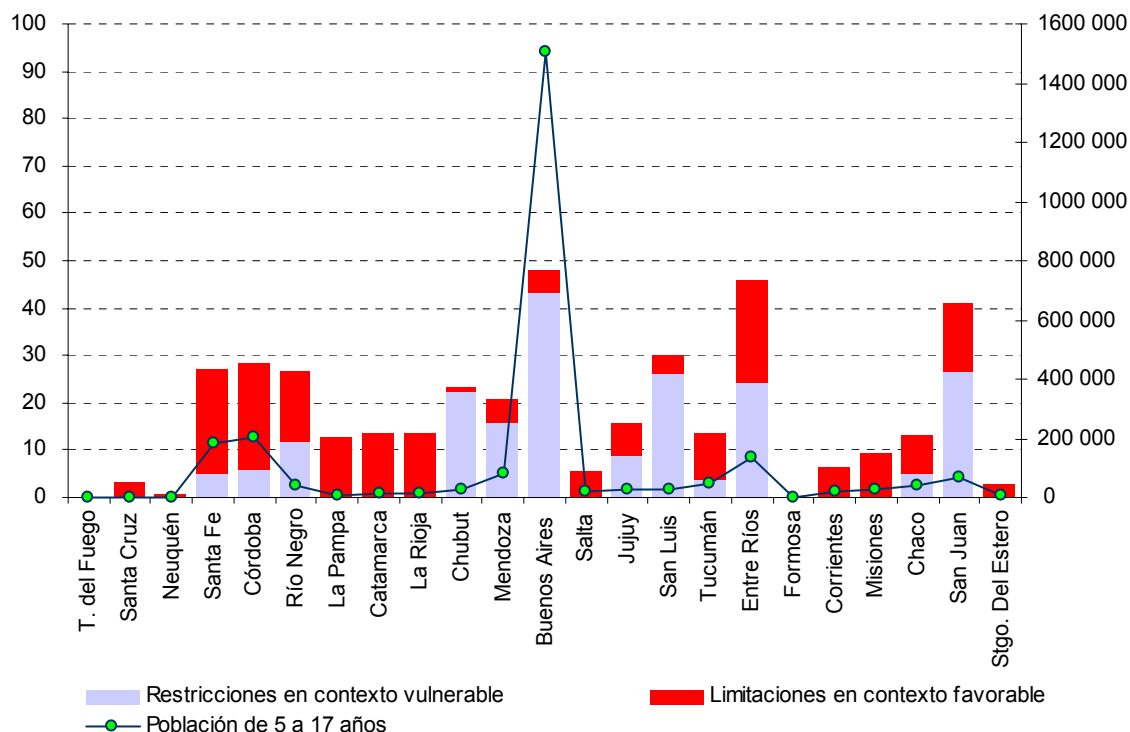
**GRÁFICO 14**  
**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL Y EN VALORES ABSOLUTOS DE LA POBLACIÓN**  
**ENTRE 5 Y 17 AÑOS EN ESCENARIOS CRÍTICOS, POR PROVINCIA\***



Fuente: UPEA, sobre la base de los relevamientos y de la información del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

\* Nota: No se incluye CABA.

**GRAFICO 15**  
**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL Y EN VALORES ABSOLUTOS DE LA POBLACIÓN ENTRE 5 Y 17 AÑOS EN ESCENARIOS INTERMEDIOS, POR PROVINCIA \***



Fuente: UPEA, sobre la base de los relevamientos y de la información del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

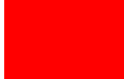




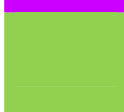


Debe notarse que la conformación de estos grupos supone una simplificación que no intenta obviar las circunstancias especiales de cada provincia. En Entre Ríos y La Pampa la situación es particularmente compleja ya que ningún escenario da cuenta de más de un cuarto de la población (con excepción de la Ciudad de Santa Rosa, capital de La Pampa) y se requieren cinco escenarios diferentes para acumular el 85% de la población en edad educativa. Si bien no hay situaciones extremas, las problemáticas son bastante disímiles.

Los casos más extremos, por los niveles educativos implícitos y por la diversidad de complejidades, son los referidos a varias provincias del Norte, donde una parte muy alta de su población en edad educativa se encuentra en situaciones muy vulnerables y deficitarias. Diferente es el caso de las provincias del Centro-Sur, con exclusión de las provincias de grandes dimensiones. En todas ellas existe un grupo poblacional reducido en situación de Emergencia Rural y una cuarta parte, aproximadamente, de la población en edad escolar se encuentra en ambientes más o menos favorables sin tomar en cuenta la capital provincial. En estas jurisdicciones las desigualdades intra-provincia son significativas.

## 2. Mapas por provincia

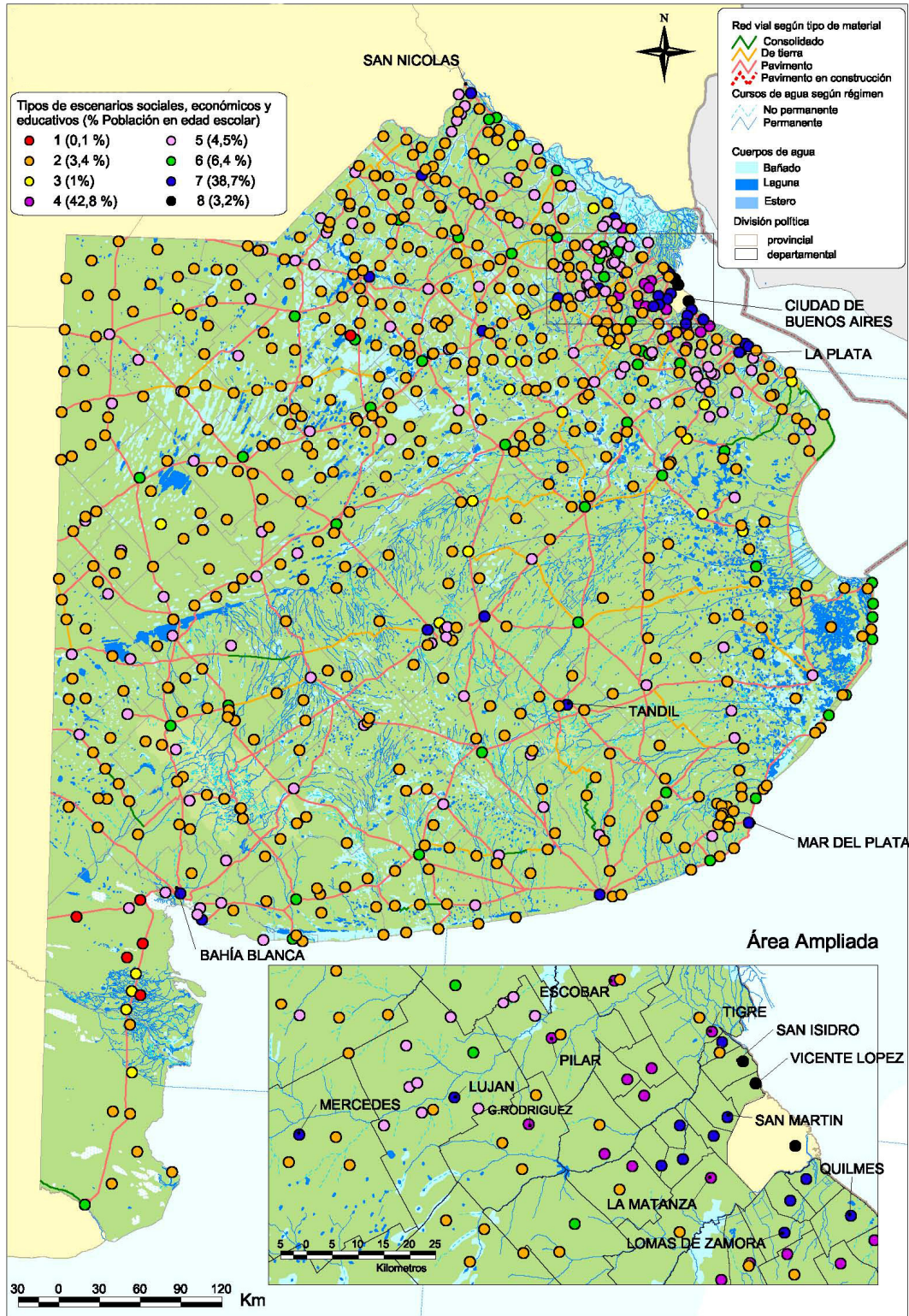
A continuación se presentan en orden alfabético los mapas por provincia en donde las distintas localidades aparecen tipificadas según la clasificación de escenarios sociales, económicos y educativos propuesta. Se presenta abajo un cuadro resumen con las referencias cromáticas y nombres de cada uno de los tipos considerados.

**CUADRO 22**

Nº de escenario	Ref. en mapas	Referencia	Contextos territoriales			
1		Emergencia social económica y educativa rural indígena	7.4	7.3	6.5	6.4
2		Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito peri-urbano	4.3	5.3	5.4	3.4
3		Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito rural	6.2	7.1	7.2	6.3
4		Restricciones educativas en centros urbanos de tamaño mediano-grande en contextos vulnerables	3.2	2.3	3.3	
5		Limitaciones educativas en contextos sociales y económicos favorables de ciudades pequeñas	6.1	5.2	4.2	
6		Ciudades intermedias en contextos socioeconómicos dinámicos con indicadores educativos favorables	5.1	4.1		
7		Grandes ciudades con problemas de cobertura y trayectorias en el sector educativo	1.2	1.3	2.2	3.1
8		Nivel educativo, socioeconómico y de infraestructura por encima de la media nacional	1.1	2.1		

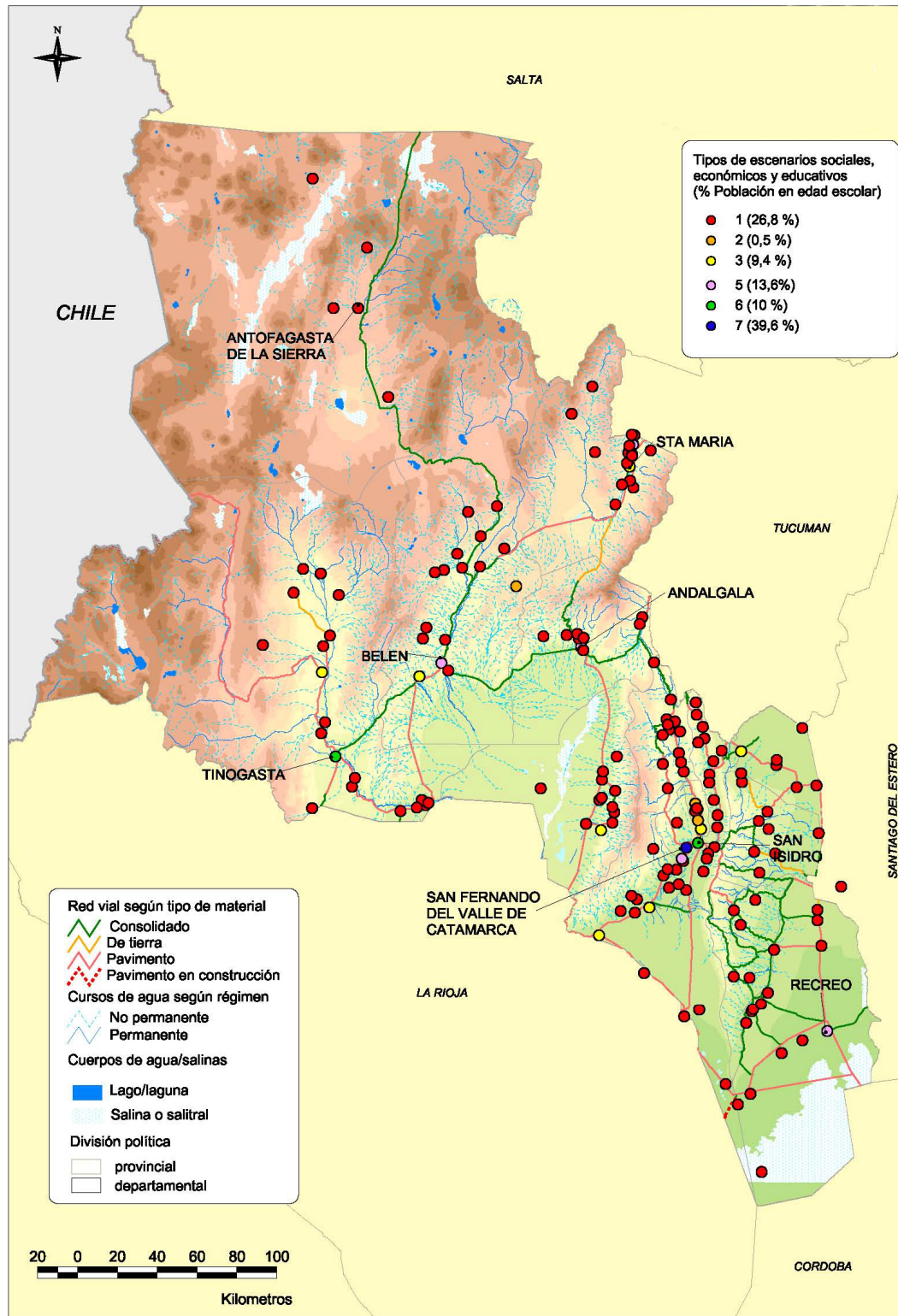
Fuente: UPEA, sobre la base de los relevamientos y de la información del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

### MAPA 8 PROVINCIA DE BUENOS AIRES: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



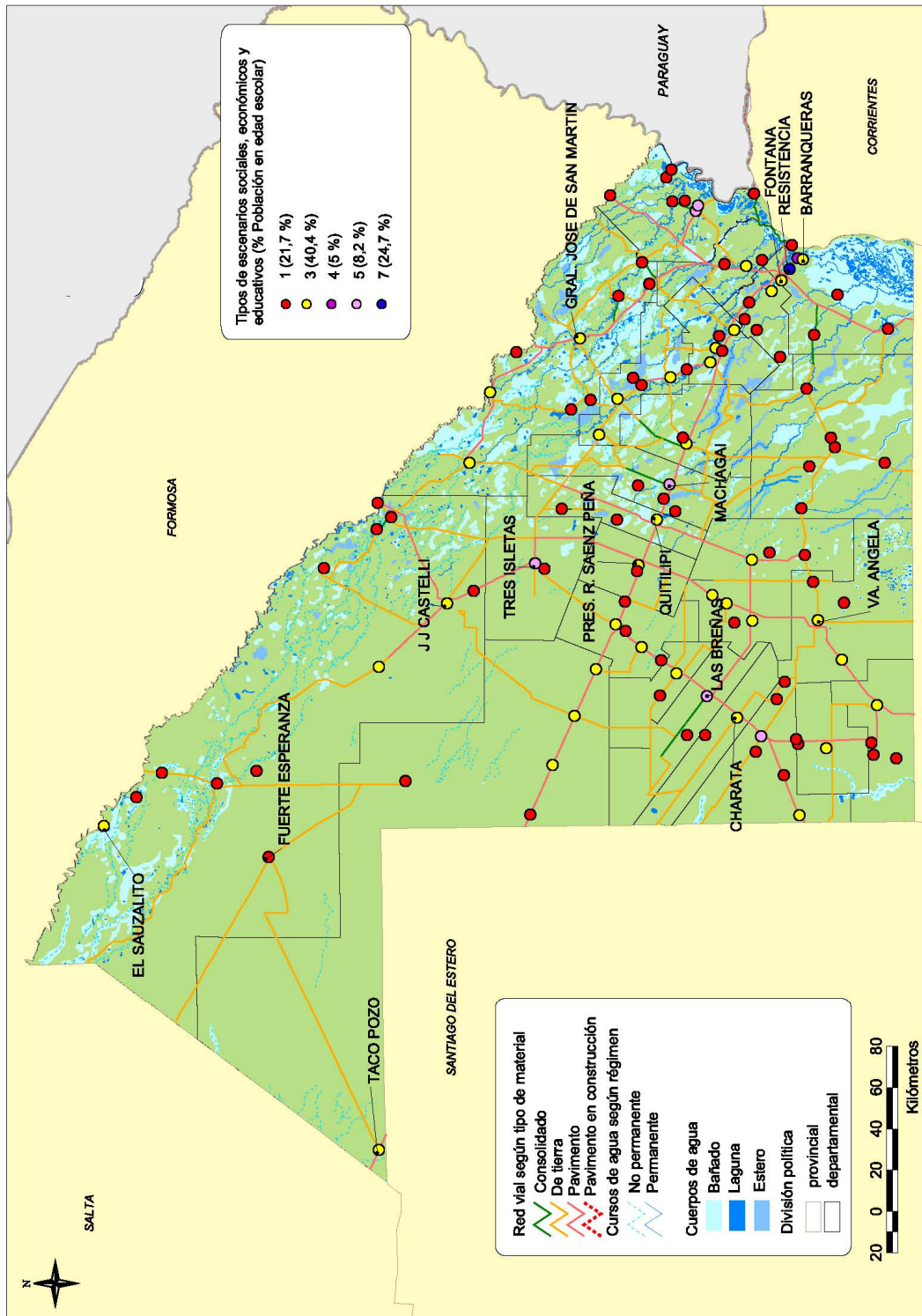
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 9 PROVINCIA DE CATAMARCA: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 10 PROVINCIA DE CHACO: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO

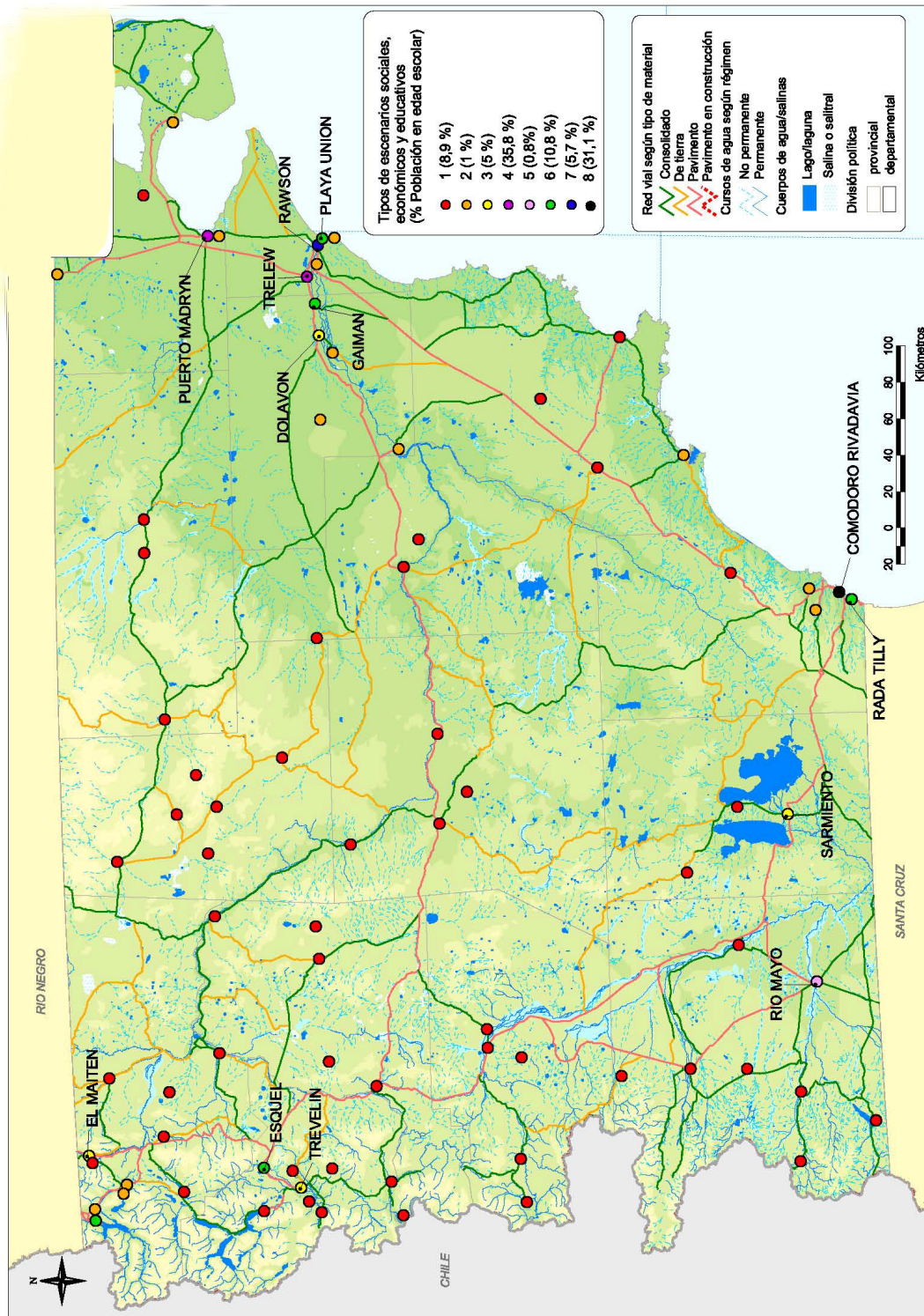


Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.



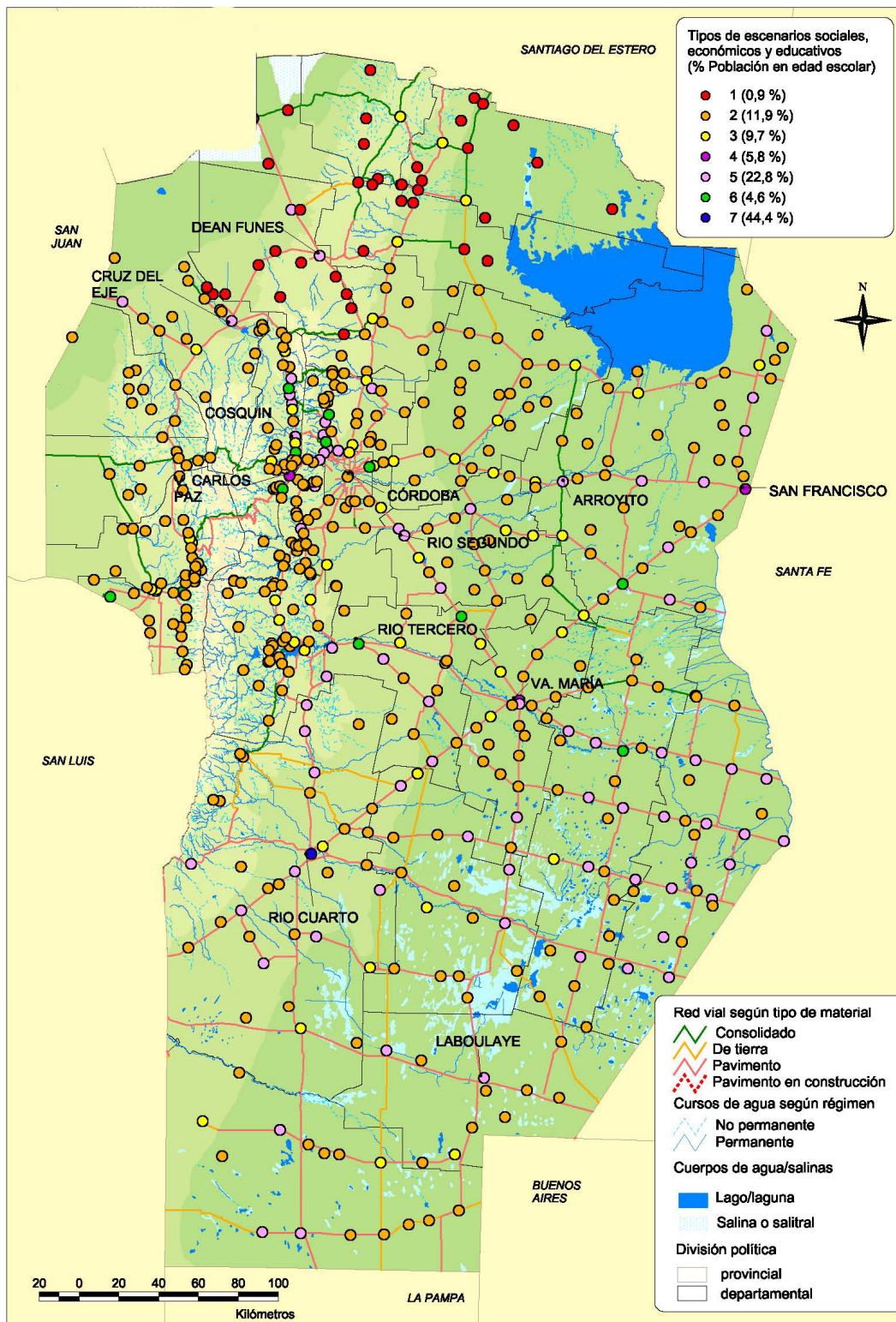
### MAPA 11

## PROVINCIA DE CHUBUT: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



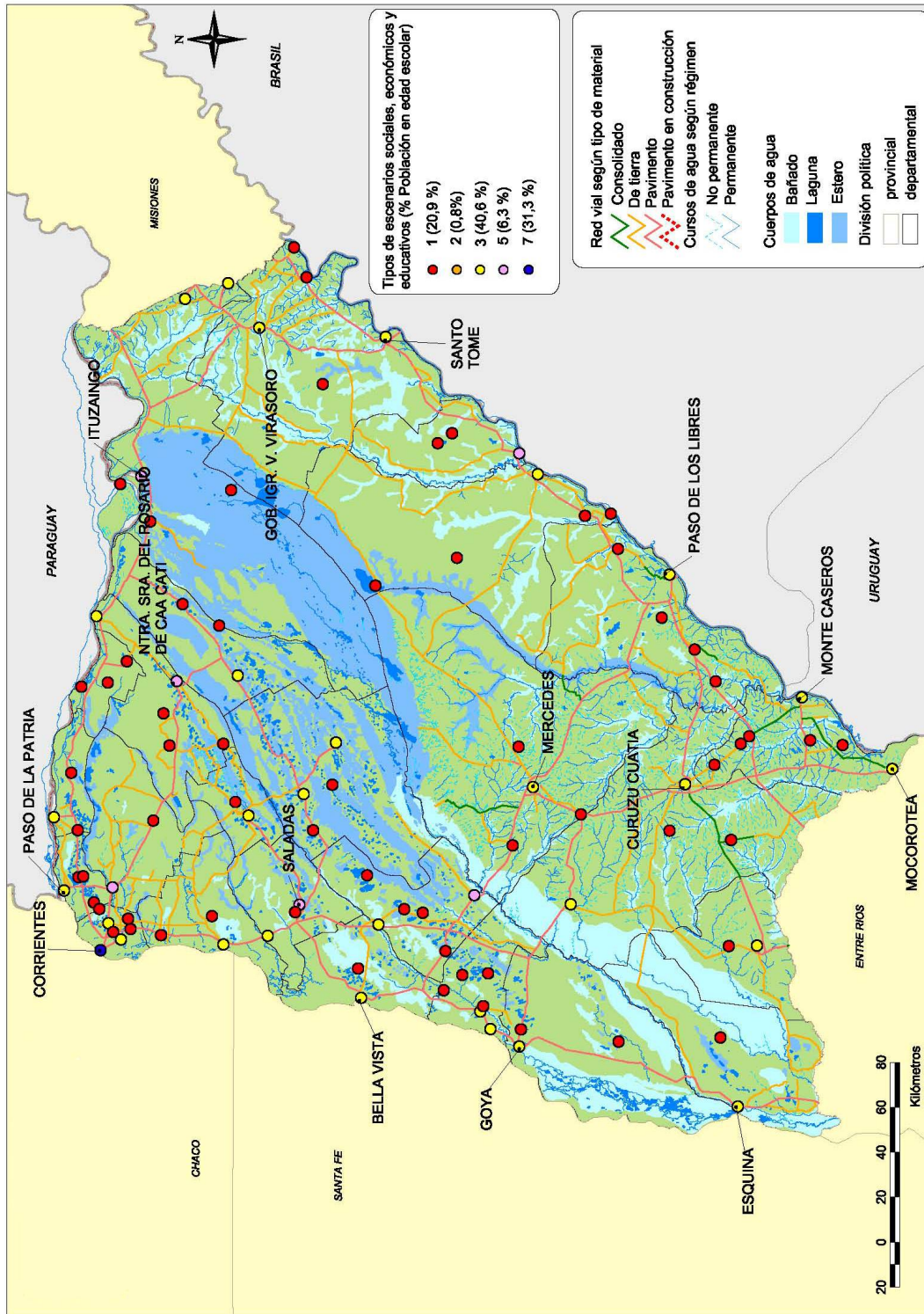
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 12 PROVINCIA DE CÓRDOBA: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



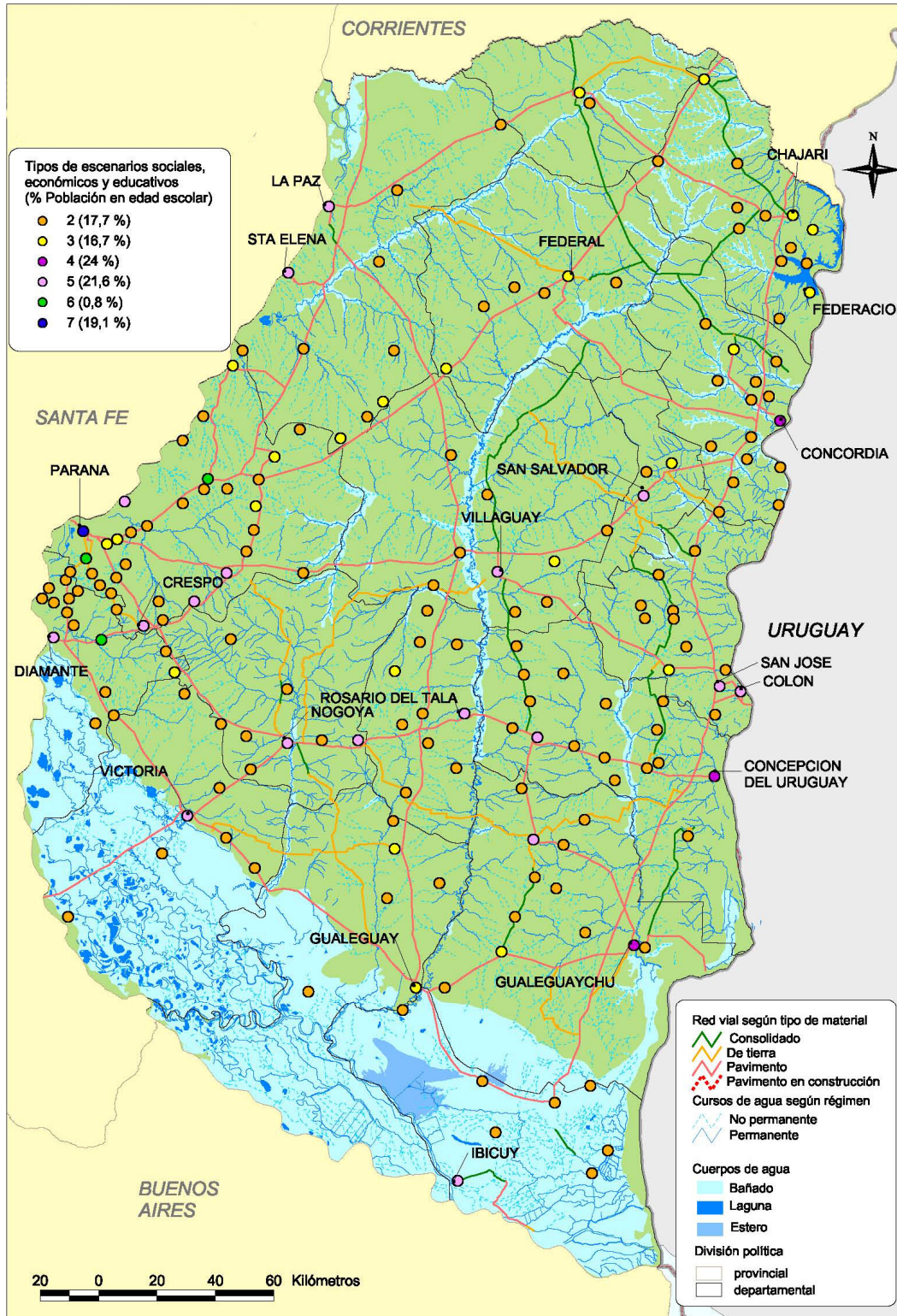
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 13 PROVINCIA DE CORRIENTES: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



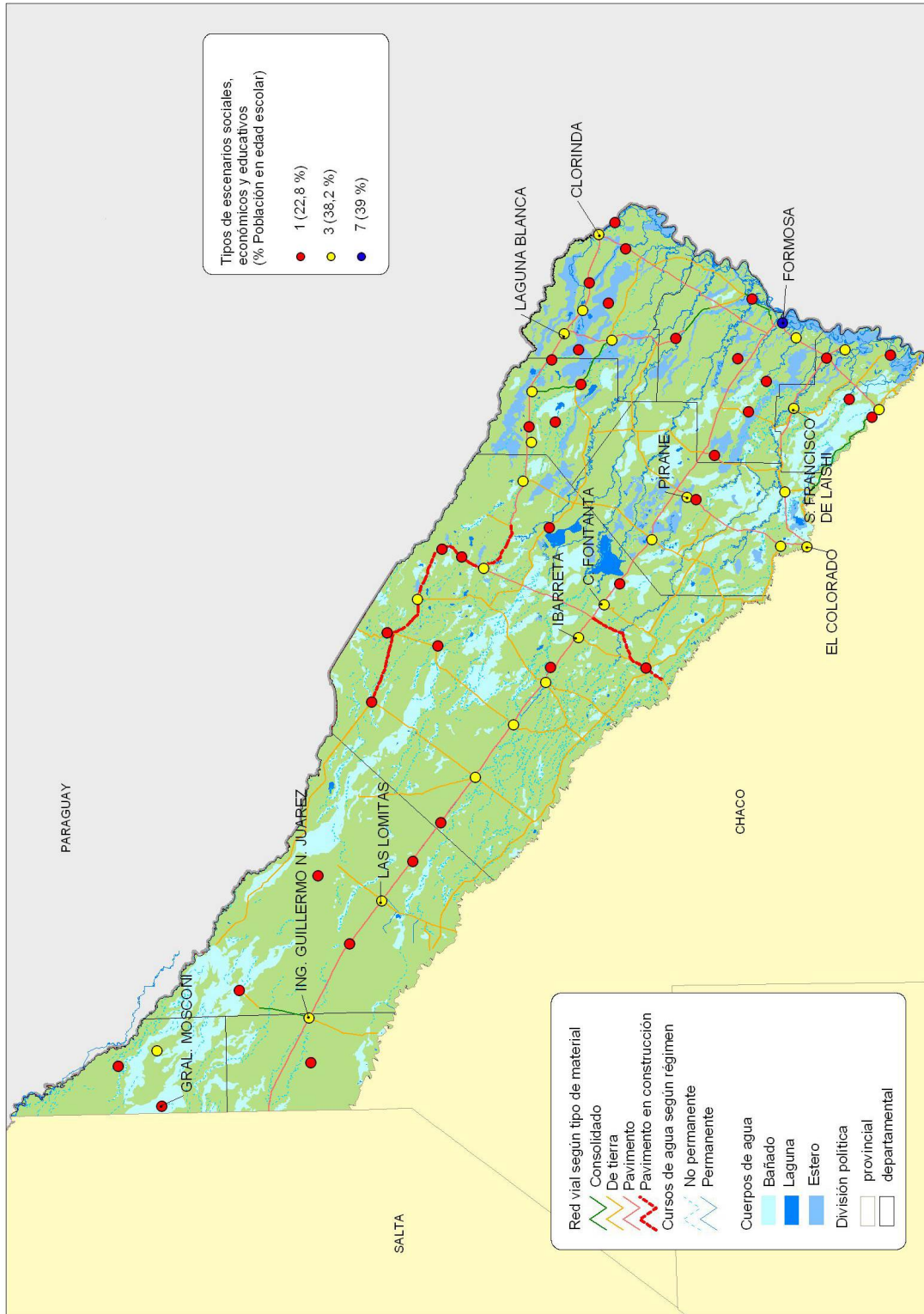
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 14 PROVINCIA DE ENTRE RÍOS: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



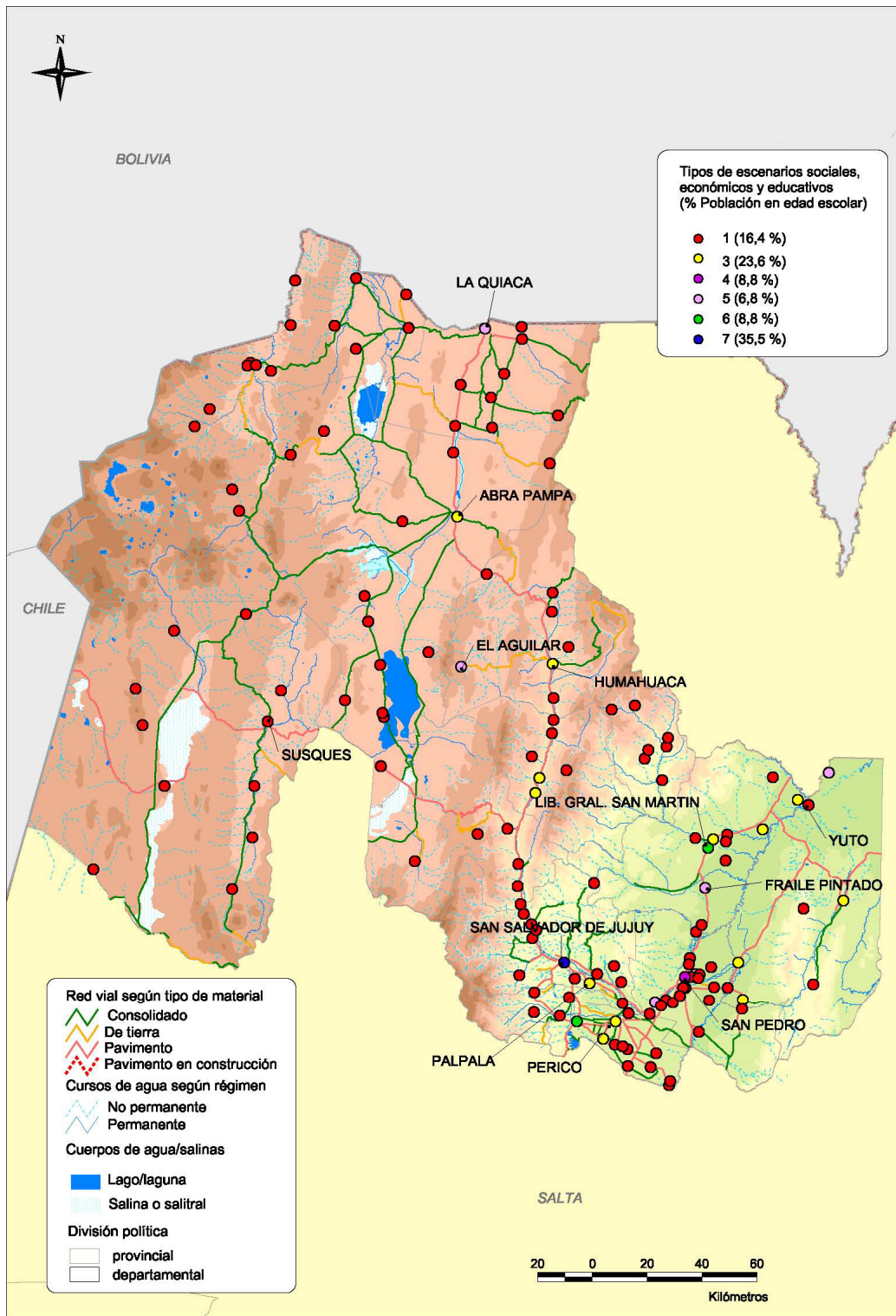
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 15 PROVINCIA DE FORMOSA: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



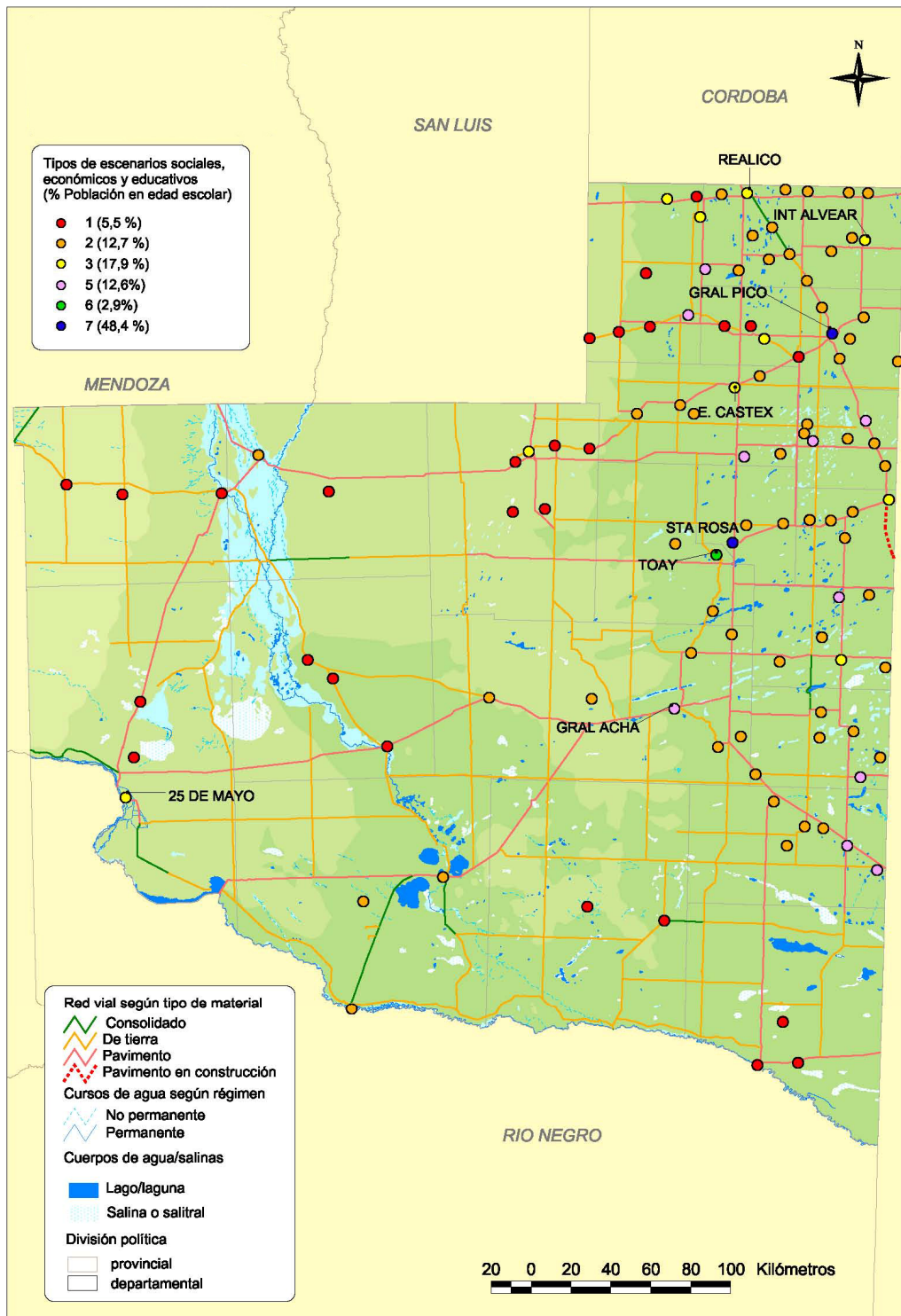
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 16 PROVINCIA DE JUJUY: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



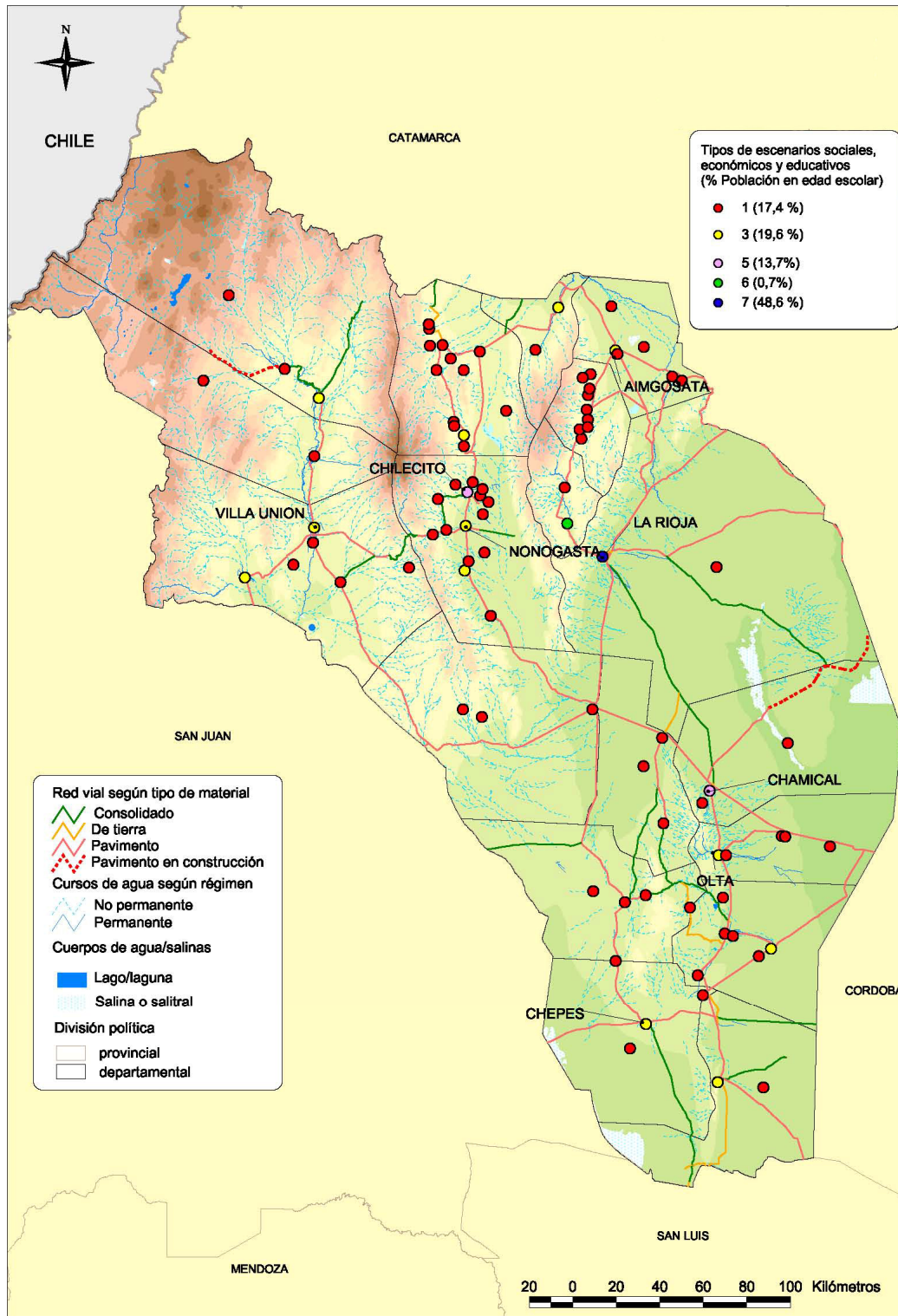
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 17 PROVINCIA DE LA PAMPA: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

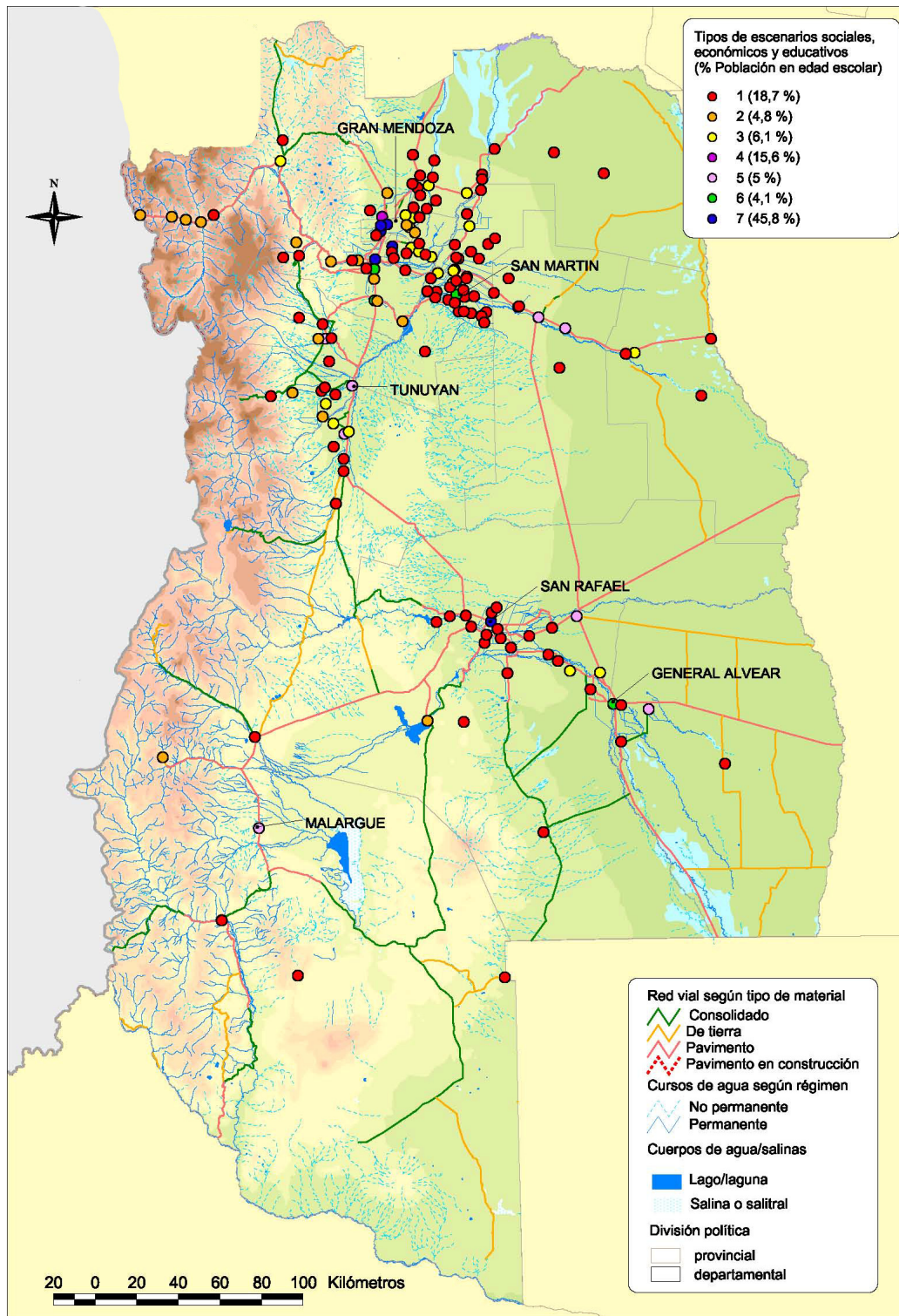
### MAPA 18 PROVINCIA DE LA RIOJA: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

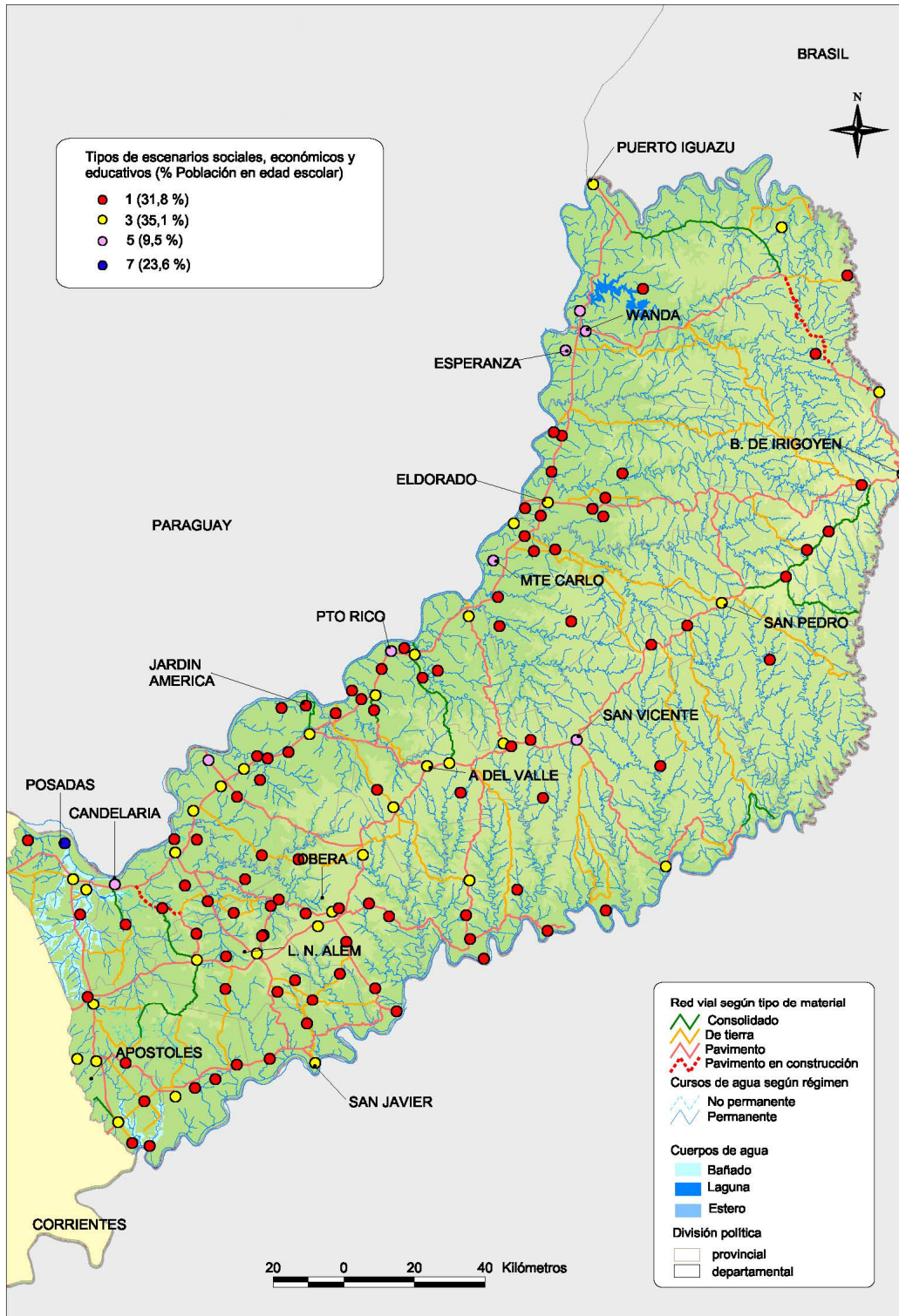


### MAPA 19 PROVINCIA DE MENDOZA: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



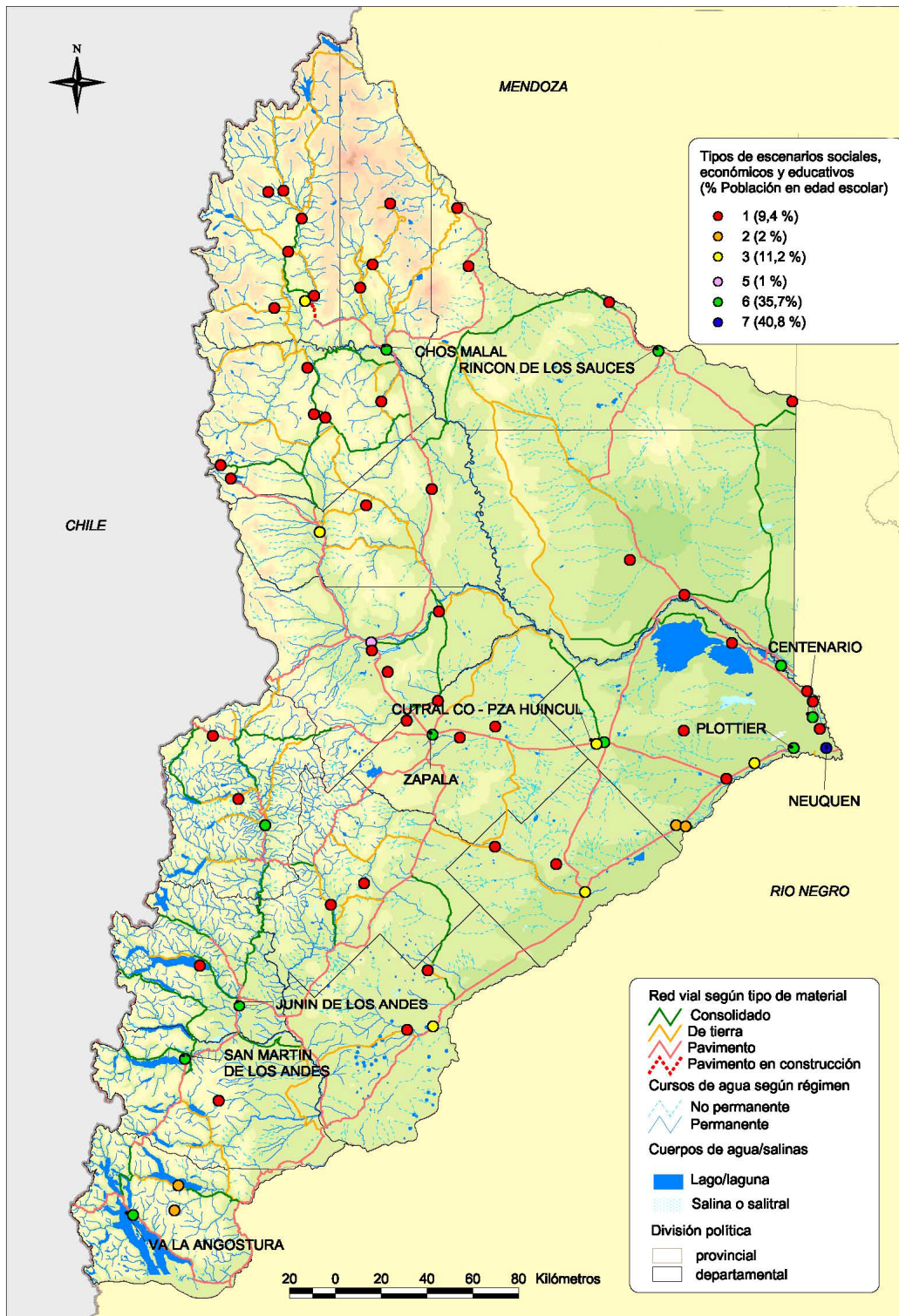
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 20 PROVINCIA DE MISIONES: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



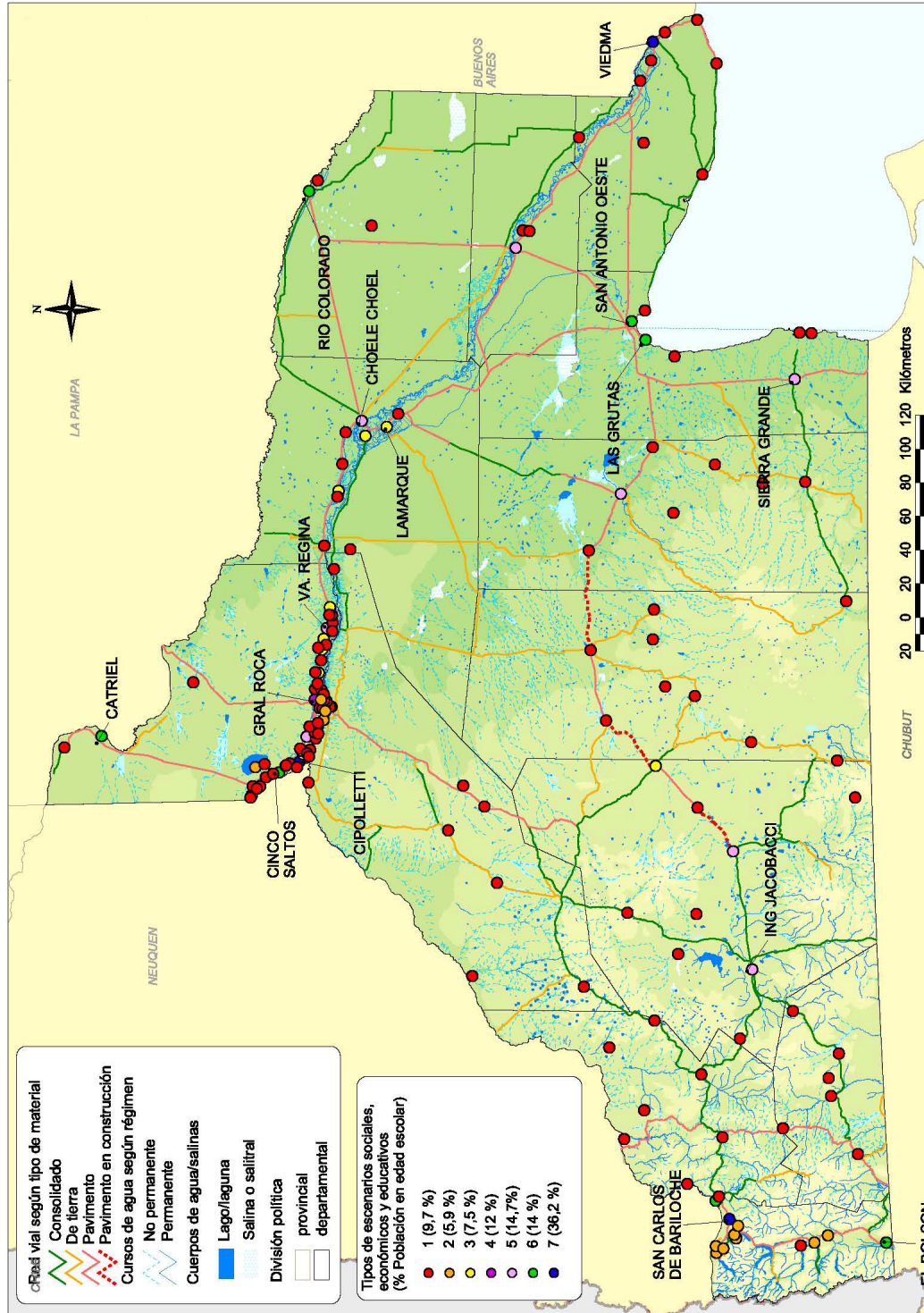
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 21 PROVINCIA DE NEUQUÉN: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



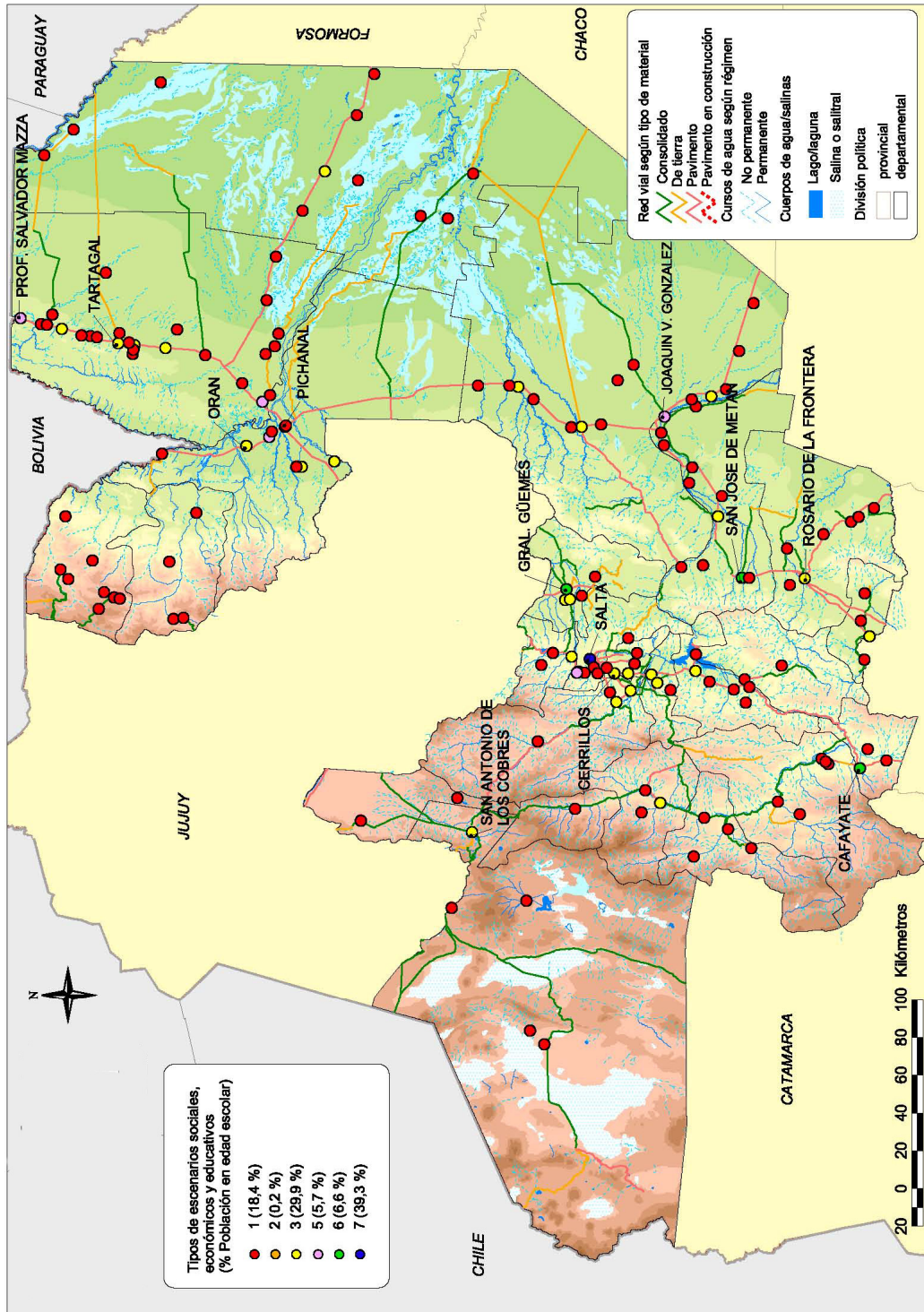
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 22 PROVINCIA DE RIO NEGRO: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



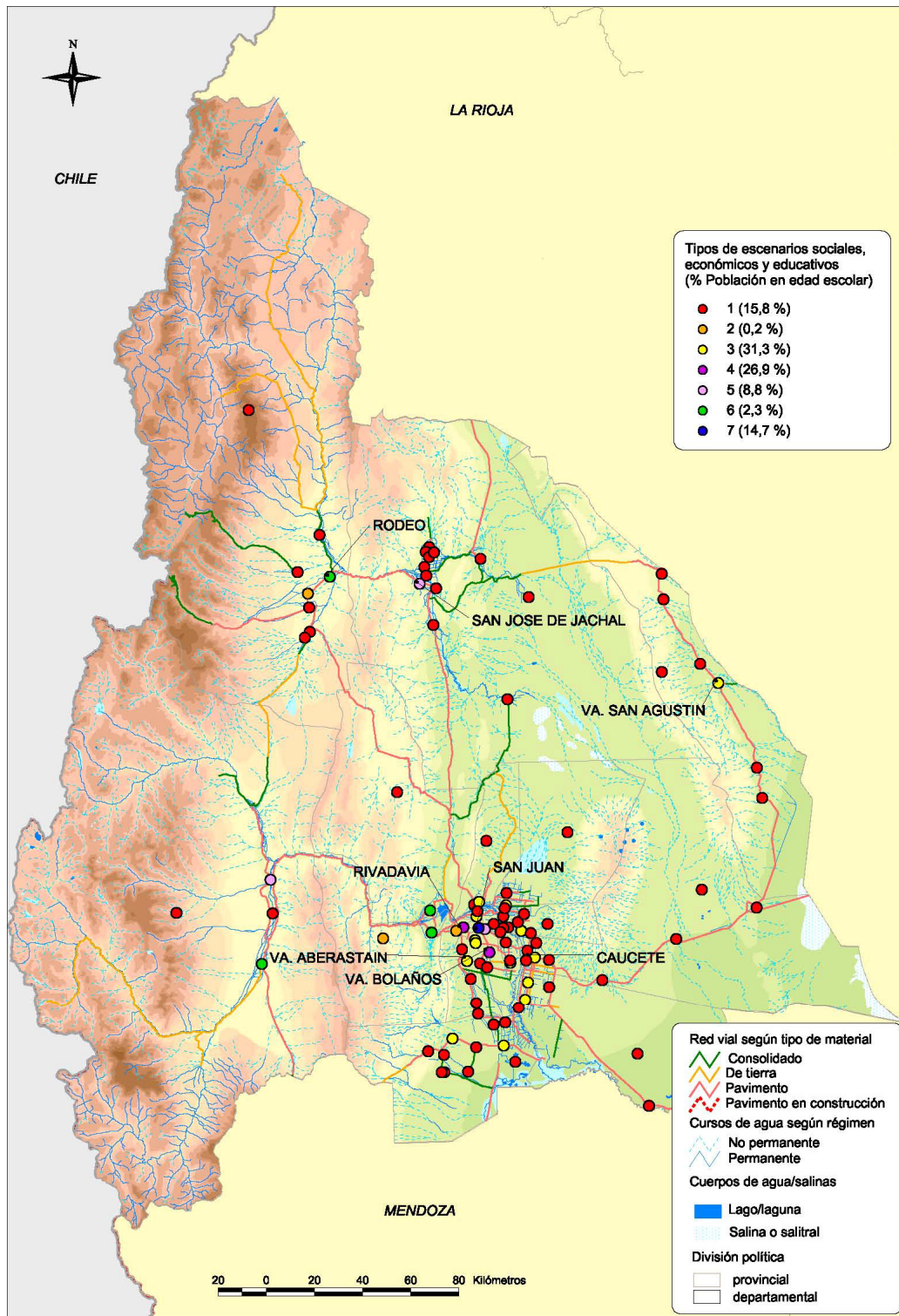
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 23 PROVINCIA DE SALTA: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



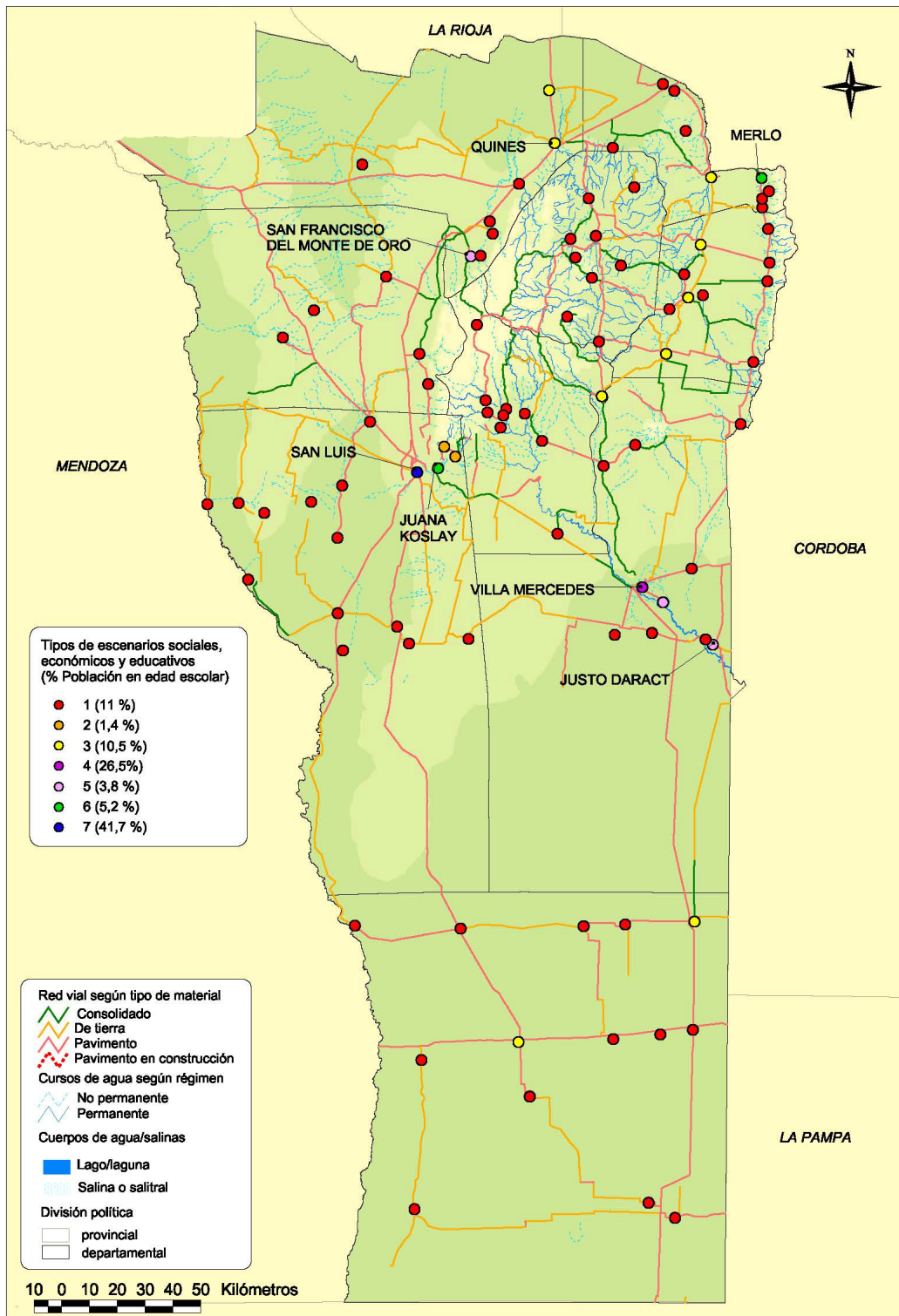
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 24 PROVINCIA DE SAN JUAN: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 25 PROVINCIA DE SAN LUIS: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

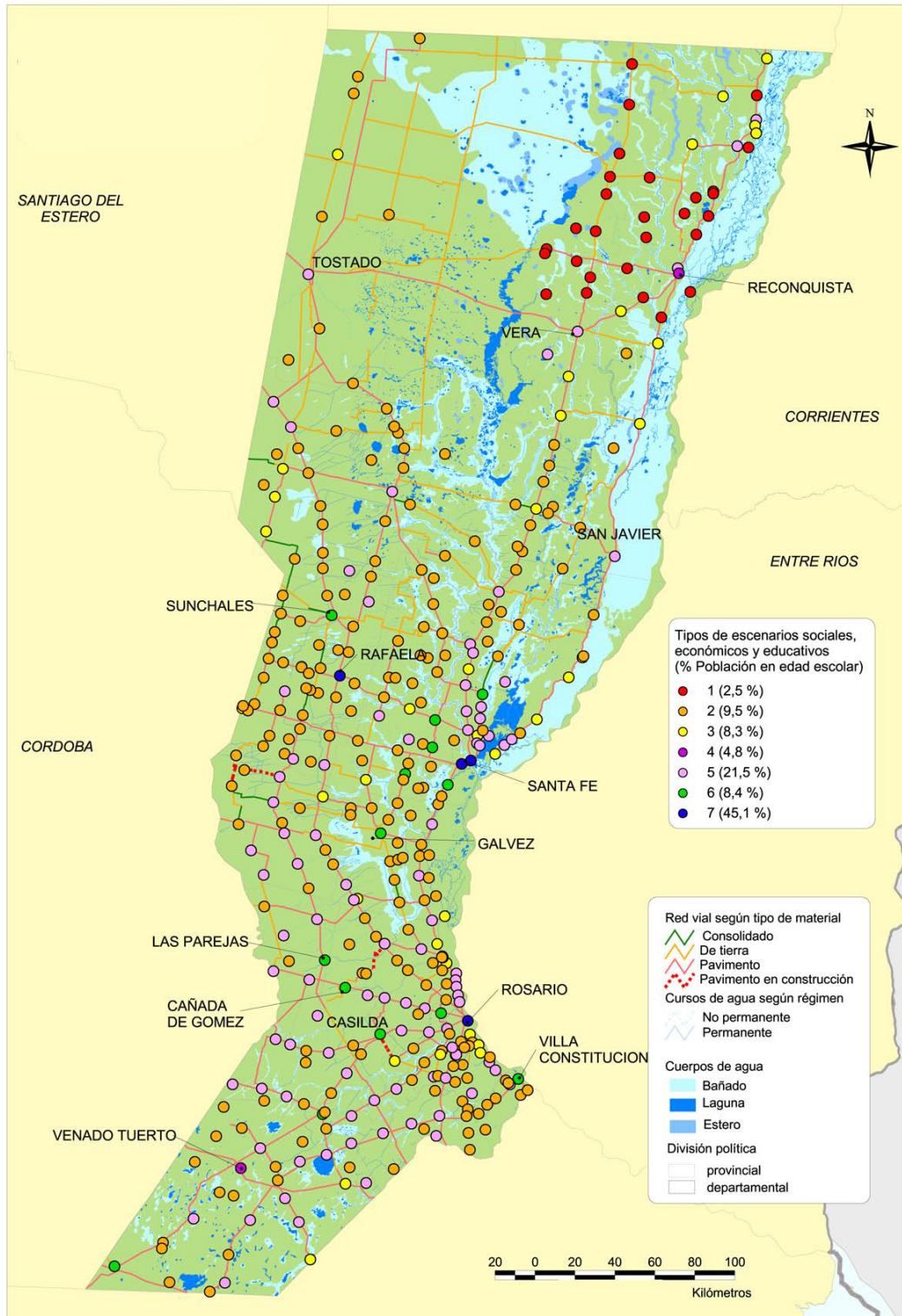
### MAPA 26 PROVINCIA DE SANTA CRUZ: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

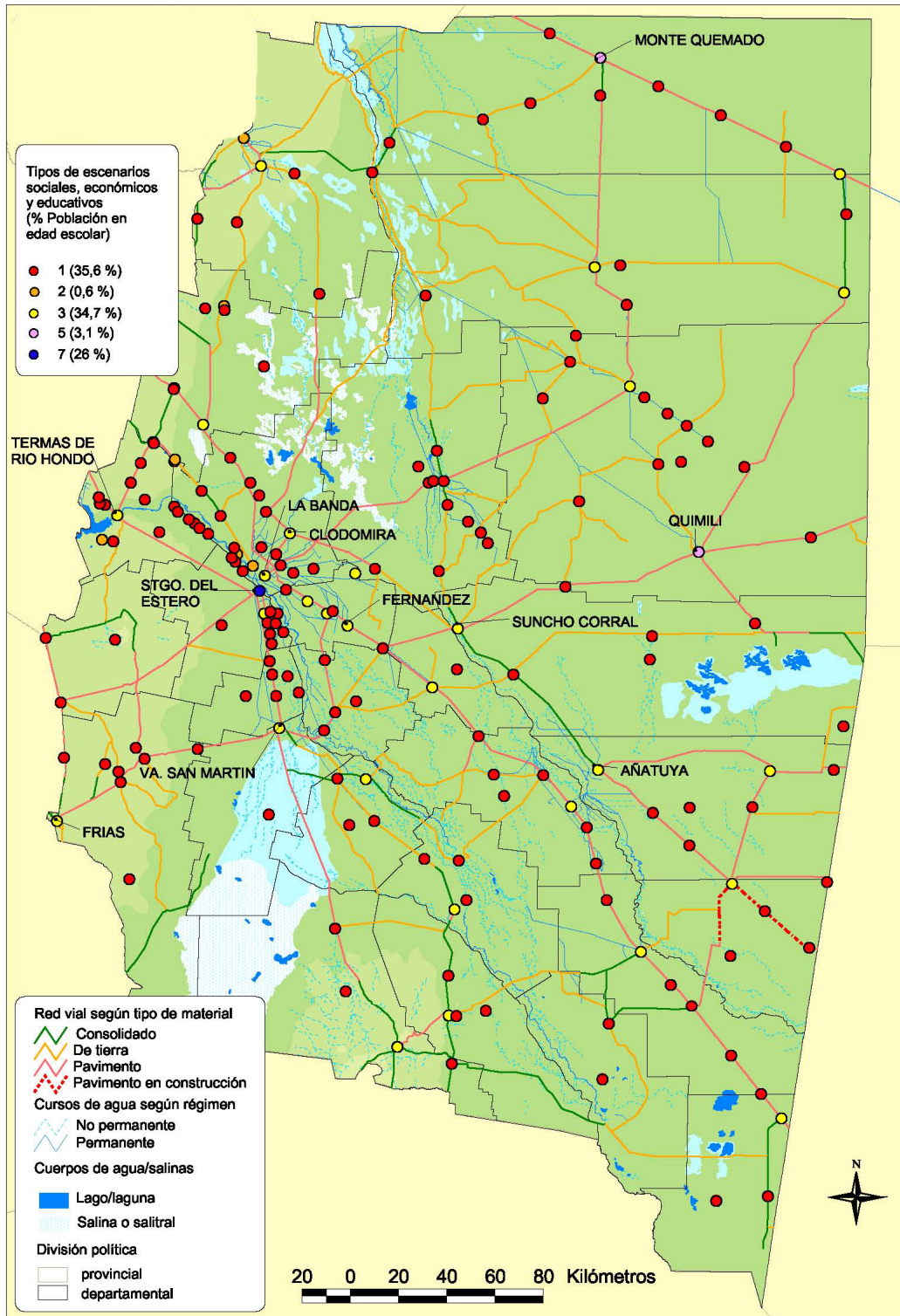


**MAPA 27**  
**PROVINCIA DE SANTA FE: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECOÓMICO Y EDUCATIVO**



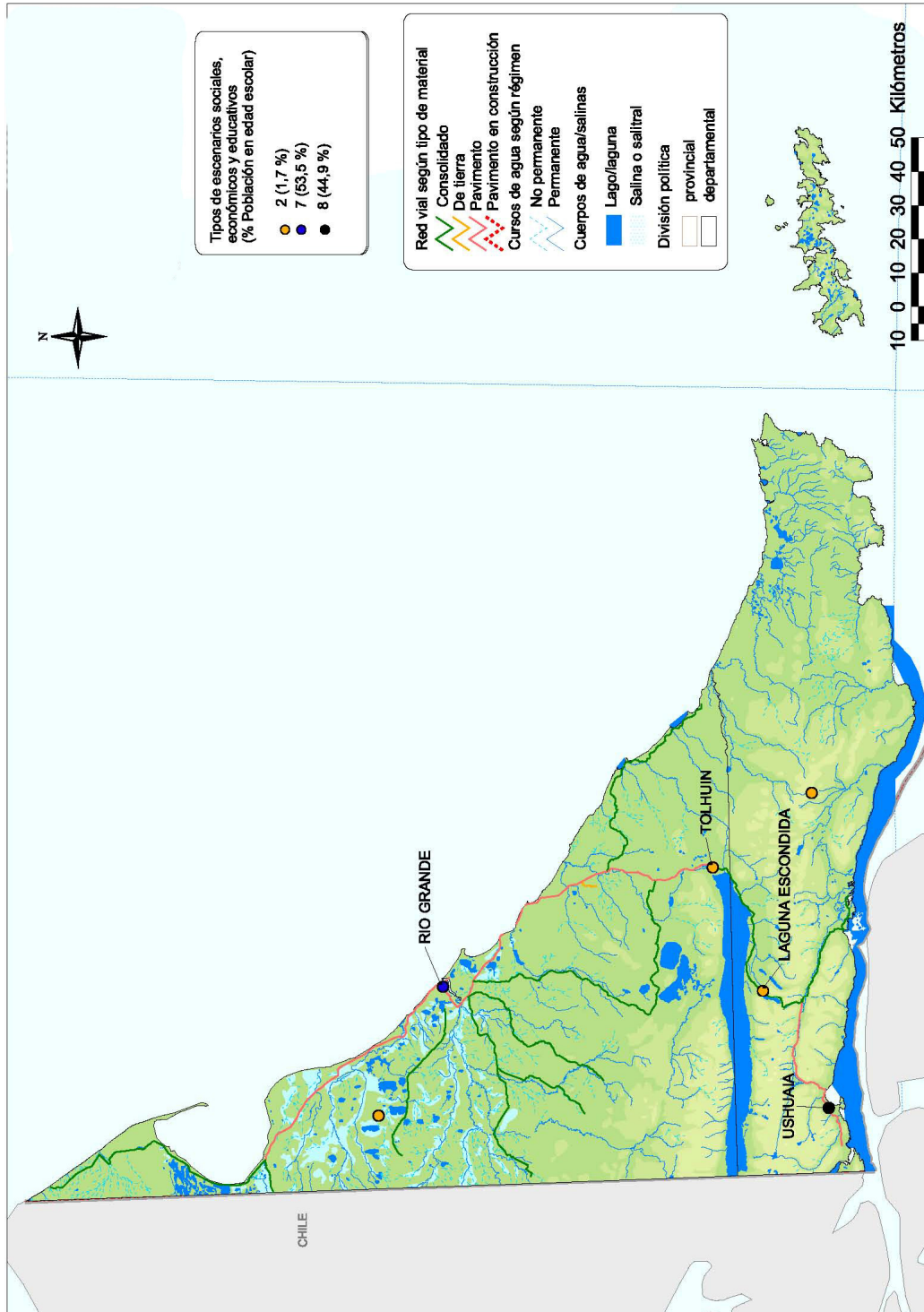
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

**MAPA 28**  
**PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO: LOCALIDADES Y PARAJES**  
**SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO**



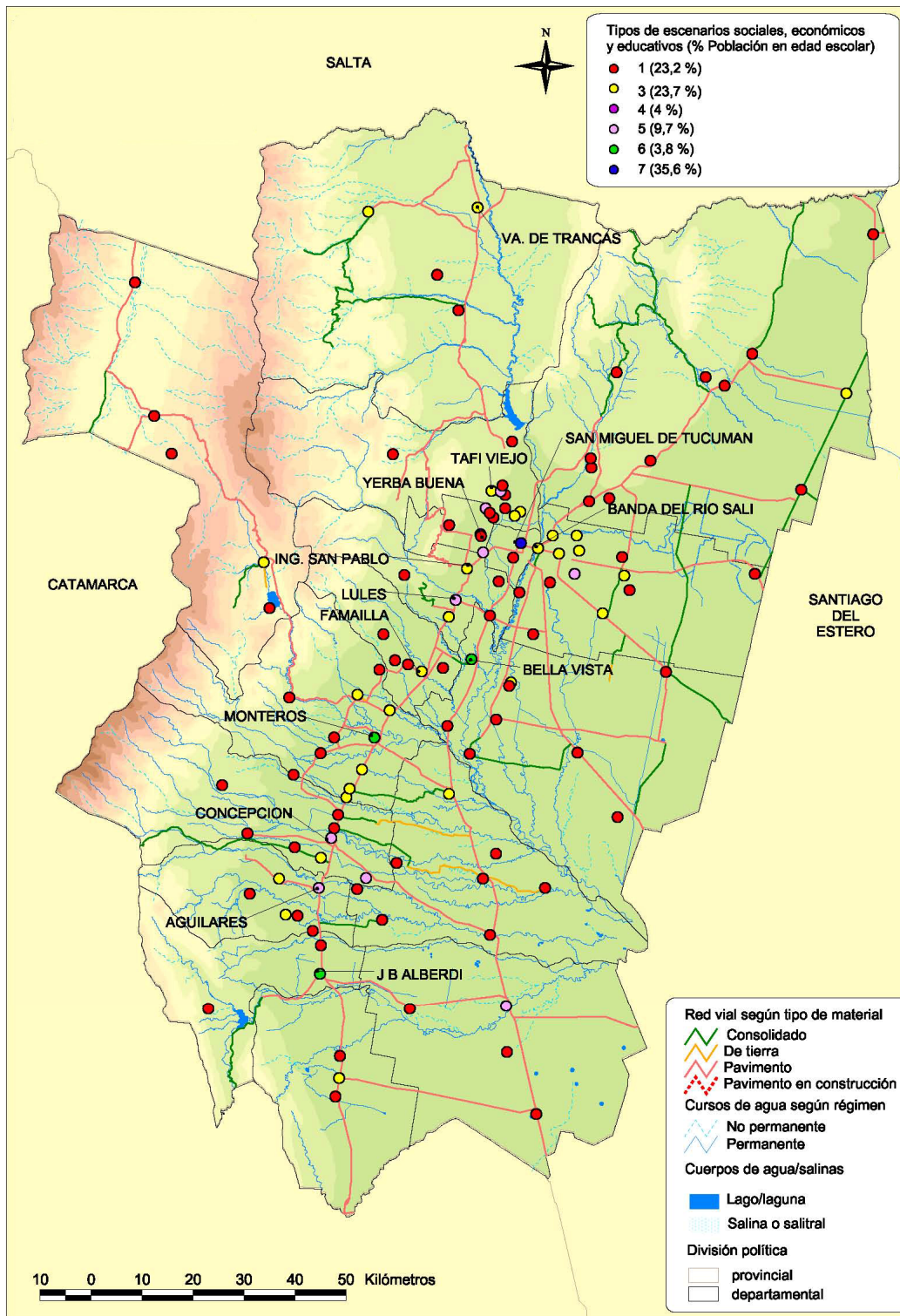
Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

**MAPA 29**  
**PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR:**  
**LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO**  
**SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO**



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

### MAPA 30 PROVINCIA DE TUCUMÁN: LOCALIDADES Y PARAJES SEGÚN TIPO DE ESCENARIO SOCIAL, ECONÓMICO Y EDUCATIVO



Fuente: UPEA. Cartografía base SIG 250, IGN, INDEC.

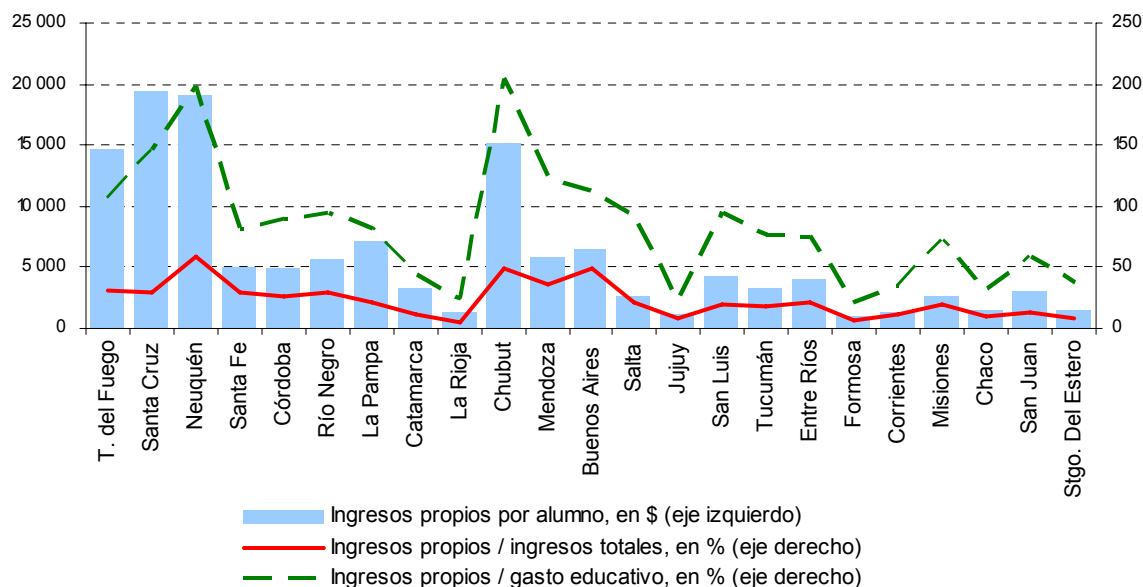
### 3. Margen de maniobra fiscal en cada territorio provincial

La diversidad de situaciones al interior de cada provincia y la diferente presencia de esa diversidad entre provincias remite a la necesidad de pensar con cuidado la demanda de políticas en respuesta a cada tipo de problemática. De manera especial, importa el nivel de gobierno que debe hacerse cargo de los diferentes tipos de desafíos.

Es sabido que el grado de autonomía fiscal de las jurisdicciones provinciales cobra especial relevancia en la evaluación de un sistema de provisión descentralizada. Ello se debe a que la visión de la teoría del federalismo fiscal sostiene que para que un sistema descentralizado induzca mejoras en la eficiencia debe darse que la ciudadanía de cada territorio contribuya con sus impuestos al financiamiento de los gastos decididos en su jurisdicción. Este principio, denominado “de correspondencia fiscal”, asume que la mayor o menor disponibilidad de recursos propios de cada jurisdicción se debe a la decisión de cada gobierno de recaudar.

Lamentablemente, este principio deja de tener relevancia como guía para una provisión eficiente de servicios públicos cuando, como sucede en Argentina, el desarrollo productivo de las jurisdicciones que reciben los servicios descentralizados y, en consecuencia, sus bases tributarias, presentan un desarrollo muy dispar. Como prueba de ello, basta decir que de acuerdo con las últimas estimaciones disponibles (Panorama gráfico fiscal, CEPAL), tres cuartas partes del Producto del país es generado en sólo cinco jurisdicciones de las veinticuatro, lo que también es ilustrado por el hecho de que el producto por habitante de la provincia con mayor nivel de ese indicador es casi nueve veces el de la provincia con menor valor del mismo.

**GRÁFICO 16**  
**INDICADORES DE AUTONOMÍA FISCAL DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS<sup>a</sup>**



Fuente: CEPAL-UPEA sobre la base de datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía.

<sup>a</sup> Nota: No se incluye CABA.

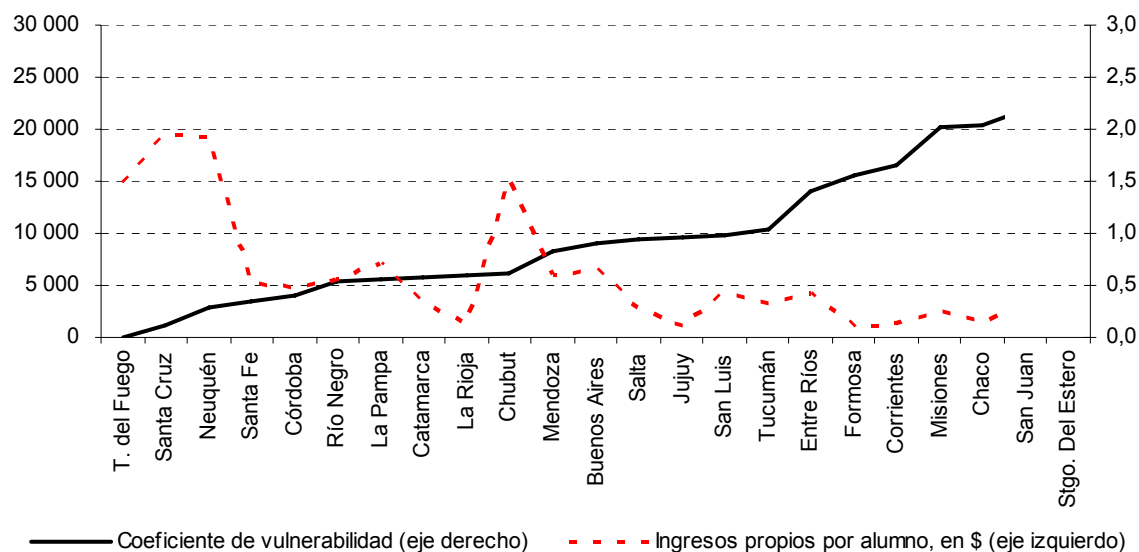
En consecuencia, en territorios con desarrollos productivos tan desiguales como Argentina, las capacidades de las jurisdicciones de menor desarrollo relativo dependen de las transferencias de la Nación. En especial, este aspecto cobra especial relevancia cuando el gasto de que se trate tiene tanta importancia para la equidad e igualdad de oportunidades, como es el gasto en educación. La

autonomía fiscal de cada jurisdicción para realizar reformas en las políticas públicas está determinada, básicamente, por la importancia de los recursos propios que, a su vez, son reflejo del desarrollo económico de cada jurisdicción. En el gráfico 16 se presentan tres indicadores alternativos de autonomía fiscal, de especial relevancia para esta reflexión. En primer lugar, la proporción de ingresos propios (tributarios, regalías y otros) en el total de ingresos provinciales estaría indicando la capacidad de cada jurisdicción de modificar el gasto público provincial. En segundo lugar, la proporción entre ingresos propios y gasto educativo muestra, de manera específica, ese grado de maniobra en relación al sector que se está analizando aquí. Por último, habida cuenta de la importancia de considerar la cantidad de alumnos en cada jurisdicción, el tercer indicador refiere al monto de ingresos propios por alumno en cada provincia.

Si bien los tres indicadores muestran un ordenamiento similar de jurisdicciones, se entiende aquí que, sin desestimar los dos primeros, el monto de ingresos propios por alumno resulta más significativo para el análisis que aquí se presenta. Es por ello que en el gráfico 17 se decidió presentar ese indicador junto con el coeficiente de vulnerabilidad que había sido introducido en el gráfico 13.

Resulta evidente, a partir de esa imagen, que existe cierta relación entre mayor vulnerabilidad educativa y menor margen de maniobra fiscal, lo que obliga, en principio, a repensar el papel del gobierno central. Salvo excepciones, las provincias donde habita la mayor proporción de la población en escenarios desfavorables son, simultáneamente, las que tienen una menor autonomía fiscal, medida por los ingresos propios por alumno. Como se indicó anteriormente, allí se cuentan los recursos tributarios provinciales (ingresos brutos, impuesto inmobiliario, patentes, sellos y otros menores) así como regalías, que cobran especial importancia en las provincias patagónicas. Las provincias de Santiago del Estero, Formosa, Corrientes, Chaco, Jujuy y La Rioja son las provincias con menor autonomía fiscal. En el ordenamiento aquí presentado, puede llamar la atención la ubicación de las provincias de Catamarca y La Rioja que, como se explicó anteriormente, presentan un coeficiente de vulnerabilidad relativamente bajo por la importancia de sus ciudades capitales, así como la posición de Chubut que, de manera análoga, tiene un coeficiente relativamente elevado debido a la baja importancia cuantitativa de Rawson, su ciudad capital, y la situación ambigua de Trelew y Madryn, que fuera señalado oportunamente.

**GRÁFICO 17**  
**AUTONOMÍA FISCAL Y VULNERABILIDAD DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS<sup>a</sup>**



Fuente: CEPAL-UPEA sobre la base de datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía.

<sup>a</sup> Nota: No se incluye CABA.

De todos modos, y más allá de estas primeras impresiones, la determinación del gasto educativo en cada jurisdicción reconoce una multicausalidad y, como prueba de ello, no es posible encontrar una clara la relación entre autonomía fiscal y prioridad de la educación en los presupuestos provinciales. Como se observa en el cuadro 23, una gran parte de las provincias con mayores coeficientes de vulnerabilidad y baja autonomía financiera son, simultáneamente, las que dedican una mayor proporción de sus presupuestos a educación. En esa situación se encuentran Corrientes, Chaco, Jujuy y Río Negro que, junto con las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, tienen un porcentaje de gasto en educación superior al promedio. En cambio, San Juan y Santiago del Estero se encuentran entre las provincias que menor prioridad le brindan a educación en sus presupuestos, junto con Santa Cruz.

**CUADRO 23**  
**IMPORTANCIA DEL GASTO EDUCATIVO EN LOS PRESUPUESTOS**  
**PROVINCIALES, AÑO 2008**

Jurisdicción	Gasto personal educativo / total gasto educación	Gasto en educación / gasto total	Participación educación en gasto provincial en personal	Gasto provincial en educación por alumno
T. del Fuego	90,4	28,7	40,6	12 858,6
Santa Cruz	79,8	17,9	40,5	11 970,3
Neuquén	84,3	27,4	45,3	9 184,8
La Pampa	79,7	26,7	51,3	7 878,1
C.A.B.A.	72,4	25,7	37,2	7 531,1
Chubut	78,4	25,7	45,4	7 204,8
Catamarca	80,3	24,7	46,1	6 576,9
Río Negro	79,2	30,9	46,6	5 528,9
Santa Fe	75,8	35,7	50,5	5 078,4
La Rioja	89,2	23,9	49,1	4 993,5
Buenos Aires	82,6	38,6	56,9	4 976,7
Jujuy	84,5	33,6	53,6	4 696,4
Entre Ríos	78,6	27,2	40,5	4 681,1
San Juan	75,3	24,1	44,0	4 577,1
Formosa	77,5	27,0	47,4	4 543,4
Chaco	87,8	30,2	51,9	4 521,0
Mendoza	79,1	30,1	48,1	4 399,3
Córdoba	71,2	28,9	44,6	4 190,7
San Luis	67,2	20,7	42,3	4 039,3
Tucumán	79,8	24,5	45,6	3 878,1
Stgo. del Estero	76,7	21,8	52,8	3 495,7
Corrientes	78,0	33,3	48,3	3 355,9
Misiones	73,5	28,1	53,0	3 015,4
Salta	82,0	25,5	46,6	2 645,6
Total país	79,5	30,6	49,2	4 903,2

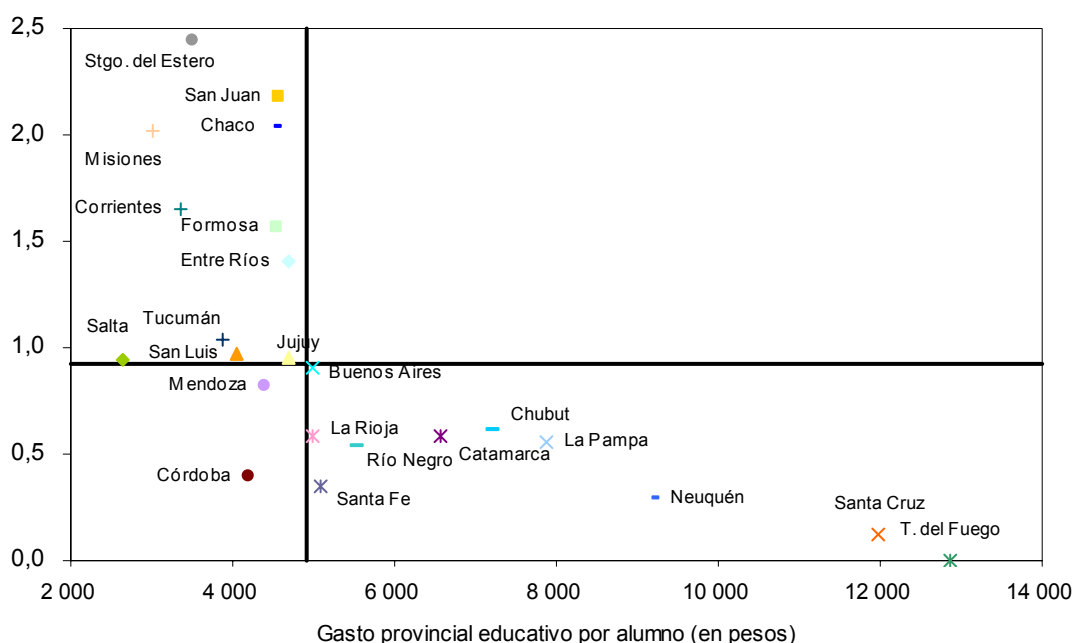
Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DNIECE) del Ministerio de Educación; Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) del Ministerio de Educación y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), Secretaría de Hacienda.

Una mirada hacia el interior del gasto educativo provincial debe considerar la rigidez de una importante porción del mismo, la destinada a pagar salarios docentes. Siendo que para el promedio nacional, algo menos del 80% del gasto provincial se destina a gasto salarial (el dato incluye FONID),

existen un par de provincias que destinan al pago de salarios más del 90 % del gasto educativo. En esas provincias (Chubut y Formosa) resulta muy limitado el margen de acción independiente a la negociación salarial docente. En sentido contrario, sobresalen los casos de Corrientes, Córdoba y la Ciudad de Buenos Aires, con gastos en personal docente entre el 67 y 72 por ciento del gasto educativo.

Dos indicadores sintéticos que conviene considerar son los ofrecidos por el gasto por alumno total y en personal en cada provincia. Como se había observado en el cuadro 14, las provincias patagónicas son las que presentan niveles más altos de gasto por alumno. Más allá de las usuales consideraciones sobre los diferentes costos unitarios de la educación en zonas menos densamente pobladas y del mayor costo de vida en el Sur del país, se debe señalar que existe una asociación bastante clara entre el gasto por alumno y la estructura de escenarios educativos por provincia. En general las provincias con gasto por alumno mayor al promedio presentan coeficientes de vulnerabilidad menores a 0,7, es decir que la población en edad escolar que habita en los cuatro escenarios más vulnerables es menor que la que se encuentran en los cuatro más favorables. En efecto, el gráfico 18 es sumamente ilustrativo acerca de la estrecha relación entre el gasto educativo por alumno y el coeficiente de vulnerabilidad.

**GRÁFICO 18**  
**CLASIFICACIÓN DE JURISDICCIONES DE ACUERDO CON SU GASTO EDUCATIVO**  
(Por alumno y coeficiente de vulnerabilidad)<sup>a</sup>



Fuente: CEPAL-UPEA sobre la base de datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía

<sup>a</sup> Nota: No se incluye CABA.

A excepción de Mendoza y Córdoba, todas las jurisdicciones que muestran un coeficiente de vulnerabilidad mayor al promedio nacional tienen un gasto por alumno mayor a la media y, de la misma manera, vulnerabilidades menores a la media se asocian con gasto por alumno superior al promedio. Adicionalmente, se debe señalar que, como sucede con muchos indicadores provinciales, la media está definida por la situación de la Provincia de Buenos Aires. No obstante, no es conveniente definir la causalidad de esta relación ya que es la propia vulnerabilidad de los escenarios lo que puede determinar la baja capacidad de maniobra fiscal de Estados que muestran dificultades en incrementar sus erogaciones en educación pública.



En síntesis, este trabajo ha resaltado e ilustrado la diversidad de escenarios sociales, económicos y educativos en el país y se ha mostrado, asimismo, cómo esa diversidad se presenta de manera diferencial en cada territorio provincial. Ello termina definiendo, en consecuencia, una dimensión espacial para la política educativa que demanda una variedad de instrumentos e iniciativas que distan mucho de responder a soluciones únicas para todas las provincias y, menos aún, soluciones únicas para la totalidad del territorio en cada provincia.

Es así que la política educativa debe combinar soluciones para desafíos muy diversos. Algunos quedan circunscriptos a cada ámbito provincial, siempre y cuando los Estados provinciales tengan capacidades financieras y de gestión para encarar su solución. Lamentablemente, estas situaciones no son las predominantes. En cambio, existen, en segundo término, desafíos que exceden el ámbito de cada territorio provincial y cuyas externalidades obligan a un esfuerzo de coordinación de tipo federal. En estos casos el papel del Consejo Federal de Educación es ineludible. Por último, queda claro del desarrollo aquí presentado que existen múltiples desafíos cuya problemática excede las capacidades financieras y de gestión de los gobiernos provinciales. En estos casos, la presencia del gobierno nacional cobra especial importancia. Si se asume que existe cierta relación entre presencia de escenarios de mayor vulnerabilidad y demanda de políticas nacionales, el desarrollo aquí presentado muestra que esas situaciones predominaban en provincias con menor capacidades de maniobra fiscal.

## II. Contextos territoriales socio educativos en el ámbito urbano y rural

### A. Heterogeneidad de contextos territoriales en el ámbito de las grandes ciudades en la Argentina

En el año 2001, en la Argentina, nueve de cada diez habitantes residía en el ámbito urbano. Ya desde fines del siglo XIX se desarrolló un fuerte proceso de urbanización producto de las olas inmigratorias de principio de siglo y de la post guerra como así también de una creciente migración del campo a la ciudad.

El análisis de los territorios que concentran a la mayor cantidad de población de nuestro país admite una primera clasificación donde, además del tamaño poblacional, se consideran otras dimensiones centrales del desarrollo económico y social que determinan la configuración de estructuras de oportunidades particulares para los habitantes de estos territorios. Entendemos que no es lo mismo habitar en una ciudad capital del país que en una localidad de 50.000 habitantes. Por otro lado, si bien alguna de las capitales de nuestras provincias tienen igual o menos cantidad de población, la oferta de otros activos significativos tales como las instituciones administrativas, la oferta cultural, de servicios básicos como la salud, la educación en todos sus niveles, servicios personales y de transporte y comunicación, se asocian también al carácter y presencia de las instituciones públicas en el territorio.

Por este motivo, se propone un primer agrupamiento de localidades en el ámbito urbano que se sostiene bajo dos criterios diferenciados. El primer criterio fue distinguir aquellas ciudades que son capitales de provincias, por cuanto reúnen a toda la administración gubernamental central de la jurisdicción y con ello instituciones centrales de la organización social y administrativa. Luego se realizó el agrupamiento de las localidades urbanas restantes en función del tamaño poblacional de las mismas (localidades de 100.000 y más habitantes, y localidades de 50.000 a 99.000 habitantes)<sup>38</sup>. El objetivo es poder dar cuenta de las disparidades que se registran al interior de estos agrupamientos en términos de desarrollo social, institucional, educativo, económico y laboral.

El análisis de *cluster* realizado para el ámbito urbano consideró el siguiente conjunto de indicadores<sup>39</sup>:

---

<sup>38</sup> Se toma la clasificación de territorios y localidades propuesta por el INDEC.

<sup>39</sup> Ver Anexo metodológico para el detalle de fuentes y año considerado para cada uno de los indicadores.

- Porcentaje población entre 25 y 29 años sin educación secundaria
- Porcentaje población entre 14 y 17 que no asiste a un establecimiento educativo
- Porcentaje abandono intra-anual en ciclo básico del nivel secundario (sector estatal)
- Porcentaje hogares con hacinamiento crítico
- Porcentaje hogares beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar
- Porcentaje ocupados sin aportes previsionales
- Porcentaje ocupados en el sector público
- Porcentaje población sin cobertura de salud

En un segundo paso, se integran otros indicadores que permiten ampliar la mirada sobre estos territorios. Los indicadores que se suman son:

- Total población Censo 2001
- Variación inter-censal 1991-2001
- Porcentaje de la población total que vive en la ciudad capital (sólo para las capitales de provincia)
- Tasa de analfabetismo
- Tasa de desempleo (dato presente para las ciudades capitales y algunas localidades > 100.000 habitantes)
- Coeficiente de Gini de abandono escolar en el ciclo básico del nivel secundario<sup>40</sup>
- Porcentaje de escuelas con más del 10% de abandono
- Población entre 14 y 17 años que no asiste a un establecimiento educativo (absolutos)
- Población entre 30 y 49 sin secundario completo (absolutos y porcentaje)
- Repitencia en ciclo básico del nivel medio estatal (porcentaje)
- Población de 5 años que asiste a un establecimiento educativo (absolutos y porcentaje)
- Establecimientos de nivel secundario para jóvenes y adultos (sector estatal y privado)
- Establecimientos de Formación Profesional

A continuación se presenta un detalle de las características que asume cada uno de los contextos territoriales definidos a partir del análisis de cluster al interior de cada uno de los grupos poblacionales analizados.

## 1. Las ciudades capitales

Este grupo concentra a las 23 capitales provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires. Estas 24 ciudades representan cerca de un cuarto de la población total que vive en Argentina (24%) y 21% de la población menor en edad escolar de 5 a 17 años. Este grupo representa además los espacios territoriales con mayor concentración de activos ya que reúne en la mayoría de los casos a las ciudades más importantes en

---

<sup>40</sup> Este coeficiente opera como medida resumen de dispersión, midiendo qué tan desigualmente distribuido se encuentra el indicador de interés en la población bajo análisis. En este caso, se estima el grado de concentración o dispersión del abandono escolar intra-anual correspondiente al ciclo básico del nivel secundario en Argentina entre las escuelas estatales de una misma localidad. El valor que adopta el Coeficiente de Gini varía entre 0 y 1, siendo 0 el indicador de total igualdad u homogeneidad y 1 el de total desigualdad o concentración. Para más información, consultar el anexo metodológico del presente informe.

términos de servicios básicos de salud, educación, infraestructura, transportes, comunicación, administración pública gubernamental, instituciones de la sociedad civil, comercio y justicia.

Por otra parte, nueve ciudades capitales concentran más del 40% de la población total de su provincia: Río Gallegos, Formosa, Córdoba, San Luis, Catamarca, Neuquén, Salta, Ushuaia y La Rioja. Sin embargo, hay ciudades capitales que sólo reúnen a menos del 10% de la población de la provincia, éstas son: Viedma, Mendoza<sup>41</sup> y Rawson. En estos casos se observa mayor dispersión de la población en el territorio en agrupamientos de distinto tamaño poblacional. Es importante considerar en esta lectura que cada una de estas ciudades tiene a su vez distinta antigüedad en su desarrollo productivo, político histórico, cultural y social.

Al analizar los distintos indicadores considerados para todas las ciudades es posible distinguir en este grupo, al menos tres contextos diferenciados: el primero, con buenas condiciones de desarrollo económico, social y educativo (1.1), el segundo, con una situación de desarrollo medio, menor presencia del Estado (1.2) y el tercero con peores condiciones socioeconómicas y educativas y mayor presencia/dependencia de la oferta de servicios y apoyo del Estado (1.3).

**CUADRO 24**  
**TIPOLOGÍA DE CONTEXTOS TERRITORIALES EN CIUDADES CAPITALES**

Tipología de contextos	1.1	1.2	1.3
Total de ciudades	3	11	10
Percent. Hogares con Hacinam. Crítico	3,5	6,1	11,5
Percent. Hogares con Plan Jefes/as	5,5	14,3	37
Percent. Población sin Cobertura Médica	28,3	40,9	47,1
Percent. Empleados sector público	35,1	33,4	32,5
Percent. Ocupados sin Aportes Jubilatorios	24,6	35,3	42,4
Percent. Abandono intra-anual CB Secund. Estatal	2,9	4,9	4,6
Percent. Población 14 a 17 años no escolarizada	5,9	12,6	15,3
Percent. Población 25 a 29 Sin Secund. Completa	32,7	35,2	36,7

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001, E.P.H. y Censo Económico 2004 (INDEC).

### **Contexto territorial 1.1 Ciudades capitales con buen nivel de desarrollo económico, social y educativo**

El primer conjunto está compuesto por la ciudad de Buenos Aires, Río Gallegos y Ushuaia. En principio, tres ciudades con tamaños poblacionales significativamente diferentes: la Ciudad de Buenos Aires con cerca de tres millones de habitantes más la incidencia y flujo de la población que habita en el conurbano bonaerense (cerca de 10 millones de habitantes), y por el otro dos capitales del sur de la región Patagónica: Río Gallegos y Ushuaia con una población de menos de 100.000 habitantes cada una. Cabe destacar que ambas capitales de provincia concentran entre el 40% y 45% de la población total de la jurisdicción.

<sup>41</sup> Se toma solamente el distrito capitalino sin incluir las ciudades que forman parte del Gran Mendoza.

Un elemento que es importante considerar en este grupo, es que desde la perspectiva histórica político-institucional, dos de las ciudades que lo componen comparten una historia común: fueron hasta hace menos de 20 años parte de la administración político institucional de la Nación. La Ciudad de Buenos Aires (hasta 1994) y Ushuaia (hasta 1991). Por el contrario, Río Gallegos es ciudad capital desde principios del siglo XX (1901) y la provincia tiene autonomía desde finales del siglo XIX.

En lo que respecta la variación de población entre 1991 y 2001 se observan dinámicas diferenciadas que afectan el desarrollo y devenir de las políticas públicas. La Ciudad de Buenos Aires disminuyó 6% entre 1991 y el 2001, Río Gallegos y Ushuaia tuvieron un crecimiento muy significativo en el transcurso de la década.

A pesar de estas diferencias de tamaño poblacional y económico, las tres ciudades presentan en la actualidad un nivel de desarrollo humano semejante. Resulta interesante puesto que ello se produce con modelos de desarrollo diferenciados basados en estructuras productivas y sociales muy diferentes.

Este contexto exhibe buenos indicadores de condiciones de vida: bajo nivel de hacinamiento crítico entre 3% y 4,4%, también se observa un bajo porcentaje de la población sin cobertura médica o prepaga y sin aportes jubilatorios. Se registra un bajo porcentaje también de beneficiarios de los planes Jefes y Jefas al año 2005 (un poco más en Ushuaia casi 8%).

Con respecto al perfil del mercado laboral, se observan patrones diferenciados que dan idea de la estructura productiva de estos territorios. Mientras que en Río Gallegos y Ushuaia tienen una alta proporción de ocupados en el sector público (43% y 46% respectivamente) en la Ciudad de Buenos Aires esta categoría representa al 16% de los ocupados.

**CUADRO 25**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.1. INDICADORES ESTRUCTURALES**  
**(DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Ciudad capital	Población total	Var. censo 91-01 percent.	Porcent. pobl. sobre total pcia.	Tasa desemp.	Porcent. hogares con hacinam. Crítico	Porcent. hogares con Plan Jefes/ as	Porcent. población sin cob. médica	Porcent. empleados sector público	Ocupados sin aportes jubilatorios (percent.)
CABA	2 776 138	-6,4	-	8,7	3,2	4,2	26,2	16,1	25,6
Río Gallegos	79 144	22,4	40,0	1,7	4,4	4,8	28,6	46,0	22,8
Ushuaia	45 430	55,8	44,9	8,7	3,0	7,7	30,2	43,3	25,2

Fuente: UPEA. Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001, E.P.H. y Censo Económico 2004 (INDEC).

Asimismo, es importante completar el análisis con la consideración de otros indicadores para ampliar la mirada sobre estos escenarios y el contexto educativo y social. Las tres ciudades consideradas presentan tasas de analfabetismo marginales, todas por debajo de la media nacional. No obstante, si bien este problema es menor en comparación con las otras ciudades capitales, se advierte al interior de este tipo de ciudades algunas diferencias con respecto al nivel de educación alcanzado por los adultos y la presencia de oferta educativa que responda a esta problemática.

Los indicadores educativos muestran también que estas ciudades han logrado un nivel de acceso y permanencia importante en el sistema educativo: bajas tasas de no escolarizados entre los 14 y 17 años y de niños que ingresan al nivel primario sin haber cursado sala de 5 del nivel inicial. Los indicadores de eficiencia interna muestran dinámicas diferentes entre estas ciudades: alta repitencia en Río Gallegos y Ushuaia, con un bajo nivel de abandono intra-anual y muy concentrado en algunas escuelas secundarias (Coeficiente de Gini > a 0.7); Ciudad de Buenos Aires con baja tasa de repitencia

en el ciclo básico de la secundaria, pero un mayor nivel de abandono escolar y disperso entre las distintas escuelas del sector estatal.

La oferta educativa presenta asimismo, una composición diferenciada. En las ciudades del sur, el sector estatal atiende a más del 80% de la matrícula de educación obligatoria, en la Ciudad de Buenos Aires el Estado cubre al 52%. Ello da cuenta también de una mayor presencia del sector privado en la oferta del servicio educativo. Y tal como señalan diversas investigaciones, esta composición es acompañada de una fuerte segmentación de la población, concentrándose los alumnos provenientes de los sectores de menos recursos mayoritariamente en las escuelas de gestión estatal y sus pares provenientes de hogares de mayor nivel socioeconómico en el sector privado.

**CUADRO 26**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.1 EDUCACIÓN OBLIGATORIA. INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA E INDICADORES SOBRE COMPOSICIÓN DE LA OFERTA (NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO)**

Ciudad capital	Porcent. Alum. 1º grado sin asist. a Sala de 5	Porcent. Pob. 14 a 17 años no escolarizada	Repetencia CB estatal	Porcent. abandono intra-anual C.B. Secund. Estatal	Coef. de Gini abandono intraanual (CBSE)	Escuelas educ. obligatoria	Porcent. de escuelas de educ. obligatoria (sector estatal)	Total de matrícula en educación obligatoria	Porcent. matrícula sector estatal
CABA	2,2	7,4	5,5	7,3	0,287	975	63,9	288 344	52,3
Río Gallegos	1,7	5,5	24,3	0,6	0,782	62	79,0	24 916	84,6
Ushuaia	0,0	4,9	17,4	0,9	0,806	49	69,4	16 113	79,9

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

La Ciudad de Buenos Aires presenta un menor nivel de jóvenes adultos de 25 a 29 años sin secundaria completa. Mientras que allí sólo cerca del 20% no completó el nivel secundario, en las dos ciudades patagónicas este guarismo se duplica. Similar situación se observa al analizar el siguiente grupo de edad, los adultos entre 30 y 49 años<sup>42</sup>.

**CUADRO 27**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.1. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS. INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Ciudad capital	Tasa analf.	Porcent. pob. 25 a 29 Sin Secund. completo	Porcent. pob. 30 a 49 sin Secund. compl.	Pob. 25 a 49 sin secund compl.	Escuelas secundarias para jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secundarias para jóv. y adultos (sector privado)	Establecim. de formación profesional (estatal y privados)
CABA	0,5	19,6	23,6	217 494	121	41	208
Río Gallegos	1,2	39,9	43,9	24 121	4	0	7
Ushuaia	0,6	38,7	40,7	4 242	9	1	1

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

<sup>42</sup> Es posible que los procesos migratorios de los jóvenes en Río Gallegos y Ushuaia influyan en estos porcentajes. Dadas las limitaciones de educación superior, muchos graduados secundarios viven fuera de las localidades donde hicieron la educación básica y secundaria.

Al mirar los datos sobre oferta educativa para jóvenes y adultos, una primera lectura indica que, salvo en CABA, la oferta parece *a priori* significativamente deficitaria. Si bien no se dispone información sobre la matrícula de estos establecimientos, el bajo número registrado permite considerar la necesidad de ampliar este segmento educativo. Ello sobre todo considerando la importancia de proveer oportunidades de capacitación y educación a lo largo de toda la vida para la población. Tal como señalan diversos informes e investigaciones académicas, en las ciudades capitales, no poseer el título secundario disminuye significativamente las probabilidades de insertarse en un empleo de buenos ingresos (Informe de tendencias SITEAL-OEI, 2007).

### **Contexto territorial 1.2. Ciudades capitales con nivel de desarrollo medio económico, social y educativo y menor peso del Estado**

Este contexto territorial está compuesto por 11 capitales provinciales, todas ellas de la región de cuyo, centro y sur del país. Si bien este tipo reúne a las capitales que se distinguen de los otros dos tipos de contextos por diversos indicadores educativos y socioeconómicos, también se perciben algunas diferencias al interior del contexto.

Una de ellas es el rol político, administrativo y poblacional que estas ciudades tienen en el marco provincial: mientras que los habitantes de la ciudad de Córdoba y Neuquén concentran cerca del 40% de la población total de la provincia, otras sólo menos del 10% de la población (La Plata, Rawson, Mendoza y Viedma). Aunque no hay que dejar de lado que estos territorios lindan con grandes centros urbanos y por ello considerar que, en rigor, ellas reciben un fuerte flujo poblacional de otras localidades vecinas. Otro elemento de diferenciación es el crecimiento poblacional intercensal. Los datos indican que salvo San Juan y Mendoza —que registran un decrecimiento en su población entre el año 1991 y 2001— el resto de las ciudades han crecido significativamente, especialmente la ciudad de Posadas, Santa Rosa y Neuquén.

La estructura productiva, mirada a través del tipo de empleo indica que, en algunas de estas ciudades, el sector público absorbe una significativa parte del empleo; tal es el caso de Rawson (49%), Viedma (42%), y La Plata (36%). Otras ciudades, en el otro extremo muestran una baja incidencia de este tipo de estructuras del empleo: Córdoba (17%), Mendoza (26%) y San Luis (29%). En este sentido cabe señalar algunos casos paradigmáticos: San Luis, con muy baja tasa de desempleo, alto porcentaje de hogares con hacinamiento crítico, buena parte de la población sin cobertura médica —además de la garantizada por el Estado— y sin aportes jubilatorios, da cuenta de un mercado de trabajo con un fuerte componente informal y precario; por otro lado: la ciudad de Posadas con alto nivel de desempleo en comparación con el grupo, alto nivel de hacinamiento entre los hogares e importante presencia de los planes Jefes y Jefas.

En términos educativos, los datos muestran que todas estas ciudades consideradas tienen aún problemas para garantizar el acceso al nivel secundario de su población en edad escolar. En todos los casos, salvo en La Plata, el porcentaje de la población de 14 a 17 años no escolarizada supera el 10%, en la ciudad de Córdoba llega al 18%.

Los indicadores de eficiencia y flujo en las trayectorias muestran altos niveles de repitencia en el primer ciclo del nivel secundario, acompañado en algunos casos de altos niveles de abandono escolar durante el año lectivo. Tal es el caso de la ciudad de Córdoba donde además, se observa un patrón de alta dispersión de esta problemática entre las escuelas secundarias (Ciclo básico) del sector estatal (Coeficiente de Gini de abandono < 0,35). En el resto de las ciudades, el abandono escolar en el ciclo básico estaría más concentrado en algunos de los establecimientos.

En relación con el acceso al ciclo obligatorio del nivel inicial (sala de 5), prácticamente la totalidad de las capitales muestran niveles elevados de cobertura con la excepción de la ciudad de La Plata, en donde el 7% de los niños que ingresan al nivel primario no han concurrido antes a sala de 5. En la mitad de las ciudades consideradas existe una alta incidencia del sector privado en la gestión de las escuelas: cerca del 40% de la matrícula de educación obligatoria (sala de 5 hasta fin de secundaria) corresponde a escuelas privadas. Tal es el caso de Córdoba, La Plata, Mendoza, Paraná y San Juan.

**CUADRO 28**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.2. INDICADORES ESTRUCTURALES**  
**(DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Ciudad capital	Población total	Var. censo 91-01 percent.	Porcent. pobl. sobre total pcia.	Tasa desemp.	Porcent. hogares con hacinam. crítico	Porcent. hogares con Plan Jefes/as	Porcent. pob. S/ cob. médica	Porcent. empl. sector público	Porcent. ocupados sin aport. jub.
Córdoba	1 267 521	9,5	41,3	1,3	7,4	14,4	44,4	17,1	42,4
La Plata	563 943	8,1	4,1	1,1	4,4	13,6	36,7	36,3	31,2
Mendoza	110 993	-8,7	7,0	1,3	3,8	7,7	36,0	26,6	34,1
Neuquén	201 868	20,7	42	1,9	7,3	12,8	46,0	33,8	30,7
Paraná	235 967	14,0	20,4	1,4	6,5	12,2	35,9	33,5	32,4
Posadas	252 981	25,4	26,2	2,7	9,2	17,3	49,6	31,4	39,9
Rawson	22 493	17,4	5,4	2,0	5,7	17,0	36,4	49,4	30,1
San Juan	112 778	-5,6	18,2	1,1	4,9	19,4	38,9	31,7	37,5
San Luis	153 322	39,2	41,7	2,1	7,5	14,2	48,9	29,2	40,1
Sta. Rosa	94 340	25,7	31,5	1,4	5,3	9,8	39,7	36,0	37,0
Viedma	46 948	16,2	8,5	2,4	5,4	19,2	37,7	42,3	33,2

Fuente: UPEA. Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001, EPH. y Censo Económico 2004 (INDEC).

Al analizar los niveles educativos alcanzados por la población de 25 y 29 años, los datos muestran que, salvo en la ciudad de Mendoza, La Plata y San Juan, en el resto, más del 30% no logró completar los estudios secundarios, superando el 40% en Rawson, San Luis y Santa Rosa. Estos guarismos empeoran cuando se analiza el segmento de 30 a 49 años —con excepción de Rawson—. Estos porcentajes resultan significativos como ya señalamos considerando el peso que la certificación escolar tiene en mercados de trabajo más complejos y diversificados como aquellos de las ciudades capitales.

**CUADRO 29**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.2. EDUCACIÓN OBLIGATORIA. INDICADORES DE**  
**COBERTURA Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO E INDICADORES DE**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Ciudad capital	Porcent. alum. 1º gr. sin asist. a Sala de 5	Porcent. Pobl. 14 a 17 años no escolariz.	Tasa de repet. SCB estatal	Porcent. abandono intra-anual C.B. Secund. Estatal	Coef Gini de abandono intraanual (CBSE)	Escuelas educ. oblig.	Porcent. de escuelas de educ. oblig. (sector estatal)	Total matric. educ. oblig	Porcent. matric. educ. obligat sector estatal
Córdoba	0,4	17,7	23,2	14,4	0,343	971	66,6	305 699	63,5
La Plata	6,9	9,3	15,3	2,2	0,727	558	55,7	142 026	58,8
Mendoza	0,2	10,5	9,1	3,5	0,695	148	52,7	53 474	64,8
Neuquén	0,9	12,2	8,4	3,2	0,656	147	77,6	58 395	82,3
Paraná	1,3	13,2	21,5	7,3	0,515	163	55,8	60 487	63,1
Posadas	3,2	15,5	9,2	4,3	0,566	140	70,0	79 771	69,5
Rawson	0,2	10,5	15,9	4,1	0,517	32	78,1	7 582	79,2
San Juan	0,0	10,6	14,5	6,9	0,728	109	56,9	47 317	64,8
San Luis	0,6	14,7	13,5	2,1	0,705	78	62,8	46 197	78,8
Sta. Rosa	0,2	13,7	15,5	2,6	0,613	97	86,6	23 773	83,8
Viedma	0,1	10,5	9,7	3,7	0,684	60	76,7	13 890	78,6

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).



Por otro lado, la información sobre la población total que se encuentra en esta situación y la oferta efectiva de establecimientos para acceder a completar los estudios secundarios o ampliar su formación profesional, a priori resulta deficitario. Cabe señalar algunas particularidades de políticas locales específicas como la que se reflejan en la Ciudad de Santa Rosa, que registra un importante número de establecimientos que brindan Formación Profesional.

**CUADRO 30**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.2. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS. INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Ciudad capital	Tasa analf.	Porcent. pob. 25 a 29 sin secund. compl.	Porcent. pob. 30 a 49 sin secund. compl.	Pob. 25 a 49 sin secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (s. estatal)	Esc.secund. jóv. y adultos (s. privado)	Estab.de form. profesional (est. y privados)
Córdoba	1,3	30,6	38,4	148 074	57	17	3
La Plata	1,1	27,0	34,0	60 296	44	4	19
Mendoza	1,3	21,9	25,3	8 647	17	2	19
Neuquén	1,9	39,8	40,1	28 083	20	2	36
Paraná	1,4	32,2	38,2	27 689	16	1	13
Posadas	2,7	37,5	40,2	31 289	21	4	27
Rawson	2,0	48,0	50,1	3 636	2	0	2
San Juan	1,1	27,6	32,3	10 855	6	4	15
San Luis	2,1	41,0	45,2	21 940	5	1	2
Santa Rosa	1,4	42,1	44,2	13 550	3	2	40
Viedma	2,4	39,1	39,9	6 035	8	0	7

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### Contexto territorial 1.3. Ciudades capitales con bajo nivel de desarrollo económico, social y educativo y mayor dependencia del sector estatal

Este grupo se compone de diez capitales provinciales, mayoritariamente de la región noroeste y noreste del país, aunque también se ubican aquí, la ciudad de Santa Fe (región centro), La Rioja (Cuyo). Todas son ciudades capitales de tamaño medio (>140.000 habitantes), con excepción de la Ciudad de Santa Fe. Asimismo, todas estas capitales han crecido significativamente entre el año 1991 y el 2001 y concentran más del 30% de los habitantes de la provincia.

Los indicadores sociales, muestran que todas ellas comparten un alto nivel de hogares con hacinamiento crítico —para este tipo de localidades—, baja cobertura en salud y altos porcentajes de ocupados informales. Por otra parte, estas ciudades concentran un alto porcentaje de hogares beneficiarios del Plan Jefes y Jefas, lo cual indica la debilidad de sus fuentes de empleo. Los casos más críticos de vulnerabilidad social, corresponden a las ciudades de San Salvador de Jujuy, Catamarca, Salta, Formosa y La Rioja, las cuales, además, concentran más del 40% de la población total de la provincia.

En estas ciudades, los indicadores educativos de la educación básica muestran que, en el inicio del tramo, es muy baja la proporción de niños que ingresan a la escuela primaria sin haber pasado antes por la sala de 5. No obstante, los problemas se intensifican en el nivel secundario.

Estas ciudades tienen una importante proporción de adolescentes y jóvenes que no están escolarizados. Si se consideran las tasas de repitencia y abandono intraanual del ciclo básico del sector estatal, en general por debajo de la media nacional, se podría inferir que quienes acceden al nivel secundario no tienen mayores problemas de promoción y permanencia en el sistema. Por otro lado, el

Coefficiente de Gini de casi todas las ciudades consideradas indicaría que en cada uno de los subsistemas estatales este fenómeno se concentra mayoritariamente en algunas de las escuelas del nivel. Es posible inferir que la oferta educativa es heterogénea, no todas registran el mismo nivel de abandono, sea porque son menos inclusivas, sea porque concentran población con mayores probabilidades de abandono. Sin duda, todas ellas deben desplegar estrategias específicas para lograr que todos permanezcan en la escuela. Todo ello asume mayor importancia al considerar que, en casi la mitad de las ciudades consideradas, el sector estatal atiende a más del 80% de matrícula de la educación obligatoria.

**CUADRO 31**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.3. INDICADORES ESTRUCTURALES (DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Ciudad capital	Población total	Var. censo 91-01 percent.	Porc. pob. sobre total pcia.	Tasa desemp.	Porcent. hogares con hacinam. Crítico	Porcent. hogares con Plan Jefes/as	Porc. pob. S/cob. médica	Porcent. empl. sector público	Porcent. ocupados sin aport. jub.
Corrientes	314 546	21,9	33,8	6,8	12,3	38,6	56,3	33,8	47,1
Formosa	198 074	34,2	40,7	3,6	15,9	47,2	53,3	42,1	40,2
La Rioja	143 684	38,5	49,5	8,1	11,4	34,0	38,8	35,6	39,5
Resistencia	274 490	19,8	27,9	6,7	11,3	47,7	51,8	33,2	41,1
Salta	462 051	25,7	42,8	10,5	13,9	25,0	51,9	22,4	48,3
S.F.Valle de Catamarca	140 741	28,1	42,1	14,2	10,8	47,9	40,3	39,0	36,2
San Miguel de Tucumán	527 150	12,0	39,4	11,8	8,5	23,3	41,8	24,5	45,7
Santa Fe	368 668	5,8	12,3	8,5	8,7	26,9	41,1	29,0	35,5
Santiago del Estero	230 614	21,4	28,7	7,8	9,9	33,1	46,9	32,5	45,4
San S. de Jujuy	231 229	29,4	37,8	7,6	12,1	46,2	48,9	33,0	45,4

Fuente: UPEA. Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001, EPH. y Censo Económico 2004 (INDEC).

Finalmente, este grupo de ciudades presenta serios problemas con la educación de los adultos. Se observan los mayores niveles de analfabetismo, con tasas superiores a la media del país en seis ciudades, encabezadas por Resistencia que casi duplica la media nacional. Cabe resaltar la gravedad que esta situación tiene en las ciudades capitales y en la dinámica de integración social y desempeño en las sociedades urbanas. Por otro lado, se observan altos porcentajes de jóvenes y adultos que no completaron el nivel secundario.

Al respecto, si bien se aprecia la presencia de oferta de educación para adultos en estos territorios, ésta no parece responder al volumen de personas con este perfil. En comparación con los otros tipos de capitales, en estos contextos se destaca el desarrollo de una mayor oferta de formación profesional.

**CUADRO 32**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.3. EDUCACIÓN OBLIGATORIA. INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO E INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Ciudad Capital	Porc. alum. 1º grado sin asist. a Sala de 5	Porc. Pob. 14 a 17 años no escolar	Tasa de repit. SCB estatal	Porc. aband. intra-anual C.B. Sec. Est.	Coef. de Gini de abandono intra-anual (CBSE)	Esc. educ. oblig.	Porc. de escuelas de educ. oblig. (sector estatal)	Total matric. educ. oblig.	Porc. matric. Ed. obligat sector estatal
Corrientes	3,0	14,8	12,6	8,0	0,574	211	79,1	97 106	81,6
Formosa	1,4	15,1	10,0	6,0	0,741	181	84,0	68 599	87,8
La Rioja	1,0	16,8	14,8	6,3	0,580	111	80,2	48 075	83,4
Resistencia	2,5	16,7	10,4	4,3	0,732	204	72,5	83 428	85,0
Salta	0,2	11,2	12,4	5,6	0,723	227	66,5	137 569	69,9
S.F.Valle de Catam.	1,1	11,2	10,2	0,9	0,761	94	83,0	43 802	71,1
San M. de Tucumán	1,4	25,6	12,8	4,6	0,634	265	45,3	146 677	67,7
Santa Fe	1,5	13,5	11,8	3,9	0,673	270	55,2	93 672	57,7
Sgo. del Estero	3,1	19,2	11,2	2,9	0,734	153	73,2	69 600	72,3
San S. de Jujuy	1,0	9,0	8,8	3,2	0,734	130	70,8	69 902	75,6

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 33**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 1.3 EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS. INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Ciudad capital	Tasa analf.	Porcent. pobl 25 a 29 sin secund completa	Porcent. población 30 a 49 sin secund completa	Pobl 25 a 49 años sin secund completa	Escuelas secund jov. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund jov. y adultos (sector privado)	Estab. de formación profesional (estatal y privados)
Corrientes	2,7	30,8	38,1	36 012	14	8	24
Formosa	2,7	37,9	43,1	25 650	9	1	91
La Rioja	1,6	39,2	44,6	19 844	4	1	28
Resistencia	2,9	37,9	41,8	35 400	9	1	13
Salta	1,7	36,6	41,0	57 721	23	0	18
S. F. Valle de Catamarca	1,4	36,9	41,4	18 002	9	1	23
San Miguel de Tucumán	2,3	35,3	40,5	65 017	10	24	106
Santa Fe	1,8	33,8	38,2	41 811	12	0	44
Sgo. del Estero	2,2	39,1	41,2	28 889	6	0	20
San S. de Jujuy	2,3	39,5	42,6	30 565	16	1	224

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

## 2. Ciudades medianas, localidades de más de 100.000 habitantes

Este grupo está compuesto por 38 localidades del país que tienen 100.000 o más habitantes y reúne a un tercio de la población total del país (33,6%). Gran parte de estas localidades (26 en total) están ubicadas en la Provincia de Buenos y constituyen el Gran Buenos Aires o conurbano Bonaerense: San

Isidro, Vicente López, Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituizangó, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, Tres de Febrero, Almirante Brown, Berazategui, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Pilar, San Miguel, Tigre. También se encuentran en este grupo localidades de la provincias de: Chubut (1), Mendoza (3), Entre Ríos (1), Córdoba (1) y Santa Fe (1).

Este grupo representa, además, áreas urbanas de gran importancia y magnitud, que en muchos casos son las segundas ciudades provinciales. Todas ellas cuentan con una importante concentración de activos aunque no siempre de los mismos servicios básicos de salud, educación, infraestructura, transportes, comunicación, administración, comercio y justicia. En este sentido cabe señalar que este grupo, por su composición, presentan dos situaciones bien diferenciadas: localidades que se constituyen como conurbanos, tanto alrededor de la CABA como de la capital mendocina; y aquellas otras localidades que se ubican más aisladas desde el punto de vista geográfico, o en rigor, no están próximas a ciudades de igual o mayor tamaño poblacional. Esta diferencia imprime a las estructura de oportunidades de acceder a diferentes activos unas y otras características o posibilidades diferentes.

Al analizar los distintos indicadores es posible distinguir, al menos, tres escenarios diferenciados: el primero, con buenas condiciones de vida, desarrollo social y educativo (tres localidades), el segundo, con una situación de desarrollo medio, menor dependencia del Estado (19) y el tercer tipo de escenario con condiciones socioeconómicas y educativas significativamente peores que el resto, y mayor dependencia en políticas sociales del Estado (16).

**CUADRO 34**  
**TIPOLOGÍA DE ESCENARIOS EN LOCALIDADES DE MÁS DE 100.000 HABITANTES**

Tipología de contextos	2.1	2.2	2.3
Total de localidades	3	19	16
Porcent. hogares con hacinamiento crítico	3,8	5,4	10,7
Porcent. hogares con Plan Jefes/as	5,2	14,8	23,3
Porcent. población sin cobertura médica	30,7	43,9	57,7
Porcent. empleados sector público	15,7	18,7	18,3
Porcent. ocupados sin aportes jubilatorios	25,9	34,9	39,1
Porcent. abandono intra-anual ciclo básico sec. estatal	1,9	4,2	3,7
Porcent. pobl. 14 a 17 años no escolarizada	6,7	11,0	14,6
Porcent. adultos 25 a 29 sin sec. completa	29,2	38,1	52,4

Fuente: UPEA. Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001, EPH. y Censo Económico 2004 (INDEC).

### **Contexto territorial 2.1. Localidades de más 100 mil habitantes con buenos indicadores sociales, económicos y educativos**

Este contexto está formado sólo por tres localidades: Comodoro Rivadavia (Provincia de Chubut), San Isidro y Vicente López (Provincia de Buenos Aires, primer cordón de GBA), que se destacan por presentar buenos indicadores socioeconómicos, educativos y buenos niveles de infraestructura.

En el caso de las localidades de la provincia de Buenos Aires, estos dos partidos, están en los límites más próximos de la Ciudad de Buenos Aires. En este caso, como en el contexto 1.1 que reúne

a las ciudades capitales, encontramos patrones distintos de desarrollo que llevan a buenos indicadores en comparación con el resto de las localidades de este tamaño poblacional.

En el caso de la localidad sureña, se observa un crecimiento poblacional significativo entre 1991 y 2001 (9%), mayor porcentaje de hogares con hacinamiento crítico y el doble de empleados en el sector público que en las otras dos localidades consideradas. Presenta, a su vez, una importante dependencia de la educación en el sistema de gestión estatal (80,5%) de la matrícula de la educación básica obligatoria. Por su parte, las dos localidades del primer cordón del Conurbano Bonaerense, presentan un decrecimiento de su población entre los años censales considerados.

San Isidro registra un decrecimiento del 2,5% y Vicente López un poco más del 5%. Ambas localidades muestran menores niveles de vulnerabilidad social, considerando, por ejemplo, el hacinamiento crítico y el porcentaje de adolescentes fuera del sistema educativo. Estas localidades registran un bajo porcentaje de ocupados en el sector público y un muy bajo porcentaje de alumnos de la educación básica obligatoria que asiste a escuelas de gestión estatal (40% y 32%, respectivamente).

**CUADRO 35**  
**CONTEXTO 2.1. INDICADORES ESTRUCTURALES (DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Localidades > 100 mil hab.	Población Total	Porc. Var. Censo 91-01	Porc. Hogares con Hacinam. Crítico	Porc. Hogares con Plan Jefes/as	Porc. Pob. S/ Cob. Médica	Porc. Empl. sector público	Porc. Ocupados S/ Aport. Jub.
Comodoro Rivadavia	135 632	9,3	6,4	5,6	32,9	22,5	24,7
San Isidro	291 505	-2,5	3,3	6,8	32,0	11,3	27,5
Vicente López	274 082	-5,3	1,6	3,3	27,2	13,3	25,5

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Los indicadores educativos muestran que la cobertura en último año del nivel inicial (sala de 5) es elevada para los niños que ingresan al nivel primario en las tres ciudades, aunque resulta algo más débil en el caso de San Isidro. Por otro lado, Comodoro Rivadavia tiene, en comparación con las otras localidades, un mayor porcentaje de adolescentes fuera del sistema y en el mismo sentido un mayor porcentaje de abandono durante el año lectivo, en el primer ciclo del nivel secundario, pero en ambos casos muy por debajo de la media nacional (17%).

El Coeficiente de Gini para el abandono indica que en los tres casos este fenómeno se concentra especialmente en algunas pocas escuelas de cada localidad, dando cuenta de la concentración de esta problemática en algunos establecimientos del sistema estatal. Evidentemente, existen desigualdades al interior de las ciudades que también repercuten en los resultados y cobertura educativa<sup>43</sup>.

La composición de la oferta educativa en estos territorios es dispar: mientras que en el sur, el sector estatal tiene el 74% de las escuelas que brindan la educación obligatoria básica, en Vicente López y San Isidro, la oferta educativa es del sector estatal es minoritaria: 35,4% y 32%, respectivamente.

<sup>43</sup> San Isidro es un claro ejemplo, en ese sentido, ya que dentro de la Ciudad coexisten grupos sociales y económicos muy diferenciados.

**CUADRO 36**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 2.1. EDUCACIÓN OBLIGATORIA. INDICADORES**  
**DE COBERTURA Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO**  
**E INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Localidad > 100 mil hab.	Porc. alum. 1º grado sin asistencia a Sala de 5	Porc. pob. 14 a 17 años no escolar.	Tasa de repit. SCB estatal	Porc. abandono intra-anual C.B. Sec. Estatal	Coef. de Gini de abandono intra-anual (CBSE)	Escuelas educ. oblig.	Porc. de escuelas de ed. oblig. (sector estatal)	Total atri. educ. oblig	Porc. matr. ed. oblig. sector estatal
Comodoro Rivadavia	1,3	9,7	10,6	2,6	0,78	136	74,3	40 490	80,5
San Isidro	2,8	6,0	11,7	1,3	0,69	320	32,5	68 477	39,8
Vicente López	1,6	4,4	12,3	1,6	0,86	246	35,4	51 768	32,4

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

La educación de la población adulta presenta buenos indicadores a nivel promedio pero se registran, en Comodoro Rivadavia, altos porcentajes de adultos sin secundaria completa. En ambos grupos de edad considerados –25 a 29 y 30 a 49– duplica en porcentaje a aquellos de las localidades de la provincia de Buenos Aires y registra un 1,4% de analfabetismo en la población mayor a 15 años.

Como contraparte, en los tres casos no se observa una oferta para la educación de adultos muy amplia, particularmente en Vicente López. Aunque hay que considerar aquí que la cercanía con otras grandes localidades y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires minimizan el déficit, por cuanto esta población tiene fácil acceso a la oferta disponible en otras localidades.

**CUADRO 37**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 2.1. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS.**  
**INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA**  
**DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Localidad > 100 mil hab.	Tasa analf.	Porc. Pob. 25 a 29 S/ secund. compl.	Porc. Pob. 30 a 49 S/ secund. compl.	Pob. 25 a 49 años S/ secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)
Comodoro Rivadavia	1,4	44,6	50,8	22 633	10	1	7
San Isidro	0,8	23,9	27,6	25 522	14	3	7
Vicente López	0,5	19,2	22,4	19 854	6	5	6

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### **Contexto 2.2. Localidades de más de 100.000 habitantes, con situación social y educativa intermedia**

El conjunto de 19 localidades que se agrupan en este subconjunto es heterogéneo por cuando se mezclan grandes ciudades del primer y segundo cordón del Conurbano Bonaerense con ciudades de distintas jurisdicciones (Santa Fe, Mendoza, Córdoba, interior de la Provincia de Buenos Aires). Todas ellas comparten un perfil de desarrollo social medio, respecto de los indicadores analizados pero con estructuras de oportunidades dispares por su proximidad o lejanía de centros urbanos de mayor o menor desarrollo. Es decir, son receptoras o emisoras de demanda sobre servicios públicos e infraestructura. Salvo seis localidades, el resto muestra un crecimiento poblacional entre el año 1991 y el 2001.

**CUADRO 38**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 2.2. INDICADORES ESTRUCTURALES**  
**(DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Localidad > 100 mil hab.	Población total	Var. censo 91-01	Porc. hogares con hacinam. crítico	Porc. hogares con Plan Jefes/as	Porc. pob. sin cob. médica	Porc. empl. sector público	Porc. ocupados sin aport. jub.
Avellaneda	328 980	-4,6	4,2	19,4	42,3	18,2	28,4
Bahía Blanca	274 509	5,5	4,9	6,7	37,6	22,4	31,9
General San Martín	403 107	-0,9	5,6	19,3	48,3	13,6	34,8
Godoy Cruz	182 563	1,7	5,4	9,0	41,7	24,2	37,0
Guaymallén	223 365	11,4	6,8	11,0	48,9	20,9	40,2
Hurlingham	172 245	3,2	5,4	16,0	48,3	16,3	35,5
Ituzaingó	158 121	11,1	4,6	13,1	46,5	17,6	34,9
Lanús	453 082	-3,3	4,9	15,6	45,6	17,3	30,0
Lomas de Zamora	591 345	3,0	7,9	23,1	51,3	18,1	34,5
Mar del Plata	541 733	5,6	5,0	10,4	38,8	17,9	37,3
Morón	309 380	-7,5	2,9	9,7	38,5	17,8	30,0
Quilmes	518 788	1,5	7,4	24,9	49,1	18,1	33,0
Río Cuarto	144 021	7,2	4,6	12,0	40,0	18,2	41,5
Rosario	908 163	0,0	6,2	18,4	39,1	17,8	33,3
San Fernando	148 064	5,0	7,2	9,2	47,2	14,8	35,2
San Nicolás	125 408	5,1	5,5	23,0	42,8	19,7	34,6
San Rafael	106 386	12,4	5,6	20,3	43,8	26,8	38,2
Tandil	101 010	10,9	4,6	8,4	39,5	20,6	38,9
Tres de Febrero	336 467	-3,7	3,5	12,4	44,4	15,1	33,4

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Cabe señalar algunos casos particulares que muestran un desempeño educativo más crítico con respecto al total del grupo y ante condiciones socioeconómicas similares. Tal es el caso de la localidad de Río Cuarto en Córdoba, Guaymallén en Mendoza y Rosario en Santa Fe, con un alto porcentaje relativo de adolescentes fuera del sistema. Pero esta situación es más crítica en Río Cuarto, por cuanto allí también se verifica una elevada tasa de repitencia y un alto nivel de abandono durante el año lectivo en el ciclo básico del nivel secundario estatal, disperso entre muchas las escuelas de subsistema estatal.

En relación con el nivel inicial, cabe señalar que en algunas localidades del conurbano bonaerense los indicadores de asistencia a sala de 5 exhiben algunas dificultades de cobertura (General San Martín, Quilmes, Lomas de Zamora), así como también en la ciudad de Mar del Plata. Por último, en todas estas localidades –salvo San Rafael, Mendoza– el sistema educativo del nivel obligatorio es mixto con una fuerte presencia del sector privado de gestión.

La educación de adultos resulta un desafío pendiente en este contexto territorial; en todas las localidades casi un tercio de la población de 25 a 29 años no tiene el secundario completo y ello empeora en el grupo de 30 a 49 años. Los datos sobre oferta de establecimientos que brindan educación y formación profesional muestran que esta oferta es muy dispar en las distintas localidades y ello no siempre responde al nivel de demanda sino a políticas locales, como las aplicadas en Tandil, Rosario, Morón, y Quilmes.

**CUADRO 39**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 2.2. EDUCACIÓN OBLIGATORIA. INDICADORES DE**  
**COBERTURA Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO E INDICADORES DE**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Localidad > 100 mil hab.	Porc. alum. 1º grado sin asist. a Sala de 5	Porc. pob. 14 a 17 años no escolariz.	Tasa de repit. SCB estatal	Porc. abandono intra-anual C.B. sec. estatal	Coef. de Gini de abandono intra-anual (CBSE)	Escuelas educ. oblig.	Porc. de escuelas de educ. oblig. (sector estatal)	Total matríc. educ. oblig	Porc. matríc. educ. oblig. sector estatal
Avellaneda	3,9	9,0	12,5	2,5	0,69	308	63	83 187	66,4
Bahía Blanca	3,9	8,3	18,0	3,3	0,60	270	70	60 142	70,6
General San Martín	8,3	11,7	18,0	5,2	0,65	326	54,9	85 681	57,1
Godoy Cruz	0,5	12,8	10,1	2,2	0,67	110	68,2	36 029	71,6
Guaymallén	0,8	15,3	10,5	4,0	0,64	138	65,9	45 592	74,6
Hurlingham	3,5	9,9	17,3	2,7	0,69	143	62,2	38 158	62,3
Ituzaingó	1,1	7,6	16,5	2,7	0,68	144	50	36 952	59,4
Lanús	5,9	10,1	13,8	2,6	0,58	374	56,1	95 691	61,7
L. de Zamora	11,1	12,1	14,6	2,1	0,78	509	52,7	134 037	55,1
Mar del Plata	7,2	10,9	14,9	2,3	0,64	469	50,7	126 737	58,9
Morón	5,1	6,5	14,1	2,6	0,66	290	54,5	73 599	50,7
Quilmes	11,4	11,5	13,4	4,3	0,58	489	54	131 806	62,8
Río Cuarto	0,3	18,9	24,3	18,0	0,40	101	65,3	33 545	57,8
Rosario	2,8	14,4	10,7	5,2	0,64	531	55,4	199 867	57,7
San Fernando	3,6	10,5	12,8	4,5	0,60	145	51	36 658	55,5
San Nicolás	2,7	10,0	21,9	5,7	0,61	142	60,6	32 687	63,2
San Rafael	0,9	12,4	12,4	2,5	0,80	97	83,5	27 916	86,2
Tandil	1,5	8,9	21,2	3,0	0,55	110	66,4	23 465	69,2
Tres de Feb.	2,6	8,2	18,8	3,6	0,71	282	56,7	63 510	51,3

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

**CUADRO 40**  
**CONTEXTO 2.2 EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS. INDICADORES DE LOGROS**  
**EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA DE NIVEL MEDIO**  
**Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Localidad > 100 mil hab.	Tasa analf.	Porc. pob. 25 a 29 sin secund. compl.	Porc. pob. 30 a 49 sin secund. compl.	Pob. 25 a 49 años sin secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)
Avellaneda	1,4	38,1	44,2	44 454	22	2	8
Bahía Blanca	1,0	36,2	42,9	35 839	9	0	5
General San Martín	1,0	36,0	43,2	58 740	21	3	8
Godoy Cruz	1,2	40,1	46,0	21 411	8	2	6
Guaymallén	1,2	34,5	39,1	30 056	13	0	2
Hurlingham	1,8	37,5	44,2	27 830	6	1	2
Ituzaingó	1,1	44,6	50,7	21 604	6	0	2

(continúa)



Cuadro 40 (conclusión)

Localidad > 100 mil hab.	Tasa analf.	Porc. pob. 25 a 29 sin secund. compl.	Porc. pob. 30 a 49 sin secund. compl.	Pob. 25 a 49 años sin secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)	
Lanús		0,9	36,7	42,7	65 864	19	2	3
Lomas de Zamora		1,2	39,2	46,2	88 368	27	4	9
Mar del Plata		1,8	43,2	47,1	71 006	19	1	6
Morón		1,1	36,4	42,7	36 080	22	2	8
Quilmes		0,9	30,6	37,5	77 604	21	2	6
Río Cuarto		1,6	42,5	47,5	18 865	9	1	2
Rosario		2,4	36,8	43,3	97 858	29	11	52
San Fernando		1,8	30,1	35,8	22 452	7	1	2
San Nicolás		1,6	44,4	46,9	18 967	9	0	8
San Rafael		1,6	42,2	48,4	14 188	4	0	7
Tandil		2,8	38,6	46,0	13 702	27	1	31
Tres de Febrero		0,8	36,6	45,2	47 082	8	3	5

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

### Contexto 2.3. Localidades de más 100.000 habitantes con alta vulnerabilidad social y educativa

Este escenario está compuesto por 16 localidades, de las cuales 14 provienen del 2do o 3er cordón del Gran Buenos Aires. Se ubican en este grupo también la localidad mendocina de Las Heras y Concordia de la provincia de Entre Ríos, ambas de relevancia en cada una de sus provincias. De nuevo, aquí cabe separar las localidades que geográficamente son parte de un cordón o una mancha urbana más amplia y así participan de una estructura de oportunidades que trasciende la localidad (localidades del GBA y Las Heras), de aquellas que se ubican más aisladas.

Se destaca que todas estas localidades han tenido un fuerte crecimiento poblacional intercensal, especialmente Pilar (+66%), Ezeiza (+59%), Escobar (+42%), producto de una tendencia de urbanizaciones privadas iniciada en los últimos años. En el año 2001, la mayoría de las localidades de este grupo presenta un porcentaje de hogares con hacinamiento crítico superior al 10% y una muy elevada tasas de población sin cobertura médica, además de la estatal. Ello da cuenta de un mercado de trabajo fundamentalmente informal y durante los años de crisis a comienzos del 2000, estas ciudades tuvieron una fuerte asistencia social a través del plan Jefes y Jefas que daría cuenta de altos problemas para incorporarse al mercado de trabajo lo cual se verifica en altos niveles de desempleo de larga duración.

La cobertura en el ciclo obligatorio del nivel inicial presenta, en este escenario, los indicadores más críticos: con la excepción de Concordia y Las Heras, el porcentaje de niños que ingresan al nivel primario sin haber pasado antes por sala de cinco años resulta elevado en todas las localidades. Asimismo, los indicadores sobre asistencia educativa y trayectoria de los adolescentes y jóvenes resultan también preocupantes. En seis localidades se registra que más del 15% de los adolescentes de 14 a 17 años no están escolarizados (en Concordia este grupo representa el 21% y en Las Heras, el 18%).

Concordia además presenta altas tasas de repitencia y abandono durante el año lectivo en el ciclo básico del nivel medio de gestión estatal y aparentemente concentrado este último en algunas escuelas del sistema. No obstante, cabe destacar que el sector privado atiende a casi la mitad de la matrícula en la educación obligatoria de estas localidades, un poco menor participación en Berazategui, Escobar y Esteban Echeverría. Ello indicaría procesos de segmentación y segregación de la matrícula entre ambos sectores (ver informe PNUD).

**CUADRO 41**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 2.3 INDICADORES ESTRUCTURALES (DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Localidad > 100 mil hab.	Población total	Var. censo 91-01	Porc. hogares con hacinam. crítico	Porc. hogares con Plan Jefes/as	Porc. pob. sin cob. médica	Porc. empl. sector público	Porc. ocupados sin aport. jub.
Almirante Brown	514 491	14,6	8,5	19,2	53,6	18,2	38,7
Berazategui	286 735	17,5	8,9	19,4	55,4	18,7	34,5
Concordia	138 099	17,2	11,1	20,4	54,3	29,6	39,4
Escobar	173 155	42,1	10,7	19,1	57,8	13,8	33,9
Esteban Echeverría	243 186	23,5	9,7	18,6	55,0	17,5	39,0
Ezeiza	118 072	59,2	13,7	25,7	59,4	22,2	39,3
Florencio Varela	341 507	36,8	13,8	37,6	64,9	19,7	42,4
José C. Paz	230 208	23,3	12,2	28,8	63,2	17,0	39,6
La Matanza	1 253 921	11,9	9,3	23,4	58,3	16,9	37,0
Las Heras	169 248	16,2	9,7	21,3	53,8	23,0	46,2
Malvinas Argentinas	290 691	21,6	10,2	26,9	58,4	13,2	41,7
Merlo	468 745	20,2	11,0	32,6	61,0	18,9	41,3
Moreno	379 300	32,8	13,2	30,8	65,4	20,4	45,0
Pilar	226 517	65,9	12,4	16,6	56,2	11,4	35,3
San Miguel	253 086	19,0	8,8	16,0	51,3	19,8	34,9
Tigre	296 189	16,3	8,4	16,6	54,7	12,5	37,2

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

**CUADRO 42**  
**CONTEXTO 2.3. EDUCACIÓN OBLIGATORIA.**  
**INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO**  
**E INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Localidad > 100 mil hab.	Porc. alum. 1º gr. sin asistencia a Sala de 5	Porc. pob. 14 a 17 años no escolar.	Tasa de repit. SCB estatal	Porc. abandono intra-anual C.B. sec. estatal	Coef. de Gini de abandono intraanual (CBSE)	Escuelas educ. oblig.	Porc. de escuelas de educ. oblig. (sector estatal)	Total matric. educ. oblig.	Porc. matric. ed. oblig. sector estatal
Almirante Brown	13,2	11,9	15,3	4,8	0,53	411	56,0	83 187	66,4
Berazategui	5,2	10,5	12,3	3,5	0,54	284	63,4	60 142	70,6
Concordia	3,4	21,3	19,3	5,6	0,61	99	68,7	85 681	57,1
Escobar	14,4	14,0	15,3	3,3	0,52	164	56,7	36 029	71,6
Esteban Echeverría	10,8	14,1	14,7	3,2	0,58	199	64,8	45 592	74,6
Ezeiza	8,0	15,1	12,1	3,5	0,58	107	70,1	38 158	62,3
Florencio Varela	19,9	15,2	11,8	2,1	0,67	282	69,5	36 952	59,4
José C. Paz	17,7	15,7	14,1	2,9	0,57	170	62,9	95 691	61,7
La Matanza	12,1	14,0	12,5	3,5	0,68	1.003	60,5	134 037	55,1
Las Heras	1,0	18,8	11,5	4,6	0,65	103	87,4	126 737	58,9

(continúa)

Cuadro 42 (conclusión)

Localidad > 100 mil hab.	Porc. alum. 1° gr. sin asistencia a Sala de 5		Porc. pob. 14 a 17 años no escolari.	Tasa de repit. SCB estatal	Porc. abandono intra-anual C.B. sec. estatal	Coef. de Gini de sbandono intraanual (CBSE)	Escuelas rduc. oblig.	Porc. de escuelas de educ. oblig. (sector estatal)	Total matríc. educ. oblig	Porc. matríc. ed. oblig. sector estatal
Malvinas Argentinas	13,2	13,3	12,8		2,7	0,60	232	51,3	73 599	50,7
Merlo	12,5	14,4	14,7		5,0	0,56	352	63,6	131 806	62,8
Moreno	17,5	14,6	12,8		4,0	0,61	350	67,1	33 545	57,8
Pilar	18,0	15,4	10,6		3,2	0,64	270	49,3	199 867	57,7
San Miguel	9,1	11,7	16,4		3,2	0,69	252	45,6	36 658	55,5
Tigre	6,9	13,8	12,4		4,2	0,65	300	53,3	32 687	63,2

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Por último, el análisis de los indicadores educativos y la oferta educativa de capacitación profesional dibuja el estado crítico de estas grandes ciudades. Nueve de las 16 localidades presentan tasas de analfabetismo superiores a la media nacional (> al 2%), Concordia (2,9%) y Florencio Varela (2,4%). Teniendo en cuenta lo que ello significa en estos ámbitos.

**CUADRO 43**  
**CONTEXTO 2.3. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS. INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Localidad > 100 mil hab.	Tasa analf.	Porc. pob. 25 a 29 sin secund. compl.	Porc. población 30 a 49 sin secund. compl.	Pobl. 25 a 49 años sin secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)
Alte. Brown	1,7	51,8	55,2	89 861	11	2	4
Berazategui	1,6	48,6	55,4	50 253	18	1	4
Concordia	2,9	44,5	45,7	18 940	14	0	4
Escobar	2,1	53,9	52,3	29 805	6	0	3
E.Echeverría	1,7	51,4	52,8	42 128	10	1	5
Ezeiza	2,1	55,6	55,6	21 607	7	0	3
F. Varela	2,4	59,7	60,7	65 084	16	1	2
José C. Paz	2,3	59,8	60,8	44 001	11	1	3
La Matanza	1,8	49,7	54,2	218 571	47	4	13
Las Heras	2,1	47,9	49,9	25 810	11	0	6
Malvinas Arg.	2,0	55,7	59,2	54 931	9	1	5
Merlo	1,8	56,0	59,0	87 365	19	0	4
Moreno	2,1	56,6	57,7	69 455	19	2	2
Pilar	2,2	52,5	49,2	37 211	12	1	2
San Miguel	1,5	46,0	49,8	40 027	12	4	3
Tigre	1,7	48,9	51,6	49 905	15	2	4

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Por otro lado, casi la mitad de los jóvenes y adultos de 25 a 49 años no tiene el nivel secundario completo. En casos como José C. Paz y Florencio Varela, este porcentaje alcanza al 60%. Si bien se observa que existe en estos territorios una oferta –fundamentalmente estatal– importante, al considerar el volumen de la demanda, esta parece insuficiente, al tiempo que es muy escasa la oferta de establecimientos —estatales y privados— que brinden formación profesional o capacitación para el trabajo.

Sin duda, la gran vulnerabilidad de los hogares está asociada fundamentalmente a los recursos disponibles para insertarse en un mercado de trabajo. A su vez, se observa una importante presencia de ayuda social del Estado, pero menor presencia en infraestructura de servicios básicos de calidad, en ciudades con un fuerte crecimiento poblacional (ver documento sobre el conurbano del PNUD).

### 3. Las ciudades intermedias: localidades de más de 50.000 habitantes y menos de 100.000

Este grupo está compuesto por 49 localidades ubicadas en distintas provincias de casi todo el territorio nacional. Estas ciudades intermedias concentran 9,4% de la población total y 9,7% de la población en edad escolar (5 a 17 años) del país. Las ciudades, que aquí se agrupan, tienen historias muy diversas: algunas como las de la provincia de Buenos Aires, Mendoza y La Pampa, son polos productivos vinculados a distintos productos agrícolas y ganaderos; otras localidades se han volcado, en los últimos años, al desarrollo del turismo; otras ciudades son polos industriales con diversas dinámicas en los últimos 30 años. En fin, la disparidad de fuentes de desarrollo arroja como resultado la identificación de al menos dos grandes subgrupos que al analizar los indicadores educativos, traducimos en cuatro tipos de contextos territoriales. En primer lugar, se destacan los escenarios con indicadores de desarrollo social favorables y, entre ellos, distinguimos dos escenarios en función al perfil educativo de la población en edad escolar y los adultos (Contextos territoriales 7 y 8). Luego, las localidades con indicadores sociales desfavorables y también allí una distinción en función a su perfil educativo (contextos territoriales 9 y 10). Es importante considerar en esta lectura que cada una de estas ciudades tiene, a su vez, distinta antigüedad en su desarrollo productivo, político histórico, cultural y social.

**CUADRO 44**  
**TIPOLOGÍA DE CONTEXTOS EN LOCALIDADES DE MÁS DE 50.000 HABITANTES**

Tipología de contextos	3.1	3.2	3.3	3.4
Total de ciudades	20	7	13	9
Porcentaje hogares con hacinam. crítico	5,1	5,5	10	13,9
Porcentaje hogares con Plan Jefes/as	13	10,4	21,4	34,9
Porcentaje pob. sin cob. médica	39,8	39,9	49,3	58,5
Porcentaje empleados sector público	25,4	22,2	23,4	25,1
Porcentaje ocupados sin aportes jubilatorios	34,3	40,3	39	50,4
Porcentaje abandono intra-anual CB secund. estatal	3,9	10,1	4,2	6,1
Porcentaje pob. 14 a 17 años no escolarizada	11,7	15,20	15,20	23,90
Adultos 25 a 29 sin secund. compl.	41,9	35,20	47,40	47,20
Tasa de analfabetismo	1,5	1,6	2,5	4,5

Fuente: UPEA. Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001, EPH. y Censo Económico 2004 (INDEC).

#### Contexto territorial 3.1 Condiciones favorables con buenos indicadores educativos

El primer tipo de contexto identificado es aquél que reúne localidades que en comparación con el resto del grupo presenta indicadores sociales y laborales favorables. Este escenario se compone

a su vez de ciudades que muestran un crecimiento mediano de su población entre 1991 y 2001. Se destacan, sin embargo, General Pico, Río Grande, Santo Tomé y Luján de Cuyo que registran un crecimiento de más del 25%.

Los indicadores educativos de la población en edad escolar son buenos. Se advierten, en general, bajos porcentajes de adolescentes no escolarizados, baja repitencia en el primer ciclo del nivel secundario estatal, bajo abandono intra-anual —generalmente concentrado en algunas escuelas del subsistema considerado— y bajo porcentaje de alumnos que ingresan al nivel primario sin haber cursado la sala de 5 años. Respecto de este último indicador del nivel inicial, se observan excepciones como las de Necochea y Ensenada donde el porcentaje de no asistencia a sala de 5 es algo más elevado.

**CUADRO 45**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 3.1. INDICADORES ESTRUCTURALES**  
**(DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Localidad > 50 mil hab.	Pob. total 2001	Var. censo 91-01 porc.	Porc. hogares con hacinam. crítico	Porc. hogares con Plan Jefes/as	Porc. pob. sin cob. médica	Porc. empl. sector público	Porc. ocupados sin aport. jub.	Porc. hogares en calle de pavimento
Azul (BA)	53 054	8,7	4,7	10,5	39,1	27,0	33,8	75,4
Berisso (BA)	78 988	8,2	5,5	24,8	45,3	34,4	35,3	87,8
Chivilcoy (BA)	66 299	10,1	5,4	16,8	45,1	21,0	32,6	70,9
Cipolletti (R. Negro)	52 938	11,0	3,3	12,2	43,3	17,0	43,3	66,2
Ensenada (BA)	51 322	6,9	5,8	23,2	44,6	36,1	34,1	96,8
General Pico (La Pampa)	52 475	25,4	4,5	16,6	44,1	28,0	42,8	80,8
Junín (BA)	82 427	9,9	3,8	9,6	38,2	20,6	35,4	75,0
Luján (BA)	67 266	15,4	6,2	15,1	41,0	21,6	34,4	84,0
Luján de Cuyo (Mdza)	73 058	34,8	5,0	9,6	39,6	20,2	35,4	74,4
Maipú (Mdza)	89 433	24,9	5,5	11,7	44,3	18,7	37,5	76,2
Mercedes (BA)	51 967	8,7	4,8	11,7	34,5	26,4	31,7	73,4
Necochea – Quequén (BA)	79 983	9,2	4,7	9,5	45,1	19,7	40,2	70,5
Olavarría (BA)	83 738	10,6	4,8	10,3	39,9	19,1	40,5	83,0
Pergamino (BA)	85 487	7,9	4,9	9,0	42,7	17,1	43,5	89,2
Punta Alta (BA)	57 296	1,5	2,8	6,5	20,8	60,9	23,2	87,2
Rafaela (Sta. Fe)	82 416	22,6	7,4	12,4	31,3	13,9	31,9	91,9
Río Grande (T. del Fuego)	52 681	38,1	2,6	6,6	29,8	31,0	24,3	89,1
San C. Bariloche (R. Negro)	89 092	14,8	7,2	12,0	44,7	24,1	31,3	50,0
Santo Tomé (Sta. Fe)	58 277	32,7	5,8	21,6	37,6	29,5	32,6	57,0
Zárate (BA)	86 686	9,7	7,5	10,8	44,1	22,6	22,1	73,5

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

La educación de los jóvenes y adultos muestra una deuda significativa en estas localidades. Excepto en dos casos, en el resto de las localidades cerca o más del 40% de la población entre 25 y 29 años no completó los estudios secundarios. La situación del grupo de 30 a 49 años en casi todas las localidades es aún peor. Al observar la oferta de educación y de formación profesional para este grupo, se advierte que es dispar en todos los territorios y que esta oferta no guarda relación directa con el volumen de la demanda potencial observada.

**CUADRO 46**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 3.1. EDUCACIÓN OBLIGATORIA. INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO E INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Localidad > 50 mil hab.	Porc. alum. 1º grado sin asist. a Sala de 5	Porc. pob. 14 a 17 años no escolariz.	Tasa de repit. CB. secund. estatal	Porc. abandono intra-anual C.B. secund. estatal	Coef. de Gini de abandono intra-anual (CBSE)	Escuelas educ. oblig.	Porc. de escuelas de ed. oblig. (sector estatal)	Total matric. educ. oblig	Porc. matric. educ. oblig. sector estatal
Azul (BA)	1,9	12,2	17,1	4,2	0,81	73	65,8	13 457	67,5
Berisso (BA)	3,1	9,4	12,8	1,7	0,75	81	71,6	20 793	75,3
Chivilcoy (BA)	3,2	11,2	8,1	4,6	0,51	62	67,7	18 826	75,4
Cipolletti (R. Negro)	1,1	13,9	16,2	6,7	0,61	67	77,6	12 905	77,7
Ensenada (BA)	8,1	10,9	17,3	6,2	0,78	52	82,7	11 157	82,3
General Pico (La Pampa)	0,1	14,5	18,9	4,8	0,34	43	86,0	12 762	87,0
Junín (BA)	1,1	11,5	14,7	1,5	0,78	92	70,7	19 635	69,1
Luján (BA)	4,3	13,4	14,7	4,0	0,62	80	67,5	17 394	70,2
Luján de Cuyo (Mdza)	0,2	13,4	15,8	4,4	0,65	47	68,1	18 127	76,1
Maipú (Mdza)	0,5	16,0	6,1	4,0	0,73	54	83,3	21 818	83,5
Mercedes (BA)	0,7	9,6	15,6	9,9	0,56	72	68,1	13 474	64,4
Necochea - Quequén (BA)	6,0	10,2	17,6	4,7	0,52	94	63,8	21 040	72,5
Olavarría (BA)	1,4	12,1	11,6	2,5	0,85	98	69,4	21 603	70,4
Pergamino (BA)	2,7	14,1	17,9	1,7	0,87	92	68,5	21 581	75,8
Punta Alta (BA)	0,9	4,9	11,9	0,2	0,75	59	83,1	14 500	82,7
Rafaela (Sta. Fe)	0,5	16,2	8,3	4,4	0,60	60	86,7	21 218	87,0
Río Grande (T. del Fuego)	0,0	5,6	24,8	3,6	0,77	50	72	19 118	76,1
San C. Bariloche (R. Negro)	0,5	11,2	12,2	4,0	0,61	93	57	27 175	67,0
Santo Tomé (Sta. Fe)	2,9	12,4	9,6	3,6	0,79	30	73,3	13 220	84,9
Zárate (BA)	3,9	11,9	11,1	1,1	0,63	98	66,3	25 539	73,9

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 47**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 3.1. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS. INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Localidad > 50 mil hab.	Tasa analf.	Porc. pob. 25 a 29 S/ secund. compl.	Porc. población 30 a 49 S/ secund. compl.	Pobl. 25 a 49 años S/ secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)
Azul (BA)	1,1	48,6	50,8	8 206	6	1	2
Berisso (BA)	1,2	40,7	48,8	11 950	5	0	3
Chivilcoy (BA)	2,1	39,7	42,1	8 148	8	1	5

(continúa)

Cuadro 47 (conclusión)

Localidad > 50 mil hab.	Tasa analf.	Porc. pob. 25 a 29 sin secund. compl.	Porc. población 30 a 49 S/ secund. compl.	Pobl. 25 a 49 años sin secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)
Cipolletti (R. Negro)	1,6	45,4	51,1	9 129	2	0	3
Ensenada (BA)	1,2	44,2	50,4	7 963	4	0	1
General Pico (La Pampa)	2,0	43,0	45,9	7 463	3	0	11
Junín (BA)	1,4	39,4	45,3	10 958	8	0	3
Luján (BA)	1,6	42,0	46,3	9 650	3	0	3
Luján de Cuyo (Mdza)	1,9	37,9	39,3	9 326	3	0	2
Maipú (Mdza)	1,9	47,0	51,2	14 543	4	0	2
Mercedes (BA)	1,5	39,9	44,4	7 021	3	0	4
Necochea - Quequén (BA)	1,2	46,5	51,0	12 207	8	0	4
Olavarría (BA)	1,0	46,0	53,4	13 806	7	0	3
Pergamino (BA)	1,6	45,4	49,0	12 684	3	0	5
Punta Alta (BA)	0,6	32,1	41,7	7 197	6	0	1
Rafaela (Sta. Fe)	1,6	44,0	46,0	11 862	2	0	6
Río Grande (T. del Fuego)	0,7	39,4	45,5	8 763	9	0	3
San C. Bariloche (R. Negro)	2,0	40,4	37,9	11 705	8	2	9
Santo Tomé (Sta. Fe)	1,2	34,1	39,7	7 203	2	0	5
Zárate (BA)	1,7	42,7	50,5	13 261	6	0	1

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Como es de esperar, las localidades al interior del grupo también presentan algunas diferencias en cuanto a su patrón de desarrollo cuyos atributos pueden ser ocasionados por su ubicación geográfica, su ubicación político-territorial e historia político social.

### RECUADRO 1 DOS CASOS COMO EJEMPLO

**Punta Alta**, ubicada en el sur de la provincia de Buenos Aires, sobre el mar, cercana a la Base Naval de Puerto Belgrano, fue fundada en 1898. Esta ciudad que presenta casi nulo crecimiento poblacional entre los últimos 20 años, registra muy bajo porcentaje de población sin cobertura médica y sin aportes. Y un buen nivel de condiciones de vida e infraestructura básica: bajo porcentaje de hogares con hacinamiento crítico y alto porcentaje de hogares ubicados sobre calle pavimentada. Esta ciudad presenta buenos indicadores educativos: bajo porcentaje de adolescentes y jóvenes no escolarizados, baja repitencia en el ciclo básico del nivel secundario de gestión estatal, y casi nulo abandono en este mismo universo (abandono que cuando ocurre se encuentra altamente concentrado en algunas escuelas secundarias del sector estatal, presentando un Coeficiente de Gini de 0,75). Por otro lado, tiene un sistema educativo fundamentalmente estatal: 83% de los alumnos de la educación obligatoria asisten al sector estatal. Si bien la tasa de analfabetismo relativa es baja (1,1%), se destaca en esta ciudad un alto porcentaje de adultos que no ha logrado completar el nivel secundario: casi la mitad de los adultos de 25 a 29 y de 30 a 49 años está en esta situación. Se registra en esta ciudad una oferta moderada de educación para adultos y déficit en la oferta de formación profesional.

**San Carlos de Bariloche**, provincia de Río Negro. Esta es otra de las ciudades que también se caracterizan por tener indicadores favorables. Ubicada en la región patagónica argentina, esta ciudad muestra un crecimiento intercensal significativo entre 1991 y 2001 (14%), presenta mayores problemas habitacionales (7% hacinamiento crítico), y mayor informalidad laboral, dada por un 45% de la población que no tiene

cobertura médica y 31% de los ocupados sin aportes jubilatorios. Esta ciudad se ha desarrollado sobre la base de la explotación turística. Los indicadores educativos de la población en edad escolar son favorables, con sólo 11% de adolescentes no escolarizados del grupo, baja repitencia (12%) y bajo nivel de abandono intra-anual en el ciclo básico del sector estatal, concentrado fundamentalmente en algunas escuelas del nivel y sector. En Bariloche, se registra una mayor participación del sector privado en la oferta de la educación obligatoria: éste representa el 43% de la oferta y atiende al 33% de la matrícula.

La educación de adultos muestra que, si bien los porcentajes de adultos sin secundario completo son considerables (40% entre población de 25 a 29 años y 37% entre sus pares de 30 a 49 años y una tasa de analfabetismo que alcanza al 2%), se aprecia la existencia de una oferta para la educación de adultos —fundamentalmente estatal— y especialmente un desarrollo de instituciones de formación profesional.

Fuente: CEPAL-UPEA.

### Contexto territorial 3.2. Localidades con condiciones sociales favorables y malos indicadores educativos en educación básica

Las localidades que se ubican en este tipo de subconjunto son sólo siete ciudades, pero se destacan porque, si bien presentan un perfil de desarrollo social semejante al grupo anterior, registran indicadores educativos más preocupantes.

**CUADRO 48**  
**CONTEXTO 3.2. INDICADORES ESTRUCTURALES**  
**(DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Localidad > 50 mil hab.	Población total 2001	Var. Censo 91-01	Porc. hogares con hacin. crítico	Porc. hogares con Plan Jefes/as	Porc. pob. sin cob. médica	Porc. empl. sector público	Porc. ocupados sin aport. jub.	Porc. hogares en calle de pavim.
Concepción del Uruguay (ER)	64 954	16,2	5,2	16,6	39,2	28,9	34,3	60,0
Gualeduaychú (ER)	74 164	15,2	5,9	15,2	48,0	25,7	36,9	63,0
Rivadavia (San Juan)	75 950	35,1	7,5	13,0	45,8	33,2	40,5	85,3
San Francisco (Cba.)	58 779	5,4	2,9	5,2	31,1	16,2	36,7	92,4
Villa Carlos Paz (Cba.)	56 407	37,9	5,4	6,7	43,7	13,5	45,0	80,1
Villa María (Cba.)	72 162	11,7	4,4	8,5	37,2	15,5	45,2	64,6
Yerba Buena - Marcos Paz (Tuc.)	50 057	43,4	7,4	7,3	34,7	22,4	43,7	55,1

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

Todas estas ciudades, salvo la localidad de San Francisco, en Córdoba, tuvieron un crecimiento poblacional significativo entre 1991 y 2001, en especial Yerba Buena de Tucumán y Villa Carlos Paz (43% y 37%, respectivamente). Ello, sin duda, puede afectar la capacidad de atención de los servicios de infraestructura básica. No obstante, en condiciones de desarrollo similares, se observa que la población en edad escolar de este contexto presenta, primero, un alto porcentaje de adolescentes que no asisten al sistema educativo —en el extremo la localidad de Yerba Buena que registra casi un 18% de los adolescentes en esta situación— y a su vez, una mayor problemática en las trayectorias escolares de los alumnos del nivel medio básico. Tales como mayores niveles de repitencia y abandono durante el ciclo lectivo que, en general, muestra un alto grado de dispersión entre las escuelas estatales. Esto es, la mayoría de las escuelas registra los niveles de abandono promedio observado. Contrariamente, los niveles de cobertura en sala de cinco entre aquellos niños que ingresan a la escolaridad primaria son, en general, satisfactorios. Se destaca que la composición de la oferta educativa en función del sector de gestión, indica una alta participación del sector privado en la educación de estas ciudades.



**CUADRO 49**  
**CONTEXTO 3.2. EDUCACIÓN OBLIGATORIA.**  
**INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO**  
**E INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Localidad > 50 mil hab.	Porc. alum. 1° grado sin asist. a Sala de 5	Porc. pob. 14 a 17 años no escolares.	Tasa de repet. CB secund. estatal	Porc. abandono intra-anual C.B. sec. estatal	Coef. de Gini de abandono intra-anual (CBSE)	Escuelas educ. oblig.	Porc. de escuelas de educ. oblig. (sector estatal)	Total matric. educ. oblig	Porc. matric. ed. oblig. sector estatal
Concepción del Uruguay (ER)	0,6	17,5	25,9	15,0	0,50	58	69,0	16 523	77,5
Gualeduaychú (ER)	0,9	15,0	20,6	7,1	0,65	61	63,9	19 795	66,9
Rivadavia (San Juan)	0,0	11,6	26,3	9,6	0,24	36	66,7	11 733	66,9
San Francisco (Cba.)	0,4	13,8	14,8	7,1	0,37	47	74,5	13 599	78,9
Villa Carlos Paz (Cba.)	0,5	14,5	16,5	9,6	0,39	41	53,7	13 460	50,9
Villa María (Cba.)	0,0	15,5	26,0	18,0	0,23	61	68,9	20 218	50,5
Yerba Buena - Marcos Paz (Tuc.)	3,6	18,3	21,2	4,7	<sup>a</sup>	33	27,3	13 236	40,9

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

<sup>a</sup> La poca cantidad de escuelas de nivel medio estatales en esta localidad no permite efectuar el cálculo del Coeficiente de GINI.

**CUADRO 50**  
**CONTEXTO 3.2. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS.**  
**INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA**  
**DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Localidad > 50 mil hab.	Tasa analf.	Porc. pob. 25 a 29 S/ secund. compl.	Porc. pob. 30 a 49 sin secund. compl.	Pob. 25 a 49 años sin secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)
Concepción del Uruguay (ER)	1,6	41,1	44,8	8.898	2	1	13
Gualeduaychú (ER)	2,1	39,5	45,6	10.407	5	0	23
Rivadavia (San Juan)	1,6	35,1	41,0	9.784	0	0	4
San Francisco (Cba.)	1,2	33,6	40,0	7.048	5	0	1
Villa Carlos Paz (Cba.)	1,0	30,3	35,6	6.138	2	0	1
Villa María (Cba.)	1,5	33,2	40,2	8.726	4	0	1
Yerba Buena - Marcos Paz (Tuc.)	2,1	33,6	31,3	5.251	1	0	3

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

La educación de los adultos, sin embargo, muestra mejores indicadores y también el desarrollo de una oferta de educación de jóvenes y adultos, en la mayoría de los casos, y formación profesional. Nuevamente, se observa que el patrón de presencia de esta oferta –mayor o menor cantidad de establecimientos– no se relaciona con la demanda potencial sino con políticas locales o provinciales.

### Contexto territorial 3.3 Localidades con condiciones sociales desfavorables y buenos indicadores educativos en educación básica

Un conjunto de 13 localidades comparten las características generales de este tipo de contexto. Estas pertenecen a ámbitos geográficos bien diferenciados: tres se ubican en la región Patagónica, tres en la región de cuyo, dos en el centro, uno en el noroeste, uno en el noreste y tres en la provincia de Buenos Aires.

Todas ellas muestran también un crecimiento poblacional significativo entre los censos de 1991 y 2001. Se destacan particularmente, dos localidades ubicadas en el Gran Buenos Aires, Presidente Perón y General Rodríguez, con un crecimiento de su población cercano al 50%. Ambas localidades se incluyen en una trama urbana mayor, altamente conectada con las otras localidades linderas del conurbano y amplio acceso a la ciudad capital metropolitana.

Las condiciones de vida en estas localidades muestran altos índices de vulnerabilidad: altos porcentajes de hogares con hacinamiento crítico, una importante proporción de población sin cobertura médica y sin aportes jubilatorios. Asimismo, el bajo porcentaje de hogares ubicados en calle con pavimento, muestra que muchas de estas localidades presentan aún serios problemas de infraestructura básica. Si bien se observan estas situaciones de vulnerabilidad social, se registran distintos niveles de presencia del Estado en el patrón de desarrollo<sup>44</sup>. En algunos casos, la cobertura del Plan de Jefes y Jefas fue muy amplia —Barranqueras (43%), Presidente Perón (30%), San Pedro (40%)— y allí también se advierte fuerte presencia del sector público como empleador.

**CUADRO 51**  
**CONTEXTO 3.3. INDICADORES ESTRUCTURALES**  
**(DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Localidad > 50 mil hab.	Población total 2001	Var. Censo 91-01	Porc. hogares con hacinam. crítico	Porc. hogares con Plan Jefes/as	Porc. pob. sin cob. médica	Porc. empl. sector público	Porc. ocupados sin aport. jub.	Porc. hogares en calle de pavim.
Barranqueras (Chaco)	50 738	19,2	13,9	42,9	58,1	34,2	44,1	48,0
Campana (BA)	77 838	14,8	8,3	14,2	40,8	17,5	27,1	78,2
General Roca (R. Negro)	69 672	12,7	8,2	13,8	48,3	24,3	36,4	54,9
General Rodríguez (GBA)	63 317	51,1	10,2	21,1	55,9	17,5	38,1	59,4
Presidente Perón (GBA)	59 738	47,3	14,9	29,7	64,4	20,5	46,9	67,8
Puerto Madryn (Chubut)	57 614	28,3	8,6	6,7	39,3	19,2	28,5	48,5
Rawson (San Juan)	94 824	22,2	8,2	21,1	54,3	24,6	50,4	82,6
Reconquista (Sta Fe)	63 490	21,2	12,3	26,8	48,8	24,8	36,4	57,5
San Martín (Mdza)	70 380	8,7	5,7	23,7	49,6	25,0	42,9	66,3
San Pedro (Jujuy)	55 220	10,9	15,4	40,5	52,3	33,4	46,8	55,7
Trelew (Chubut)	88 305	12,9	8,9	11,2	41,3	28,4	33,0	53,0
Venado Tuerto (Sta Fe)	68 426	16,4	7,6	8,5	42,5	14,3	38,7	72,4
Villa Mercedes (S. Luis)	96 781	25,6	8,2	17,9	45,2	20,9	37,1	52,6

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

<sup>44</sup> No se considera la Asignación Universal por Hijo, recientemente implementada a lo largo de todo el país.

En materia educativa, también se advierte en estas localidades una fuerte presencia del Estado en la provisión de la educación básica obligatoria. Salvo en el caso de Venado Tuerto, en nueve localidades, más del 84% de la matrícula de la educación obligatoria asiste a un establecimiento de gestión estatal (llegando a representar más del 90% en tres de ellas).

Si bien se observa que en estas localidades hay un porcentaje significativo de adolescentes y jóvenes que no están escolarizados, se observan que los indicadores de repitencia y abandono intra-anual en el primer ciclo del nivel secundario —con algunas excepciones— están por debajo de la media nacional, y en algunos casos son bajos. A su vez, se advierte que en todos los casos analizados —salvo General Rodríguez— el abandono observado se encuentra fundamentalmente concentrado en algunas escuelas. Ello mostraría que muchas de estas escuelas en contextos desfavorables, están logrando buenos desempeños escolares —al menos respecto a la permanencia y promoción de los alumnos de este ciclo.

Los indicadores de escolarización en sala de 5, entre los niños que ingresan al nivel primario, muestran algunas debilidades: en las localidades de Presidente Perón y General Rodríguez (ambas del GBA) se advierte la necesidad de mejorar la cobertura y el acceso al último ciclo del nivel inicial.

**CUADRO 52**  
**CONTEXTO 3.3. EDUCACIÓN OBLIGATORIA. INDICADORES DE COBERTURA**  
**Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL Y SECUNDARIO**  
**E INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Localidad > 50 mil hab.	Porc. alum. 1º grado sin asist. Sala de 5	Porc. pob. 14 a 17 años no escolariz.	Tasa de repit. CB secund. estatal	Porc. abandono intra-anual C.B. secund. estatal	Coef. de Gini de abandono intra-anual (CBSE)	Escuelas educ. oblig.	Porc. de escuelas de educ. oblig. (sector estatal)	Total matric. educ. oblig	Porc. matric. ed. oblig. sector estatal
Barranqueras (Chaco)	4,3	17,1	11,3	3,2	0,80	33	81,8	14 220	87,9
Campana (BA)	4,5	13,6	13,3	1,5	0,70	90	77,8	23 086	83,8
General Roca (R. Negro)	1,0	12,7	9,6	3,9	0,66	70	75,7	21 814	85,2
General Rodríguez (GBA)	8,0	18,4	14,1	5,9	0,39	71	73,2	22 683	74,2
Presidente Perón (GBA)	18,2	15,9	6,2	3,2	0,75	51	76,5	19 945	75,6
Puerto Madryn (Chubut)	0,6	10,8	22,6	2,1	0,64	68	79,4	19 896	91,7
Rawson (San Juan)	3,1	17,6	20,8	7,1	0,63	43	67,4	19 514	74,8
Reconquista (Sta Fe)	0,9	15,9	7,4	4,1	0,62	57	91,2	17 936	92,8
San Martín (Mdza)	0,3	18,3	6,4	2,9	0,73	58	84,5	18 160	84,5
San Pedro (Jujuy)	0,2	12,0	8,5	3,9	0,80	27	92,6	17 165	92,8
Trelew (Chubut)	2,9	11,2	17,5	8,6	0,89	88	81,8	24 957	89,7
Venado Tuerto (Sta Fe)	2,7	17,1	8,0	6,3	0,69	61	68,9	17 685	66,8
Villa Mercedes (S. Luis)	0,6	16,6	17,5	2,0	0,72	49	83,7	27 685	85,5

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Completa esta descripción, el análisis del perfil educativo de la población adulta que da cuenta del nivel de vulnerabilidad social en estas ciudades intermedias. Este tipo de contexto se caracteriza por un significativo nivel de analfabetismo ya que en todas las localidades se registra el nivel medio observado a nivel nacional para este indicador o, incluso, una tasa mayor. Asimismo, es muy alto el porcentaje de jóvenes adultos que no han completado el nivel secundario, en casi todas este porcentaje supera el 40%, y alcanza en algunas más del 55%. Lo mismo ocurre cuando se analiza al grupo poblacional de 30 a 49 años.

Un aspecto que también se advierte es la baja presencia de una oferta de educación de adultos y en particular de formación profesional. Si bien algunas de estas localidades se encuentran próximas a otros centros urbanos donde puede haber esta oferta, en otras, no es así.

**CUADRO 53**  
**CONTEXTO 3.3. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS.**  
**INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA**  
**DE OFERTA DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Localidad > 50 mil hab.	Tasa analf.	Porc. pob. 25 a 29 sin sec. compl.	Porc. pob. 30 a 49 sin secund. compl.	Pob. 25 a 49 años sin secund. compl.	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)
Barranqueras (Chaco)	3,2	43,6	49,1	5 838	1	0	2
Campana (BA)	1,8	45,9	50,7	9 848	4	1	2
General Roca (R. Negro)	2,7	44,1	45,9	8 150	11	1	8
General Rodríguez (GBA)	1,8	56,8	56,0	8 499	1	0	3
Presidente Perón (GBA)	2,3	59,9	60,4	8 285	2	0	0
Puerto Madryn (Chubut)	2,0	48,8	47,9	7 195	2	0	3
Rawson (San Juan)	2,2	48,3	53,8	11 943	1	0	9
Reconquista (Sta Fe)	3,4	44,0	43,5	6 825	3	0	2
San Martín (Mdza)	2,6	41,9	47,4	7 735	2	0	4
San Pedro (Jujuy)	3,9	42,9	43,7	5 491	1	0	43
Trelew (Chubut)	3,0	45,3	43,4	9 527	5	0	5
Venado Tuerto (Sta Fe)	1,8	47,1	47,9	8 115	3	0	3
Villa Mercedes (S. Luis)	2,2	47,4	47,1	11 169	3	1	2

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### **Contexto territorial 3.4. Localidades con condiciones sociales desfavorables y malos indicadores educativos en educación básica**

En este contexto territorial se identificaron nueve localidades, de las cuales siete corresponden a las regiones del Noreste y Noroeste Argentino. Se incorpora también en este grupo una localidad del Centro correspondiente a la provincia de Santa Fe y otra a la de San Juan. Todas ellas, como en el caso anterior, también registran un crecimiento poblacional significativo entre los censos nacionales de 1991 y 2001; pero presentan, en general, una mayor situación de vulnerabilidad social y sobre todo

presencia del apoyo social de la política pública, que no se combina con un mayor porcentaje de empleo público.

**CUADRO 54**  
**CONTEXTO 3.4. INDICADORES ESTRUCTURALES (DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y LABORALES)**

Localidad > 50 mil hab.	Población total 2001	Var. censo 91-01	Porc. hogares con hacinam. Crítico	Porc. hogares con Plan Jefes/as	Porc. pob. sin cob. médica	Porc. empl. sector público	Porc. ocupados sin apor. jub.	Porc. hogares en calle de pavim.
Banda del Río Salí (Tucumán)	57 959	15,4	11,7	38,1	48,9	21,0	51,3	48,8
Chimbas (San Juan)	73 210	42,6	11,7	26,5	58,5	26,6	52,5	73,8
Goya (Ctes.)	66 709	17,4	12,8	31,0	61,8	26,9	51,1	41,5
La Banda (Stgo. Estero)	95 178	32,4	13,6	22,7	55,6	28,0	51,6	63,5
Oberá (Misiones)	51 503	28,5	8,4	13,0	53,7	25,3	41,6	44,9
Pres. Roque S. Peña (Chaco)	76 794	21,6	12,0	49,8	60,5	26,6	50,7	36,7
San R. Nueva Orán (Salta)	66 915	31,9	20,3	15,6	66,6	22,7	57,6	44,8
Tartagal (Salta)	55 606	27,6	21,8	62,2	67,2	30,8	56,9	37,4
Villa Gob. Gálvez (Sta. Fe)	74 658	18,4	13,0	55,1	53,7	17,6	40,2	72,0

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base de los relevamientos anuales del Ministerio de Educación, Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 y Censo Económico 2004 (INDEC).

En estas localidades más del 80% de la matrícula de la educación obligatoria asiste a escuelas del sector estatal. En tres localidades llega a casi el 87%: La Banda de Santiago del Estero, Roque Sáenz Peña (Chaco) y Nueva Orán de Salta. Una excepción a ello es la localidad Tucumana de Banda de Río Salí (70%), Chimbas de la provincia de Chaco (75,3%) y Villa Gobernador Gálvez de Santa Fe (74%).

Los indicadores educativos, muestran importantes problemas en el acceso y permanencia en el nivel secundario. Se registran en estas localidades altas tasas de adolescentes no escolarizados, en promedio por arriba del 20%, en el extremo la localidad de Banda de Río Salí en Tucumán, y Presidente Roque Sáenz Peña, de Chaco donde 36% y 27% de los adolescentes de 14 a 17 años no asisten al sistema educativo. En algunas de estas localidades, también se observan serios problemas en la trayectoria de quienes logran acceder al nivel en la escuela estatal: existen altos niveles de repitencia y abandono durante el año lectivo. Este último fenómeno con un alto nivel de dispersión entre las escuelas estatales consideradas.

Finalmente completa la descripción de este escenario la presencia de altas tasas de analfabetismo. En ocho localidades la tasa más que duplica la media nacional y en algunas la triplica. Asimismo, entre la población de jóvenes adultos, se registran altos porcentajes que no han completado el nivel secundario. Como en los contextos territoriales anteriores, parecería haber un déficit en la oferta educativa disponible considerando el volumen de la demanda potencial existente y la necesidad de la población de lograr un mejor desarrollo social y económico en estos territorios. Se podría destacar el caso de la localidad de Roque Sáenz Peña, en la provincia de Chaco, donde aparece una mayor oferta de instituciones que brindan educación de adultos y establecimientos que ofrecen Formación Profesional.

**CUADRO 55**  
**CONTEXTO 3.4. EDUCACIÓN OBLIGATORIA.**  
**INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA EN NIVEL INICIAL**  
**Y SECUNDARIO E INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA**

Localidad > 50 mil hab.	Porc. alum. 1° grado sin asist. a Sala de 5	Porc. pob. 14 a 17 años no escolariz.	Tasa de repet. CB secund. estatal	Porc. abandono intra-anual C.B. secund. estatal	Coef. de Gini de abandono intra-anual (CBSE)	Escuelas educ. oblig.	Porc. de escuelas de educ. oblig. (sector estatal)	Total matríc. educ. oblig	Porc. matríc. educ. oblig. sector estatal
Banda del Río Sali (Tucumán)	1,4	36,0	12,6	8,3	0,45	23	56,5	16 432	70,0
Chimbas (San Juan)	0,8	19,4	24,6	10,5	0,58	27	77,8	12 809	75,3
Goya (Ctes.)	5,2	20,2	20,4	7,8	0,47	43	86,0	20 083	81,6
La Banda (Stgo. Estero)	5,4	24,9	4,3	3,3	0,63	66	86,4	25 000	86,6
Oberá (Misiones)	2,6	22,3	8,0	2,5	0,62	37	86,5	14 599	83,8
Pres. Roque S. Peña (Chaco)	7,2	27,9	19,4	5,2	0,63	63	84,1	25 338	86,1
San R. Nueva Oran (Salta)	0,1	20,5	5,2	4,0	0,80	26	84,6	22 509	87,2
Tartagal (Salta)	2,2	22,6	14,7	9,4	0,75	26	84,6	17 848	82,4
Villa Gob. Gálvez (Sta. Fe)	5,6	21,3	7,5	4,2	0,75	33	75,8	17 858	73,9

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 56**  
**CONTEXTO 3.4. EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS.**  
**INDICADORES DE LOGROS EDUCATIVOS Y PRESENCIA DE OFERTA**  
**DE NIVEL MEDIO Y FORMACIÓN PROFESIONAL**

Localidad > 50 mil hab.	Tasa analf.	Porc. Pob. 25 a 29 sin secund. compl.	Porc. Pob. 30 a 49 sin secund. compl.	Pob. 25 a 49 años sin secund. compl.	Escuelas Secund. jóv. y adultos (sector estatal)	Escuelas Secund. jóv. y adultos (sector privado)	Establec. de formación profesional (estatal y privados)
Banda del Río Sali (Tucumán)	3,6	52,1	54,8	9 467	2	0	14
Chimbas (San Juan)	2,4	53,2	58,8	13 083	2	0	5
Goya (Ctes.)	5,8	41,6	41,3	8 246	4	0	5
La Banda (Stgo. Estero)	3,3	42,4	46,5	12 842	1	0	8
Oberá (Misiones)	4,4	40,7	40,5	6 304	3	0	3
Pres. Roque S. Peña (Chaco)	6,2	44,5	43,7	10 287	4	0	5
San R. Nueva Orán (Salta)	5,6	49,6	44,8	8 813	1	0	1
Tartagal (Salta)	5,2	46,3	43,5	7 361	1	0	2
Villa Gob. Gálvez (Sta. Fe)	3,6	54,6	55,2	12 516	2	0	5

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Relevamiento Anual 2008 (DiNIECE) y Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

## B. Heterogeneidad de contextos territoriales en el ámbito peri-urbano y rural en la Argentina

La sección anterior estuvo dedicada a describir los contextos territoriales de localidades grandes e intermedias. Esta sección se concentra en las localidades de menor tamaño, pueblos, parajes rurales y población rural dispersa. Si bien se utiliza la misma base de información, la descripción de cada uno de los grupos poblacionales y sus contextos territoriales utiliza un esquema diferente, poniendo más énfasis en atributos generales de cada contexto y menos en el análisis detallado del perfil socioeconómico y educativo de cada uno de los lugares. Una de las razones de este cambio de aproximación al contexto es que en varios contextos, la cantidad de localidades excede las 300 unidades territoriales y poblacionales, haciendo imposible un examen particular. De todas maneras se han realizado indicadores estadísticos básicos para calcular la dispersión intra grupo y los desvíos estándares.

### 1. Localidades entre 10.000 y 50.000 habitantes

Este grupo poblacional está compuesto por aproximadamente 250 ciudades que suman una población total aproximada de 6 millones de personas. La primera gran diferencia con los grupos poblacionales anteriores es que la cobertura educativa comienza a disminuir y los porcentajes de adultos con baja educación formal son importantes. El grupo poblacional fue dividido en tres contextos territoriales tomando en cuenta varios elementos y atributos. Por un lado, se consideró el rol de la ciudad en la trama urbana provincial, ya que a pesar de ser ciudades de tamaño medio inferior a 25.000 residentes, algunas ocupan posiciones muy significativas en provincias donde la trama urbana es limitada y corta; un segundo elemento se refiere a la dinámica productiva recientes y a la presencia de empresas y actividades económicas que influyen de diversas maneras, en el perfil y características socioeconómicas locales; el tercer elemento estuvo asociado a la misma dinámica y situación educativa. De esta forma, el grupo poblacional quedó dividido en tres contextos: 4.1 Ciudades dinámicas en términos económicos y productivos, 4.2 Ciudades de dinámica media y 4.3 Ciudades importantes en la trama urbana provincial.

**CUADRO 57**  
**TIPOLOGÍA DE CONTEXTOS TERRITORIALES EN LOCALIDADES**  
**ENTRE 10.000 Y 50.000 HABITANTES**

	4.1	4.2	4.3
Contextos territoriales	Ciudades entre 50/10 mil habitantes dinámicas productivamente	Ciudades entre 50/10 mil habitantes dinámica media	Ciudades entre 50/10 mil habitantes importantes en trama provincial
Cantidad de localidades	83	114	51
Censo 2001	1 778 223	2 038 021	1 256 672
Tamaño medio	20 731	18 639	23 110
Variación intercensal	16,38	21,32	34,15
Tasa de analfabetismo	2,13	3,30	5,14

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

#### Contexto territorial 4.1: Ciudades con dinámica productiva positiva y especializada

Este conjunto está compuesto por 80 ciudades, cuya población asciende a más de 1,7 millones de personas, alrededor de 500.000 en edad escolar (5-17 años). El elemento que agrupa a estas localidades (de similar tamaño) es su particular dinámica económica, que las ha consolidado en sus respectivas provincias, áreas productivas y mercados.

Principalmente, este grupo congrega: a) ciudades agropecuarias insertas en medios rurales de alta productividad, especializadas en servicios rurales, tecnología agrícola y manufactura de equipos agropecuarios; b) ciudades turísticas relativamente nuevas y de dimensiones medias; c) ciudades asociadas a agroindustrias (por ejemplo, fabricación de equipos) y procesamiento de insumos agrícolas; y d) ciudades vinculadas a actividades extractivas petroleras.

Estas ciudades muestran un buen nivel educativo: el promedio de adultos sin primaria completa es similar al promedio nacional y muchas ciudades muestran mejores porcentajes. Por otro lado, más del 30% de los adultos tienen educación secundaria completa. Obviamente, el nivel de analfabetismo es bajo (2%).

**CUADRO 58**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 4.1 NIVELES EDUCATIVOS**  
**DE LA POBLACIÓN ADULTA**

Porc. adultos con primaria incompleta	Porc. 18 a 24 con primaria incompleta	Porc. 25 a 29 con primaria incompleta	Porc. 25 a 29 secundaria incompleta	Porc. total adultos con secundario completo
18,38	4,64	5,83	51,45	32,78

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

El análisis de las diferentes variables educativas indica que la población en edad escolar asiste consistentemente a los establecimientos educativos desde temprana edad. Casi el 90% de los niños de cinco años asistía a escuelas y prácticamente el 99% lo hacía hasta los 13 años. Luego, como en otros grupos territoriales de este tamaño se observa un corte, volviendo a subir el porcentaje hasta casi el 90%.

**CUADRO 59**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 4.1 ASISTENCIA EDUCATIVA DE LA**  
**POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR**  
*(Porcentaje de la población)*

5 años no asiste	6 a 11 no asiste	13 años no asiste	14 a 17 no asiste
11,35	0,60	1,85	11,62

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Aproximadamente el 80% de los servicios educativos (matrícula de alumnos) es provisto por escuelas públicas del Estado, aunque en algunas localidades se advierte un fuerte peso de escuelas privadas en todos los niveles educativos. En términos generales, la mayor presencia de escuelas privadas está asociada a localidades en la Provincia de Buenos Aires, lugares turísticos y ciudades próximas a grandes ciudades, donde la presencia privada es siempre superior a la media nacional.

En correspondencia con su buen nivel educativo, el índice de infraestructura de estas localidades es alto, el nivel de hacinamiento es bajo (tanto en relación con los promedios nacionales como con su propia trama de tamaño), la ocupación rural baja y prácticamente el 50% de la ocupación está trabajando en el sector privado.



**CUADRO 60**  
**EJEMPLOS DE CIUDADES TÍPICAS DEL GRUPO 4.1**

Jurisdicción	Localidad / Paraje	Censo 2001	Porc. con primaria inkompl.	Porc. 18 a 24 con primaria inkompl.	Porc. 18 a 24 secund. Incompl.	Tasa de analfabetismo
Buenos Aires	Tres Arroyos	45 986	15,75	3,74	64,34	0,92
Córdoba	Río Tercero	44 715	19,48	3,67	50,91	1,81
Santa Fe	Villa Constitución	44 144	16,70	3,96	51,65	2,45
Jujuy	Lib.Gral. San Martín (Est. Ledesma)	43 701	21,07	4,71	63,16	4,06
Santa Cruz	Caleta Olivia	36 077	14,35	4,84	62,22	1,19
Buenos Aires	Balcarce	35 150	23,52	6,16	59,98	2,09
Buenos Aires	9 de Julio	34 350	18,07	3,31	58,46	1,45
Santa Fe	Esperanza	33 672	13,28	2,68	45,63	0,93
Buenos Aires	Bragado	32 830	16,62	3,43	61,01	1,55
Córdoba	Bell Ville	32 066	17,32	4,40	49,47	1,86
Neuquén	Zapala	31 231	19,60	5,55	68,60	3,32
Santa Fe	Casilda	31 127	16,39	3,50	46,02	1,78
Buenos Aires	Trenque Lauquen	30 764	16,20	3,70	64,30	1,31
Buenos Aires	Chascomús	30 670	13,87	2,84	54,75	1,22
Buenos Aires	Pehuajó	29 639	17,78	5,31	59,80	1,61
Santa Fe	Cañada de Gómez	28 965	14,28	2,38	49,38	1,38
Chubut	Esquel	28 089	21,91	9,17	66,60	3,67
Salta	General Güemes	27 917	22,69	7,36	64,55	4,15
Salta	San José de Metán	27 453	20,39	7,20	63,67	3,34
Buenos Aires	Lincoln	26 919	17,71	5,46	59,40	1,68
Neuquén	Centenario	26 843	20,83	4,26	62,67	2,67
Mendoza	Rivadavia	26 792	21,37	5,05	52,10	2,41
Mendoza	General Alvear	26 342	25,87	6,14	61,49	3,98
Buenos Aires	Mar de Ajó - San Bernardo	25 475	13,85	4,27	59,34	1,30
Buenos Aires	Baradero	24 901	15,50	5,18	56,79	1,81
Buenos Aires	Cañuelas	24 380	15,89	4,45	57,04	1,70
Buenos Aires	Miramar	24 317	16,97	5,90	56,94	1,38
Buenos Aires	Dolores	24 120	18,70	6,53	53,65	2,04
Buenos Aires	San Carlos de Bolívar (Est. Bolívar)	24 094	20,80	1,74	59,40	1,64
Buenos Aires	Salto	23 816	21,37	5,74	62,73	2,08
Buenos Aires	Saladillo	23 313	20,06	1,53	54,93	2,02
Buenos Aires	Villa Gesell	23 257	13,28	5,61	61,50	1,05
Neuquén	Plottier	22 874	17,89	4,35	64,75	2,29
Buenos Aires	Coronel Suárez	22 624	17,03	2,61	62,31	1,07
Neuquén	San Martín de los Andes	22 432	15,59	6,57	70,12	1,80
Tucumán	Monteros	22 236	14,29	4,86	45,97	2,13
Catamarca	San Isidro	22 173	13,05	6,80	54,88	1,62
Buenos Aires	Las Flores	20 722	18,71	2,48	60,11	1,41
Buenos Aires	Pinamar	20 592	10,68	5,05	57,23	0,99

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

## Contexto 4.2: Ciudades pequeñas dinámica media con roles urbanos de baja escala

Este grupo está compuesto por más 100 ciudades pequeñas, y supera los 2 millones de población total y cerca de 600.000 residentes con edad escolar. Este grupo se distingue de los dos anteriores porque no forma parte de los primeros eslabones de la trama urbana provincial, ni tampoco tiene un desempeño socioeconómico muy diferenciado. Si bien este tipo de ciudades está localizado en todas las provincias, se observa una supremacía de casos en provincias centro-pampeanas, por ejemplo Córdoba (28 casos sobre 114) y Santa Fe (22 casos).

Su nivel educativo es levemente inferior a la media nacional, 22% de adultos sin primaria completa (contra 18% promedio nacional) y 30% de adultos con secundario concluido. Se observa claramente que los resultados educativos han ido progresando en términos de cobertura, ya que en el subgrupo de edad de 18-24 años sólo el 10% no tiene primario completo y en el tramo de 18-24 años, casi el 50% tiene secundaria terminada.

La distinción más precisa en materia educativa con el grupo anterior (6.1) se establece en relación con la asistencia escolar de la población en edad de 5 años a 17 años. La incorporación de los niños a la educación formal está vinculada con la entrada a ciclo primario, ya que desciende fuertemente la no asistencia, de 18,0% a los cinco años a 1,3% a los seis años. La no asistencia a los trece años es mucho más elevada que en el grupo 6.1 y cerca del 20% de la población de 14 a 17 años no asistía a ningún establecimiento escolar.

De los datos socioeconómicos se pueden desprender dos hipótesis: a) los niños pueden incorporarse al mercado laboral de manera informal y parcial a muy temprana edad, especialmente porque hay mayor nivel de informalidad y menor tamaño en los establecimientos comerciales e industriales localizados en dichas ciudades; o b) porque el mercado local no exige mayores calificaciones debido a su estructura productiva. Muchas ciudades tienen un cierto perfil semi rural y muchas de sus actividades productivas están relacionadas con la actividad agropecuaria.

La infraestructura media es pertinente para este tamaño de ciudad, más del 50% de los habitantes reside en zonas asfaltadas y los niveles de vivienda son acordes a este tipo de localidades. Por otra parte, todos los pueblos tienen completos sus servicios educativos básicos.

**CUADRO 61**  
**EJEMPLOS DE CIUDADES TÍPICAS DEL GRUPO 4.2**

Jurisdicción	Departamento	Localidad / Paraje	Censo 2001	Variación intercensal	Porc. con primaria incompleta	Porc. con secundario completo
Buenos Aires	25 de Mayo	25 de Mayo	22 581	9,9	21,4	25,8
Buenos Aires	Arrecifes	Arrecifes	24 336	15,9	20,1	24,8
Buenos Aires	Ayacucho	Ayacucho	16 444	10,3	19,3	27,2
Buenos Aires	Brandsen	Coronel Brandsen	16 732	29,1	16,5	33,3
Buenos Aires	Capitán Sarmiento	Capitán Sarmiento	11 316	17,4	18,3	25,4
Buenos Aires	Carlos Casares	Carlos Casares	17 155	12,9	17,7	26,1
Buenos Aires	Chacabuco	Chacabuco	34 958	14,5	19,1	29,9
Catamarca	Andalgalá	Andalgalá	11 411	26,7	19,0	32,6
Catamarca	Belén	Belén	11 003	33,7	19,0	33,7
Chaco	9 de Julio	Las Breñas	19 544	38,5	39,1	21,8
Córdoba	Colón	Río Ceballos	16 632	29,9	11,7	45,3
Córdoba	Colón	Villa Allende	21 584	35,4	12,8	50,4
Córdoba	Cruz del Eje	Cruz del Eje	28 166	4,8	19,5	35,7
Córdoba	General San Martín	Villa Nueva	16 481	18,7	21,4	29,2
Córdoba	Ischilín	Deán Funes	20 164	7,4	18,2	31,6

(continúa)

Cuadro 61 (conclusión)

Jurisdicción	Departamento	Localidad / Paraje	Censo 2001	Variación intercensal	Porc. con primaria incompleta	Porc. con secundario completo
Córdoba	Juárez Celman	General Cabrera	10 351	16,4	26,6	24,0
Córdoba	Juárez Celman	La Carlota	11 490	12,2	21,4	33,7
Córdoba	Marcos Juárez	Marcos Juárez	24 226	8,0	19,6	36,0
Córdoba	Peña	Laboulaye	19 908	5,9	25,9	28,7
Córdoba	Punilla	La Falda	15 112	8,0	14,8	38,5
Córdoba	Punilla	Cosquín	19 070	13,1	13,2	41,5
Corrientes	Ituzaingó	Ituzaingó	19 073	12,2	23,7	27,6
Corrientes	Saladas	Saladas	12 041	17,1	30,7	25,4
Entre Ríos	La Paz	Santa Elena	17 658	3,5	30,4	21,5
Entre Ríos	Tala	Rosario del Tala	12 747	10,6	19,3	30,6
Entre Ríos	Victoria	Victoria	27 812	21,3	21,3	34,7
Entre Ríos	Villaguay	Villaguay	29 103	23,6	23,9	30,8
Jujuy	Ledesma	Frailé Pintado	11 878	16,3	35,5	19,7
Jujuy	Yaví	La Quiaca	13 761	19,7	28,1	29,9
La Pampa	Utracán	General Acha	11 869	17,0	27,1	23,5
Misiones	Lib.San Martín	Puerto Rico	14 520	19,8	25,8	26,7
Río Negro	General Roca	Villa Regina	27 516	12,4	21,9	25,1
Río Negro	General Roca	Allen	20 733	10,4	25,6	24,5
San Juan	Jáchal	San José Jáchal	10 993	13,0	12,1	39,9
San Juan	Santa Lucía	Santa Lucía	43 063	18,9	16,0	34,5
Santa Fe	9 de Julio	Tostado	13 446	14,2	26,3	28,2
Santa Fe	Belgrano	Las Rosas	12 071	9,9	19,6	33,6
Santa Fe	San Cristóbal	Ceres	13 063	8,9	23,8	31,4
Santa Fe	San Cristóbal	San Cristóbal	13 645	-2,5	19,2	34,5
Santa Fe	San Lorenzo	Fray Luis Beltrán	14 293	21,0	16,7	32,4
Santa Fe	San Lorenzo	Carcarañá	15 203	8,5	18,8	31,1
Santa Fe	San Lorenzo	Capitán Bermúdez	26 914	3,7	18,0	31,3
Santa Fe	San Lorenzo	San Lorenzo	43 039	6,2	15,6	36,7

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### Contexto 4.3: Ciudades referentes en la trama urbana provincial con nivel educativo limitado

Este conjunto está integrado por aproximadamente 50 ciudades en diferentes provincias, todas de un tamaño inferior a 50.000 habitantes y superior a 10.000. Estas localidades se destacan por el rol significativo que desempeñan en la trama urbana de sus respectivas jurisdicciones aunque, entre otras carencias, muestran un contexto territorial educativo “pobre”. La importancia de estas ciudades como referente territorial es central en las provincias de población absoluta media, con trama urbana “concentrada y corta”, con un porcentaje significativo de población rural, con dificultades de conectividad o servicios públicos limitados.

Si bien las capitales de dichas jurisdicciones concentran gran parte de las funciones administrativas y políticas, este rango de ciudades desempeña diversas funciones urbanas claves; por ejemplo, son sede de la localización de las representaciones de las instituciones de la administración pública provincial, nodos de seguridad, cabeceras de departamento, servicios hospitalarios de cierta complejidad, sucursales bancarias, asiento de tribunales provinciales, presencia de medios de comunicación local —diario, radio local y canal TV—, de actividades deportivas, núcleos productivos y de actividades comerciales, centros de servicios técnicos, comercio mayorista, núcleo de

aprovisionamiento y tejido educativo completo. Asimismo, estas ciudades son referentes regionales o locales para la población que habita en pueblos menores, parajes y en el medio rural, ya que gran parte de la población recurre a esta ciudad para diversas demandas privadas y públicas. Por último, todas estas ciudades tienen rango municipal y disponen de autoridades locales propias, e incluso, dependiendo del sistema político provincial, tienen representantes departamentales en las legislaturas provinciales.

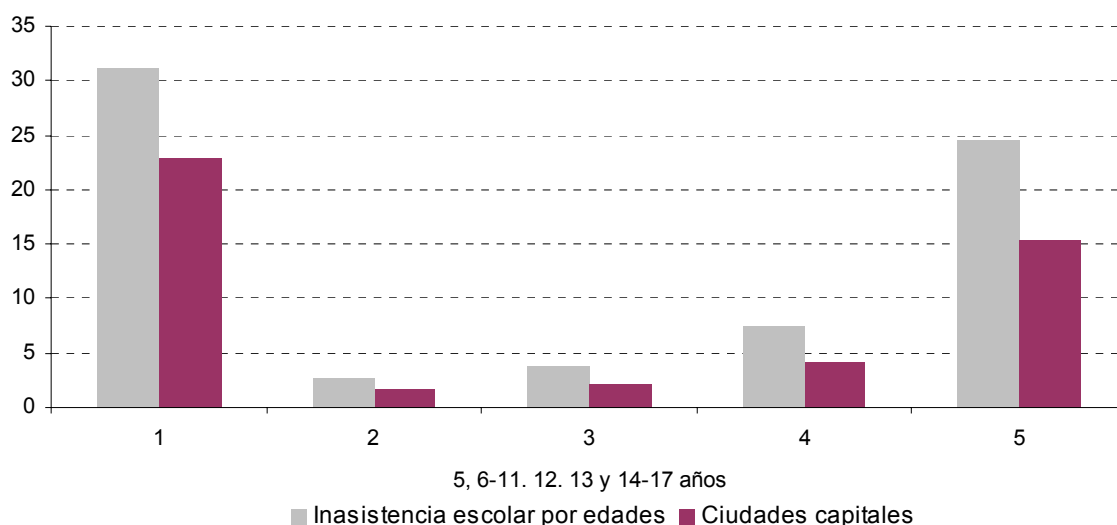
Una característica de este conjunto territorial es que su desempeño educativo es bajo, si se lo compara con la media nacional o con ciudades de tamaño semejante localizadas en otras provincias, incluso con roles urbanos mucho menores<sup>45</sup>. En casi todos los casos, estas ciudades tienen, también, un desempeño educativo inferior a la de la ciudad capital de su jurisdicción, pero establecen el “nivel” en el rango local.

Este conjunto de localidades daba cuenta de alrededor de 1.150.000 habitantes (2001), con una población escolar superior a 350.000 niños. Estas ciudades han tenido un crecimiento demográfico marcado, en muchos casos superior a las ciudades capitales de su propia jurisdicción y son centros de inmigración local.

El nivel medio de analfabetismo es 5,14% (muy superior a la media nacional) y el 28% de los adultos no completó la educación primaria. Estos niveles han mejorado para los adultos más jóvenes (18 a 24 años), dado que sólo el 15% no terminó la educación primaria, aún así siguen siendo altos.

Las carencias educativas se acentúan en la educación secundaria, ya que sólo el 25% de los adultos completó dicho ciclo; es decir que el 75% no completó formalmente dicho ciclo. Más aún, en el tramo de edad 25-29 años, eje de la población escolar durante la década pasada, el 64% no terminó el ciclo secundario. Este bajo resultado educativo se debe, entre otros factores, a la baja concurrencia a establecimientos educativos de la población de 14 años y más: cerca del 25% de la población en dicho tramo de edad no asiste a ningún establecimiento educativo, porcentaje que más que duplica a la media de las ciudades capitales respectivas e incluso a ciudades de menor tamaño absoluto.

**GRÁFICO 19**  
**INASISTENCIA ESCOLAR POR TRAMO DE EDAD CONTEXTOS TERRITORIALES 4.3 Y**  
**CIUDADES CAPITALES PROVINCIALES RESPECTIVAS**  
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

<sup>45</sup> Esta es una distinción interesante, ya que estas ciudades referentes a escala provincial no lo serían en otros contextos geográficos o provinciales. En realidad son localidades pequeñas con actividades de rango superior.

La no concurrencia a establecimientos educativos parecería ser un rasgo particular de este tipo de ciudades, dado que, en promedio, exhiben también los peores porcentajes de asistencia de la población pre-escolar (cinco años), con una inasistencia superior al 30%. Téngase presente que en otras ciudades de tamaño semejante, localizadas en otras jurisdicciones, este porcentaje se reduce al 15% aproximadamente.

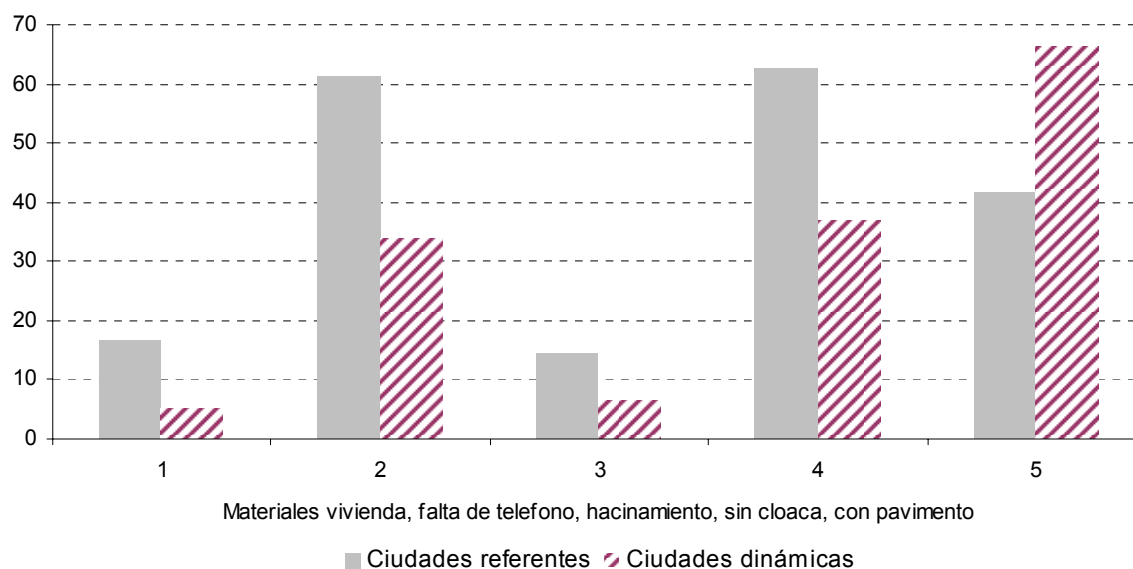
Los servicios educativos son básicamente prestados por el Estado provincial respectivo, que da cuenta de un porcentaje superior al 80% de la matrícula. De acuerdo a la información disponible, todas estas ciudades disponen de establecimientos educativos de todos los niveles, incluso existe oferta para adultos y servicios especiales para matrícula indígena.

Si bien no todas las ciudades de este grupo se corresponden con el siguiente patrón productivo, éste es bastante predominante: son ciudades de base productiva agrícola de ingresos y productividad medio-baja, donde la presencia del empleo rural directo es alto, más del 10%, la actividad relacionada con el sector público es importante, proveyendo un cuarto de la ocupación y tiene cierta presencia el sector comercial y servicios privados (17%).

Un rasgo saliente de los productores rurales es que su educación formal es muy baja; 28% de los mismos carece de educación primaria terminada. En general son empresas familiares o establecimientos rurales pequeños, de índole personal. Dadas algunas transformaciones en el ámbito rural (penetración de producción de soja), estas ciudades y algunas de rango inferior serán las receptoras de inmigrantes (de mayor edad) expulsados de la actividad agropecuaria.

Las infraestructuras urbanas son extremadamente limitadas, aunque se observa gran diversidad de situaciones. Por ejemplo, el 65% de la población del contexto territorial, en promedio, no accede a agua potable y el 60% vive en calles no pavimentadas. En comparación, otras ciudades de semejante tamaño y menor importancia urbana presentan mejores indicadores. Si bien la tasa de mortalidad infantil no es extraordinariamente elevada (es el doble de la correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires), el 60% de población no tiene cobertura sanitaria más allá de la provista gratuitamente por la salud pública provincial y local.

**GRÁFICO 20**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 4.3. NIVELES DE INFRAESTRUCTURA**  
**COMPARADOS ENTRE CONTEXTOS 4.1 Y 4.3**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Evidentemente, existe en estas ciudades un problema de ingresos personales (que deben ser muy bajos) ya que el índice negativo de los materiales de la vivienda es muy elevado y el nivel de hacinamiento es altísimo, más del 14% de la población comparte habitación con 3 personas o más.

**CUADRO 62**  
**EJEMPLOS DE CIUDADES TÍPICAS DEL GRUPO 4.3**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. adultos con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secundaria incompl.	Tasa de analfabetismo
Misiones	Puerto Iguazú	31 515	29,1	17,46	73,21	4,68
Santiago del Estero	Fernández	11 681	29,3	18,15	62,49	5,01
Formosa	Pirané	19 124	29,3	13,80	69,39	5,71
Chaco	Fontana	26 745	29,9	16,02	75,29	5,69
Corrientes	Bella Vista	25 393	30,2	16,22	62,15	5,35
Misiones	Posadas (Expansión)	20 966	30,4	17,14	76,31	4,40
Santiago del Estero	Termas de Río Hondo	27 838	30,4	19,17	63,87	5,54
Corrientes	Curuzú Cuatía	31 875	31,9	18,49	68,07	6,03
Formosa	El Colorado	12 780	31,9	14,58	63,04	7,14
Formosa	Las Lomitas	10 354	33,1	21,06	63,00	7,71
Misiones	Jardín América	21 189	34,1	18,33	69,01	5,16
Chaco	Quitilipi	20 737	34,1	18,07	63,26	7,10
Corrientes	Gob. Igr. V. Virasoro	26 018	34,3	18,18	69,85	6,98
Corrientes	Mercedes	30 961	34,3	24,32	69,05	6,98
Chaco	Charata	22 573	34,8	20,35	65,25	6,27
Chaco	Villa Ángela	38 020	35,5	19,75	65,33	7,64
Chaco	Gral José de San Martín	25 781	37,3	18,80	69,04	8,79
Formosa	Ing. Guillermo N. Juárez	10 357	37,9	25,33	73,64	9,06
Salta	Pichanal	18 773	38,9	21,59	76,64	8,15
Salta	Colonia Santa Rosa	13 399	43,4	22,62	76,44	7,40
Chaco	Juan José Castelli	24 333	45,4	29,35	73,25	12,27

Jurisdicción	Localidad / paraje	Porc. pob. sin cob. sanitaria adicional	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. pob. sin cloaca	Índice Infraestructura
Corrientes	Esquina	64,7	15,1	42,8	309,58
Stgo. del Estero	Añatuya	62,3	16,1	100,0	203,85
Chaco	Fontana	69,3	17,0	93,8	242,94
Entre Ríos	Federal	56,4	17,3	46,3	315,56
Stgo. del Estero	Fernández	63,3	18,1	100,0	258,50
Chaco	Quitilipi	65,0	18,2	53,4	250,78
San Juan	V. Barbosa-Villa Nacusi	71,0	18,5	100,0	307,99
Formosa	El Colorado	63,6	18,9	93,5	204,44
Formosa	Pirané	65,2	19,3	96,3	195,73
Chaco	Gral. José de San Martín	65,8	20,0	62,7	212,92
Chaco	Juan José Castelli	71,4	20,7	98,5	132,19
Formosa	Ing. Guillermo N. Juárez	73,2	31,8	100,0	133,44
Salta	Pichanal	74,5	32,9	27,1	289,84

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

## 2. Localidades entre 2.000 y 10.000 habitantes

Este grupo poblacional está compuesto por aproximadamente 650 pueblos que sumaban una población total aproximada de 3 millones de personas. El grupo poblacional fue dividido en cuatro contextos territoriales tomando en cuenta varios elementos; por un lado, se consideró la dinámica demográfica porque en este grupo poblacional había trayectorias demográficas muy diversas; en segundo lugar, y para los contextos de fuerte crecimiento poblacional, se tomó en consideración los inmigrantes a los pueblos, especialmente su procedencia; finalmente, se tomaron en cuenta la cobertura educativa y el nivel de las infraestructuras.

**CUADRO 63**  
**TIPOLOGÍA DE CONTEXTOS TERRITORIALES**  
**EN LOCALIDADES ENTRE 2.000 Y 10.000 HABITANTES**

Contexto territorial	5.1 Pueblos (-10.000 hab.) dinámicos por inmigrantes urbanos altos ingresos	5.2 Pueblos (-10.000 hab.) bajo o estancado crecim. poblacional contexto favorable	5.3 Pueblos (-10.000 hab.) con crecimiento poblacional y contexto medio	5.4 Pueblos (-10.000 hab.) en expansión poblacional por inmigración pobres rurales
Cantidad de localidades	48	214	173	218
Censo 2001	210 323	956 057	849 803	951 380
Variación intercensal	78,35	6,01	21,78	51,88
Tasa de mortalidad infantil por mil	12,07	12,09	14,15	15,05
Tasa de analfabetismo	2,42	2,79	4,06	5,95

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 64**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES EN LOCALIDADES ENTRE**  
**2.000 Y 10.000 HABITANTES. INDICADORES EDUCATIVOS Y SOCIALES**

Contexto	5.1	5.2	5.3	5.4
Porc. adultos con primaria incompleta	17,55	24,24	26,33	32,04
Porc. total adultos con secundario completo	35,83	26,84	25,14	21,67
6 a 11 no asiste	1,04	0,87	1,28	2,42
14 a 17 no asiste	15,85	16,42	20,13	24,97
Porc. hac. 3 o + personas	8,62	4,98	9,91	15,48
Porc. pob. sin cloaca	75,14	76,33	76,78	86,16

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### Contexto territorial 5.1: Pueblos con inmigración urbana de altos ingresos

Este grupo está compuesto por alrededor de 50 localidades, ubicadas en diferentes partes del país que comparten muy altas tasas de crecimiento demográfico debido a migraciones de nuevos residentes permanentes urbanos de localidades con niveles medio-altos de vida<sup>46</sup> o al desarrollo de urbanizaciones temporales asociadas con vacaciones anuales. Este conjunto de pequeñas localidades reunía cerca de 210.000 personas y una población en edad escolar de más de 60.000 residentes.

<sup>46</sup> Este grupo fue conformado tomando en consideración la tasa de crecimiento demográfico y posteriormente analizando posibles hipótesis de su alto crecimiento.

**CUADRO 65**  
**CONTEXTO TERRITORIAL 5.1 EJEMPLOS DE**  
**POBLADOS Y NIVELES EDUCATIVOS**

Jurisdicción	Localidad / Paraje	Censo 2001	Porc. con primaria incompl.	Porc. con secund. compl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 secund. Incompl.	Tasa de Analfabetismo
Buenos Aires	Alto Los Cardales	2 363	4,36	78,02	3,77	30,19	0,47
Río Negro	Las Grutas	2 741	10,17	43,42	3,01	68,56	1,08
Córdoba	San Antonio de Arredondo	2 325	11,68	46,13	4,37	55,02	1,08
Entre Ríos	Oro Verde	2 403	16,14	49,32	1,16	24,22	1,38
Chubut	Playa Unión	3 379	5,39	55,69	2,68	46,49	0,29
Córdoba	Mendiola	4 204	8,03	59,38	5,04	48,46	0,90
Buenos Aires	Alejandro Petión	2 874	10,11	57,35	3,89	43,11	1,21
Santa Fe	Sauce Viejo	6 505	17,55	32,99	5,64	65,91	2,24
Río Negro	Dina Huapi	2 043	12,94	43,45	2,87	62,64	2,20
Buenos Aires	Open Door	5 014	22,45	28,42	8,67	64,82	5,85
Neuquén	Villa La Angostura	7 325	14,80	43,08	6,23	66,45	1,94
Buenos Aires	Santa Rosa	3 771	23,02	18,85	7,21	74,04	2,56
Chubut	Lago Puelo	2 090	18,97	35,83	6,69	61,81	2,42
Buenos Aires	Las Toninas	3 550	16,09	33,31	7,49	63,40	1,28
Chubut	Rada Tilly	6 208	4,09	65,94	1,85	38,48	0,34
Neuquén	San Patricio del Chañar	3 961	30,91	19,68	8,75	71,29	5,31
San Luis	Juana Koslay	8 689	12,57	50,02	9,03	55,18	1,98
Santa Cruz	El Calafate	6 410	11,33	45,30	3,79	63,43	0,93
Buenos Aires	Parada Robles - Pavón	4 761	16,31	42,17	6,07	63,39	1,87
Salta	Villa San Lorenzo	4 915	9,56	56,28	3,95	53,32	1,41
Córdoba	Jardín Arenales	4 813	23,82	14,29	8,70	76,70	2,58
San Juan	Barreal - Villa Pituil	3 202	22,44	23,63	10,13	73,07	4,15
Córdoba	Bialet Massé	4 543	12,68	42,24	4,11	52,81	1,60
Buenos Aires	Sta. Clara del Mar	5 204	11,96	37,15	2,61	47,39	1,03
Santa Cruz	Los Antiguos	2 047	20,11	36,14	7,10	69,03	2,51
Córdoba	Anisacate	2 010	19,43	35,37	10,53	70,81	1,93
Mendoza	Perdriel	7 181	25,78	16,06	6,86	72,44	3,59
San Juan	Villa Basilio Nievas	3 257	23,73	14,16	8,29	77,56	3,26
Córdoba	Villa de las Rosas	2 535	16,78	34,15	6,10	48,78	2,15
Córdoba	Salsipuedes	6 411	14,12	41,14	3,41	54,16	1,45
Buenos Aires	Monte Hermoso	5 394	10,68	38,99	1,77	52,30	0,62
Buenos Aires	Los Cardales	5 342	18,29	27,25	5,92	69,36	1,84
San Juan	Rodeo	2 393	17,63	25,83	10,10	65,15	3,16
San Juan	Villa Ibáñez	3 720	27,05	13,19	10,93	84,63	5,59
Santa Fe	Franck	4 128	12,26	28,11	3,21	60,04	1,04
Santa Cruz	Las Heras	9 303	18,96	25,24	7,35	73,67	1,96
La Pampa	Toay	8 059	20,57	28,18	10,56	68,53	2,57
Santa Cruz	28 de Noviembre	4 686	15,55	34,24	4,48	61,55	0,99
Córdoba	Villa Giardino	4 679	13,46	43,14	3,94	57,77	1,55
Entre Ríos	Cerrito	4 365	22,87	35,80	3,48	40,81	1,58
Neuquén	Aluminé	3 461	22,29	26,11	8,67	76,79	3,76
Santa Cruz	Gobernador Gregores	2 519	22,23	30,97	4,44	74,07	3,34
Chubut	Gaiman	4 292	22,02	27,30	7,74	67,89	3,85
La Rioja	Villa Sanagasta	2 074	11,67	32,58	8,30	57,76	2,10
Buenos Aires	Capilla del Señor	8 044	17,89	26,59	4,35	64,54	1,91

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Estas localidades no son necesariamente nuevos poblados, aunque su origen no necesariamente coincide con el actual perfil urbano. En varios de estos poblados se ha producido una suerte de irrupción



de nuevos residentes, acompañados con nuevas inversiones inmobiliarias y de servicios. En este sentido, muchas de estas pequeñas localidades están en proceso de transformación, ya que muchas eran parajes rurales o periurbanos y se están modificando hacia un desarrollo residencial.

Este proceso que es muy heterogéneo entre las diferentes pequeñas ciudades dependiendo del perfil de los nuevos inmigrantes y las facilidades regulatorias municipales para la construcción de barrios cerrados, country, casas de campo, etc. En este contexto, también, se incluyen lugares turísticos donde se produjo una expansión de residentes, tanto de inmigrantes provenientes de centros urbanos grandes como de trabajadores estacionales (temporada de verano) como obreros de la construcción.

A pesar de este particular rasgo de su actual proceso evolutivo, los niveles educativos son claramente superiores a ciudades de tamaño que no han estado envueltas en este tipo de proceso de transformación. El analfabetismo medio asciende a 2,4% pero hay cerca de 10 localidades con analfabetismo inferior al 1%. En general, predominan niveles educativos comparables a la media nacional o superiores, pero con altas dispersiones, que tienen relación con el grado de avance del nuevo esquema urbano. Por esas razones, además de caracterizar al grupo con sus promedios, se citan algunos ejemplos para que se comprenda más claramente las características de este grupo.

Un elemento que se destaca claramente es el bajo porcentaje de la población de 18 a 25 años que no tiene el primario completo, 6,69%, siendo el promedio de la población adulta sin primario 17,5%. Algo parecido sucede con el nivel secundario, ya que cerca del 50% de la población de 25-29 años tiene el ciclo completo, superando el 70% en nueve localidades.

Si bien hay una marcada presencia de la escuela pública en algunas localidades, la presencia privada es relevante. De acuerdo a la información disponible, sólo en tres localidades no está completa la oferta educativa para la población de 5-17 años, siendo importantes las carencias en educación de adultos.

### **Contexto territorial 5.2: Pueblos con negativo (o estancado) crecimiento demográfico y desempeño educativo (primario) satisfactorio**

Este grupo está compuesto por 214 localidades, que suman alrededor de 1.000.000 de habitantes y 250.000 residentes en edad escolar que, además de mostrar una evolución demográfica negativa o inferior a la media nacional, comparten algunos otros rasgos específicos.

Por una parte, la gran mayoría de estos poblados se localiza en las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, son pequeñas localidades cuasi-rurales (empleo rural directo superior al 15,5% de los residentes urbanos), con limitada presencia de instituciones públicas o privadas (ie: sucursales bancarias), buena infraestructura general, aunque sin servicios de agua o cloacas y limitado pavimento. Es decir son localidades donde sus habitantes, en términos personales, tienen un nivel medio de vida (por ejemplo en materiales de vivienda, acceso a servicios telefónicos, tamaño de las viviendas —bajo hacinamiento—) pero algunas carencias de servicios comunitarios o vecinales (por ejemplo, atención sanitaria mínima, poca capacidad de internación o prestaciones ambulatoria).

Por otra parte, una gran mayoría de estas ciudades esta muy próxima a ciudades de mayor tamaño, que con el correr del tiempo y las mejoras en la conectividad física, han asumido algunas funciones que en el pasado debían cubrirse a nivel local<sup>47</sup>. En cierto sentido, este grupo está integrado por localidades que se integran en un mini sistema urbano local, que facilita el acceso a ciertos servicios no provistos internamente y que también permite, para sus residente, extender su espacio próximo de interacción más allá de los límites de su propia localidad (mercado de trabajo, actividades culturales y de formación adulta, etc.)

El nivel educativo es algo inferior a la media nacional, pero superior a otras localidades de su mismo tamaño e incluso a localidades del grupo de dimensión poblacional superior. El nivel de analfabetismo alcanzaba al 2,8% de la población y todas las localidades contaban con infraestructura

---

<sup>47</sup> Muchas de estas localidades tuvieron en el pasado conectividad ferroviaria que actualmente no existe.

escolar pública en los niveles primarios y secundario y sólo un 5% de los casos no contaban con oferta para adultos.

La población adulta total sin primario completo ascendía a 24%, aunque en clara disminución si se compara este porcentaje con los grupos de 18 a 24 años y 25 a 29 años (5,8% y 7,2% respectivamente). Como en los otros niveles educativos, el servicio educativo estatal explica más del 85% de la matrícula.

Sin embargo, el desempeño educativo no es tan satisfactorio a nivel de estudios secundarios, ya que de la población total adulta cerca del 73% no había concluido dicho ciclo y este porcentaje superan el 50% en el tramo de edad de 25 a 29 años. Los datos disponibles indican que se produce una marcada discontinuidad en la asistencia escolar luego de los 12 y 13 años de edad. En promedio, menos del 1% de los niños no asiste a establecimiento educativo en las edades de 6 a 11 años, porcentaje que se eleva a 4% a los 13 años y crece a 16.5% en el promedio de 14 a 17 años.

**CUADRO 66**  
**EJEMPLOS DE CIUDADES TÍPICAS DEL CONTEXTO 5.2**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Variación inter-censal	Porc. con primaria incomp.	Porc. 18 a 24 con primaria incomp.	Porc. 25 a 29 secund. incomp.	Índice de infraestructura
Santa Fe	Chañar Ladeado	5 442	3,1	17,0	0,52	37,64	262,40
Buenos Aires	Villa Alfredo Fortabat	3 433	-5,8	14,5	0,53	46,27	357,78
Santa Fe	San Jerónimo Norte	5 449	11,4	13,5	0,64	35,26	403,57
Buenos Aires	General Rojo	2 466	-2,6	18,0	0,72	34,88	329,68
Buenos Aires	Urdampilleta	2 524	-13,6	27,8	0,85	59,13	229,32
Jujuy	La Mendieta	3 295	4,0	16,0	0,88	47,55	444,120
Santa Fe	San José de la Esquina	6 532	4,9	22,4	0,89	33,65	239,40
Buenos Aires	Arribeños	2 794	0,4	20,8	1,20	50,30	247,96
Buenos Aires	Alberti	7 493	6,9	17,6	1,32	42,17	391,83
Buenos Aires	Conesa	2 047	-5,3	18,9	1,49	30,88	308,39
Santa Fe	Armstrong	9 951	12,1	19,1	1,55	44,99	357,56
Buenos Aires	Manuel J. Cobo	4 111	9,5	18,7	1,58	45,95	393,29
Buenos Aires	Sierras Bayas	3 929	0,5	13,7	1,66	47,96	352,60
Buenos Aires	Hinojo	2 691	3,9	16,5	1,67	64,38	260,85
Buenos Aires	General Pirán	2 896	7,2	18,5	1,71	58,13	381,89
Jujuy	El Aguilar	3 155	6,1	14,4	1,72	61,50	402,09
Buenos Aires	Verónica	5 772	12,3	13,8	1,75	49,63	385,78
Buenos Aires	Darregueira	5 389	0,0	22,0	1,75	49,35	339,44
Santa Fe	Empalme Villa Constitución	5 723	11,0	18,0	1,76	41,29	322,61
Buenos Aires	San José	2 135	1,9	28,7	1,82	80,69	300,85
Santa Fe	Pujato	3 254	7,9	21,4	1,84	46,67	289,24
Santa Fe	Arequito	6 472	3,6	18,2	1,87	40,52	274,16
Buenos Aires	Villa Cacique	2 013	-18,7	14,4	1,91	38,81	305,53
Santa Fe	María Juana	4 483	6,0	17,9	1,95	38,85	181,06
Buenos Aires	Casbas	4 108	4,6	23,3	2,00	56,75	364,11
Buenos Aires	Orense	2 176	-0,5	19,8	2,05	62,10	234,94
La Pampa	Jacinto Aráuz	2 463	14,3	21,9	2,22	48,30	217,11
Buenos Aires	Juan José Paso	2 296	13,9	29,1	2,28	62,12	307,86

(continúa)

Cuadro 66 (conclusión)

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Variación inter-censal	Porc. con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. incompl.	Índice de infraestructura
Buenos Aires	A. Gonzales Chaves	8 613	-1,5	18,2	2,31	54,77	322,27
Santa Fe	Nelson	3 884	6,3	17,6	2,32	43,37	278,75
Buenos Aires	Cabildo	2 125	-3,9	23,3	2,34	55,05	294,61
Santa Cruz	Yacim. Río Turbio	6 650	-1,4	11,7	2,40	45,82	366,07
Tucumán	Lamadrid	2 654	7,4	19,7	2,42	59,88	254,02
Buenos Aires	Henderson	7 856	0,9	23,0	2,43	55,77	355,53
Buenos Aires	Puán	4 735	8,1	18,4	2,52	43,12	284,87
Buenos Aires	Huanguelén	4 896	-1,4	24,1	2,58	61,07	259,12
Santa Fe	Beravebú	2 205	1,1	20,9	2,62	40,44	307,80
Santa Fe	Correa	5 294	12,2	19,7	2,67	43,47	300,30
Buenos Aires	José María Jáuregui	8 705	9,7	18,6	2,81	50,57	310,77
Buenos Aires	General Daniel Cerri	6 515	12,5	18,7	2,81	56,99	327,89
Buenos Aires	La Emilia	5 421	-3,3	20,0	2,88	51,37	397,65
Santa Fe	Piamonte	3 317	5,0	25,4	3,00	41,67	179,21
Buenos Aires	Guaminí	2 704	-1,1	20,3	3,06	52,98	303,34
Buenos Aires	Maipú	8 865	10,3	17,8	3,07	47,76	337,87
Buenos Aires	San Cayetano	6 757	10,0	19,7	3,12	56,37	328,29
Santa Fe	Bombal	3 076	5,8	20,0	3,14	41,80	373,50
Córdoba	Justiniano Posse	7 406	9,1	23,1	3,15	41,67	236,24

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### Contexto territorial 5.3: Pueblos de crecimiento demográfico medio con desempeño educativo positivo

Este conjunto de localidades incluye 170 pueblos o pequeñas ciudades, cerca de 850.000 residentes y alrededor de 250.000 habitantes en edad escolar. El tamaño medio de estos pueblos es de 5000 habitantes, lo cual determina una escala urbana pequeña que limita el desarrollo de ciertos servicios comunitarios y públicos. Alrededor de un cuarto de la población adulta no ha concluido los estudios primarios y alrededor de otro cuarto ha finalizado sus estudios secundarios completos. Si bien el nivel de analfabetismo es superior a la media nacional, los resultados educativos recientes muestran claras mejorías.

Estos pueblos tienen una economía productiva basada en el sector agropecuario y en los servicios vinculados con el sector primario. Las limitadas posibilidades para ampliar su base productiva generan dos tipos mínimos de efectos: por un lado, habitantes interesados en otro tipo de conocimientos, disciplinas o desarrollos (productivos o de servicios) deben emigrar hacia las ciudades próximas (y normalmente mucho más grandes) donde se pueden explorar nuevas oportunidades de estudio y alternativas profesionales o de vida; por otro lado, el sistema local (educativo) se concibe asimismo como una plataforma dual: `los que se van a ir a la “universidad” y los que se van a quedar’, quienes son vistos con menos necesidades educativas para atender las demandas laborales locales. En cierto sentido, su evolución demográfica “cuasi estancada” revela esta situación; es decir que la educación en estas ciudades está truncada en las etapas superiores y, muy probablemente debido a la particular y limitada estructura productiva, es muy difícil la reinserción laboral posterior.

Como en la mayoría de los pueblos de estos tamaños medios y localizados en ambientes económicamente favorables o avanzados, la asistencia a establecimientos educativos es casi total para las edades de 6 a 12 años, produciéndose un desgranamiento posterior. Sólo algo más del 3% de la población de 12 años no asistiría a la escuela, mientras que el 20% de los adolescentes entre 14 y 17 años no concurre a ningún establecimiento educativo.

**CUADRO 67**  
**EJEMPLOS DE CIUDADES TÍPICAS DEL CONTEXTO 5.3**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. incompl.	Porc. hac. 3 o + personas	Índice de infraestructura
Mendoza	San Carlos	3 262	21,5	3,53	61,88	5,7	454,75
Mendoza	Villa Tulumaya	7 005	25,9	8,00	65,56	10,4	441,18
Río Negro	Gral Fernández Oro	5 067	23,7	5,82	62,09	7,0	430,76
Santa Fe	Fuentes	2 532	21,9	3,59	52,17	2,8	428,13
Entre Ríos	María Grande	6 873	26,2	7,80	58,99	8,6	401,55
Salta	Cerrillos	9 500	17,5	5,53	49,70	18,1	397,39
Río Negro	Luis Beltrán	5 116	26,8	10,65	65,21	6,4	395,25
Chaco	Puerto Vilelas	7 617	26,2	11,21	66,10	14,4	373,31
Chubut	Trevelín	4 856	25,9	9,72	66,75	8,0	372,71
San Juan	Villa El Salvador	3 909	21,0	7,50	57,71	7,1	369,96
Córdoba	Capilla del Monte	9 085	15,9	3,21	50,10	7,9	368,83
Buenos Aires	Castelli	6 402	21,8	4,61	57,58	5,1	361,98
Buenos Aires	Ranchos	7 333	19,8	3,01	50,88	6,1	361,57
Santa Cruz	Puerto Santa Cruz	3 397	10,5	2,96	51,58	1,9	359,52
Santa Fe	San Genaro Norte	4 200	23,4	5,71	47,98	5,2	358,96
Buenos Aires	Magdalena	9 294	16,2	3,75	52,88	5,0	358,28
Entre Ríos	Hasenkamp	4 214	29,5	8,82	55,60	7,3	358,10
Tucumán	Acheral	2 093	23,4	9,23	65,54	10,6	356,76
La Pampa	Trenel	3 081	24,0	5,80	61,06	3,5	355,08
Jujuy	Caimancito	5 362	34,6	13,78	64,57	24,4	354,20
La Pampa	Macachín	4 554	18,4	3,38	56,77	2,6	351,33
Entre Ríos	Hernandarias	4 604	30,6	12,09	56,25	11,9	351,26
Santa Cruz	Perito Moreno	3 588	22,7	6,00	55,56	2,5	351,03
Mendoza	Uspallata	3 437	13,3	4,59	54,82	4,6	349,19
La Rioja	Famatina	2 492	13,4	3,31	48,24	4,5	348,97
Mendoza	La Consulta	7 354	19,1	4,44	48,12	3,6	348,78
Córdoba	San Agustín	2 870	25,5	9,88	56,54	9,6	344,40
Santa Cruz	Puerto San Julián	6 143	17,9	4,83	48,88	2,7	339,69
Santa Fe	Llambi Campbell	2 071	16,7	1,72	37,62	3,6	338,16
Santa Cruz	Cte. Luis Piedrabuena	4 176	12,1	2,44	44,92	1,3	336,29
Catamarca	Londres	2 134	22,7	8,26	55,32	11,3	335,44
Entre Ríos	General Ramírez	8 181	28,1	5,36	50,09	3,8	335,30
Tucumán	Simoca	7 339	20,3	6,86	46,68	8,1	331,74
Córdoba	Las Higueras	5 282	17,5	2,47	41,73	4,7	331,25
San Juan	Villa Borjas	4 675	41,5	20,73	79,58	11,2	330,44
Buenos Aires	Suipacha	7 149	17,6	2,94	53,29	4,1	329,48
Mendoza	Villa Atuel	3 164	29,3	3,14	50,90	7,1	328,59
Santa Fe	Humboldt	3 269	15,5	3,15	43,69	2,8	324,98

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Sin embargo, y a pesar de estos niveles medio-altos de inasistencia, la población adulta de 25 a 29 años muestra resultados mucho mejores que el total de los adultos. Por ejemplo, en este segmento de la población solo el 11,5% no ha completado la educación primaria y cerca del 40% ha completado el nivel secundario. Como en la mayoría de las localizaciones de este tamaño, más del 85% de la

matrícula escolar concurre a colegios de servicio estatal, especialmente en el nivel primario. Más aún, todos los pueblos tienen establecimientos educativos de ambos niveles y sólo en 15 localidades (sobre 171) no existe educación para adultos; aunque es muy incompleta la formación profesional.

Los niveles de infraestructura son medios para este tipo de pueblos, aunque se observa bastante dispersión de casos, especialmente entre localidades ubicadas en provincias diferentes. La observación que se está planteando aquí es que, además del tamaño de la localidad, de su historia, de su evolución y de su dinamismo reciente, la provincia de pertenencia juega un rol crítico, ya que gran parte de las infraestructuras comunitarias y algunas personales dependen de los recursos y de las inversiones provinciales y nacionales, así como también la política y servicios educativos.

#### **Contexto territorial 5.4: Pueblos con expansión poblacional como resultado inmigración rural pobre**

Este grupo territorial está compuesto por más de 200 localidades distribuidas en casi todas las jurisdicciones del país. En el año 2001, este conjunto estaba integrado por casi un millón de personas y la tasa intercensal superaba el 50%, muy por encima de la media nacional y de los pueblos de población semejante. En ese período, la población se incrementó en cerca de 400.000 personas. Como se señala posteriormente, existen indicios que permiten suponer que las inversiones en infraestructura y provisión de servicios básicos no avanzaron en esa proporción, por lo que se incrementó en parte el deterioro preexistente.

Aunque la tasa de natalidad (2.75 hijos/mujer) es algo mayor que la media nacional y se diferencia algo de la de otros grupos de igual tamaño (2.25), el crecimiento poblacional de este grupo está claramente asociado a migraciones del ámbito rural, que en la mayoría de los casos coincide con áreas agrícolas poco desarrolladas, pobres y de economías de subsistencia. Téngase presente que muchas de estas pequeñas localidades eran parajes rurales o muy pequeñas aglomeraciones en la década de los noventa o población rural dispersa que tiende a aglomerarse (en la gran mayoría de los departamentos o jurisdicciones locales —partidos— la población rural dispersa disminuye en valores absolutos en alta proporción, lo cual indica claramente migraciones). Por otra parte, en algunas localidades es importante la presencia de extranjeros inmigrantes, muchos de los cuales no tienen estudios básicos formales<sup>48</sup>.

Un elemento que permite identificar este proceso es la alta presencia de población dedicada a ocupaciones rurales, casi el 18% de los ocupados, y la ausencia de actividades manufactureras u ocupación ligada al sector público administrativo. Sin embargo, esto varía mucho al interior del contexto, dependiendo de ciertas funciones públicas (por ejemplo lugares de frontera y control, localización de establecimientos militares, cárceles, etc.). Por otra parte, el nivel educativo formal de estos productores agrícolas es relativamente bajo: casi el 30% no tenía primaria completa, lo que se corresponde más con el perfil educativo de la población rural agrupada.

Este conjunto presenta deficiencias educativas, de acceso a servicios y de infraestructura muy notorias. Por una parte, el nivel de analfabetismo alcanza casi al 6% en promedio, aunque hay algunas localizaciones en situaciones muy extremas. Por otra parte, la población adulta con primaria incompleta casi duplica los valores medios nacionales (32% vs 18%), situación que si bien mejora en los tramos de edad de 18 a 24 años y 25 a 29% siguen siendo comparativamente altos (16% y 19%).

Los resultados en el nivel secundario también están por debajo de los promedios nacionales y de su grupo de tamaño poblacional. Alrededor del 80% de la población adulta no había concluido el nivel secundario en el 2001, observándose un alto nivel, asimismo, para la población de 25 a 29 años (67%). Este desempeño está asociado claramente con la inasistencia a la escuela de sectores importantes de la población en edad educativa. Por ejemplo, a los 12 años cerca del 5% no asiste a

---

<sup>48</sup> Este parecería ser el caso de El Soberbio y Puerto Piray en Misiones, Pampa de los Guanacos en Santiago del Estero, Puente 83 en Río Negro.

establecimientos educativos, porcentaje que se eleva al 8% a los trece años y a 25% para el tramo de edad de 14 a 17 años.

**CUADRO 68**  
**EJEMPLOS DE CIUDADES TÍPICAS DEL CONTEXTO 5.4**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. con adultos primaria inkompl.	Porc. 18 a 24 con primaria inkompl.	Porc. pob. sin cob. médica adicional	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. producto-res con primario inkompl.
Formosa	El Potrillo	2 350	56,6	47,7	83,3	54,4	69,81
Chaco	Avia Terai	5 446	56,0	41,2	80,0	25,6	50,78
Chaco	Los Frentones	4 712	52,8	38,0	72,0	24,3	38,87
Chaco	Corzuela	8 105	52,4	38,8	74,0	19,8	32,85
Chaco	Campo Largo	7 980	52,2	39,1	78,5	24,2	50,78
Misiones	Almirante Brown	8 338	51,9	47,2	79,1	13,6	43,45
Río Negro	Barrio Puente 83	2 379	51,5	21,5	76,8	21,4	14,03
Stgo. del Estero	P. de los Guanacos	4 393	50,6	33,9	79,1	20,4	48,21
Chaco	Villa Berthet	8 805	48,6	32,3	72,1	19,8	43,39
Stgo. del Estero	Sachayoj	2 120	48,1	29,1	70,0	22,2	32,13
Chaco	Gancedo	3 253	48,1	40,2	74,2	18,8	45,34
Stgo. del Estero	Campo Gallo	5 455	47,8	35,4	71,3	24,6	32,13
Misiones	San Pedro	8 605	46,9	32,4	73,4	9,8	45,52
Chaco	Coronel Du Graty	6 888	46,2	27,4	71,5	15,7	32,78
Chaco	Concepción del Bermejo	4 744	45,7	23,6	69,5	16,7	38,87
Chaco	Pampa del Indio	5 674	45,1	29,6	73,7	23,2	45,50
Chaco	San Bernardo	7 513	45,0	31,2	71,3	20,7	38,16
Formosa	Laguna Yema	2 744	44,0	25,5	79,8	26,8	63,12
Chaco	Pampa del Infierno	6 389	43,2	31,7	70,2	20,8	38,87
Chaco	Las Garcitas	3 032	42,8	24,7	73,4	18,4	53,72
Salta	Cnel. Juan Solá	3 678	42,6	27,5	72,2	31,2	52,22
Chaco	Miraflores	2 037	42,4	20,4	76,9	24,5	64,54
Chaco	Hermoso Campo	4 402	42,2	22,9	71,9	13,8	49,24
Chaco	Taco Pozo	6 418	42,1	22,7	72,5	24,3	38,87
Misiones	San Antonio	2 508	41,7	32,2	63,6	9,1	43,45
Stgo. del Estero	Los Juries	3 212	41,3	26,7	76,3	16,6	40,21
Formosa	Pozo del Tigre	3 948	40,0	25,3	71,8	29,5	39,29
Formosa	Villa Gral. Güemes	3 310	39,8	22,9	75,1	27,6	39,29
Chaco	El Sauzalito	2 615	39,5	29,1	73,2	22,9	64,54
Santa Fe	Villa Minetti	3 989	38,6	25,2	69,2	20,2	20,65
Santa Fe	Alejandra	2 574	38,5	17,6	71,1	22,3	15,06
Formosa	San Martín II	3 237	37,5	17,5	73,6	20,6	39,29
Stgo. del Estero	Bandera	5 335	34,9	22,8	58,4	12,9	11,66
Formosa	Villa del Carmen	2 570	34,6	14,4	71,3	30,1	24,47
Santa Fe	Gaboto	2 483	34,4	17,4	68,0	18,7	8,08
Formosa	Ibarreta	8 687	33,6	16,3	72,4	20,9	39,29
Córdoba	Sebastián Elcano	2 042	32,2	13,9	71,4	19,1	43,32
Formosa	Misión Tacaagle	2 034	32,1	17,9	70,5	15,4	34,06
Jujuy	Abra Pampa	7 496	28,4	6,1	70,7	18,0	47,33
Formosa	El Espinillo	3 534	27,0	11,4	70,9	21,2	34,06
Tucumán	San Pedro de Colalao	2 389	23,4	6,4	50,3	11,3	27,86

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Debe tenerse presente que en algunas localidades este porcentaje es bastante mayor aún. Una de las posibles explicaciones reside, justamente, en las características de la estructura productiva rural (pequeñas empresas familiares, campesinos, trabajadores agropecuarios transitorios, etc.) que incorpora parcialmente a las actividades productivas a la mano de obra familiar desde muy temprana edad.

Los servicios educativos primario y secundario están disponibles en todas las localidades, menos en cuatro pueblos, pero más del 20% de ellos no cuenta con servicios de educación básica para adultos. En todos los casos, el proveedor central de la educación es el Estado, ya que acumula cerca del 95% de la matrícula inicial y primaria, y cerca del 90% de la secundaria.

Como se había señalado anteriormente, el nivel de la infraestructura personal y comunitaria es limitado: 18,4% de la población vive en viviendas con muy precarios materiales, siendo este contexto el peor de todos los niveles urbanos; el 15,4% de la población habita viviendas con alto hacinamiento (más de tres personas por habitación) y el 86,2% no cuenta con cloacas ni agua potable. Sólo el 37% vive en calles pavimentadas y el índice general de infraestructura es el más bajo de su propio grupo y de todos grupos urbanos. Asimismo, sólo algunas de estas localidades tiene gobierno local electo, en muchos pueblos hay otras formas institucionales (juntas vecinales) y es escasa la presencia de instituciones comerciales privadas (seguros, bancos, etc.)<sup>49</sup>. Finalmente, si bien muchas localidades cuentan con servicios de internación médica, existe un claro predominio de atención sanitaria ambulatoria.

En síntesis, este contexto presenta debilidades sistémicas serias y crónicas, que se entrelazan resultando en un nivel de vida bajo<sup>50</sup> y con marcadas carencias educativas. A su vez, la mayoría de las localidades se ubica en un contexto territorial muy vulnerable, integrado por el contexto territorial 4.3 “Ciudades Referentes (principales) en la trama urbana provincial con nivel educativo limitado” y el contexto 6.5 “Aglomeraciones rurales mínimas de baja productividad, agricultura de subsistencia y deficiente nivel educativo”

### 3. Parajes rurales y aglomeraciones inferiores a 2.000 habitantes

Este grupo poblacional está compuesto por aproximadamente 2.300 localidades, parajes, muy pequeños pueblos o aglomeraciones rurales que sumaban una población total aproximada de 1,3 millón de personas. Utilizando diversos criterios (por ejemplo proximidad a centros urbanos grandes, actividades turísticas, actividades agropecuarias de diferente productividad, concentración de población indígena, etc.) el grupo fue subdividido en cinco contextos.

**CUADRO 69**  
**TIPOLOGÍA DE CONTEXTOS TERRITORIALES EN PARAJES Y AGLOMERACIONES**  
**INFERIORES A 2.000 HABITANTES**

Contextos territoriales	6.1 Rurales aglomerados (-2 mil hab.) en peq. parajes próximos centros urbanos grandes	6.2 Peq. parajes (-2 mil hab) rurales orientados a turismo	6.3 Peq. aglomerados rurales en zonas agropecuarias de alta productividad y rendimiento	6.4 Peq. aglomerados rurales en áreas de baja productividad y subsistencia	6.5 Peq. comunidades rurales indígena
Cantidad de localidades	65	237	894	1128	107
Censo 2001	34 785	104 605	491 996	580 549	54 619
Tamaño medio	529	441	550	515	510

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

<sup>49</sup> Casi la mitad de las localidades no contaba con servicios bancarios, ni cajero electrónico.

<sup>50</sup> De acuerdo con la información disponible y más allá de posibles errores de cálculo y asignación territorial, los datos del Plan Jefes y Jefas de Hogar indica que en el 2003, 44% de los hogares, en promedio, percibían subsidios.

**CUADRO 70**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES EN PARAJES Y AGLOMERACIONES INFERIORES**  
**A 2.000 HABITANTES. INDICADORES SOCIO EDUCATIVOS BÁSICOS**

Contexto	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
Promedio de hijos por mujer	2,18	2,40	2,38	3,13	3,51
Tasa de Mortalidad infantil por mil	11,70	13,55	12,17	15,09	21,37
Tasa de analfabetismo	3,22	3,96	4,17	7,37	10,78
Porc. adultos con primaria incompleta	20,00	24,62	29,80	38,12	46,60
Porc. 18 a 24 con primaria incompleta	8,44	13,25	11,87	20,07	24,58
Porc. 25 a 29 con primaria incompleta	12,04	16,09	16,82	24,76	30,62

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 71**  
**CONTEXTOS TERRITORIALES EN PARAJES Y AGLOMERACIONES INFERIORES**  
**A 2.000 HABITANTES. INDICADORES DE COBERTURA EDUCATIVA**

Contexto	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
Porc. 18 a 24 secundaria incompleta	61,05	69,28	70,28	81,51	88,10
Porc. 25 a 29 secundaria incompleta	59,26	65,46	69,24	79,20	81,99
6 a 11 años no asiste	3,69	2,39	3,56	4,03	4,32
12 años no asiste	4,17	17,05	13,03	13,12	10,90
13 años no asiste	12,15	24,50	19,51	17,80	24,19
14 a 17 años no asiste	19,36	30,31	27,10	33,72	37,43

Fuente: UPEA. Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### **Contexto 6.1: Aglomeraciones rurales próximas a centros urbanos grandes**

Este es uno de los contextos territoriales más pequeño, compuesto por alrededor de 60 aglomeraciones de pobladores rurales de diverso tamaño, siempre inferior a 2000 habitantes y cuyo promedio gira entorno a 500 personas<sup>51</sup>. Tres rasgos distintivos caracterizan a estas aglomeraciones: a) muchos de los actuales parajes rurales no existían en la década del noventa; b) la razón de su creación varía desde ser un emprendimiento de desarrollo inmobiliario y deportivo hasta aglomeraciones de habitantes pobres desplazados y c) su gran proximidad a grandes urbe les permitiría, teóricamente, acceder a una serie de servicios que su tamaño no justificaría por sí mismo.

Si bien su crecimiento demográfico ha sido muy grande, éste se basó en migraciones rurales próximas, tanto de pobladores rurales dispersos como de sectores provenientes de los centros urbanos aledaños y, en base a información no oficial, podría asumirse que sus etapas iniciales han sido

<sup>51</sup> Este es un grupo muy heterogéneo internamente, porque pequeñas magnitudes de pobladores tienen un impacto significativo en la escala local. Debe tenerse en cuenta que aquí conviven aglomeraciones de 1700 habitantes con parajes o *country clubs* de 250 personas.



espontáneas y caóticas, sin mucha planificación inmobiliaria o programación urbana, aunque la gran mayoría de ellos se localiza en partidos municipales de considerable envergadura.

Por esa razón, las carencias de infraestructura comunitaria son muy evidentes: el 95% de los habitantes carece, en sus viviendas, de agua potable y cloacas; sólo el 40% tiene asfalto próximo y el índice de infraestructura es, comparativamente, muy bajo. Probablemente muchos de estos parajes terminen tomando forma urbana pequeña y su perfil estará determinado por los rasgos centrales de los inmigrantes. En este sentido, éste es un grupo-contexto territorial con aglomeraciones rurales en transición.

**CUADRO 72**  
**EJEMPLOS DE PUEBLOS/PARAJES DEL CONTEXTO 6.1**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secundaria incompl.	Porc. hac. 3 o + personas
Buenos Aires	Club de Campo Larena - Los Quinchos	392	0,4	0,0	0,0	0,0
Córdoba	Country Chacras de la Villa - Country San Isidro	202	0,0	0,0	4,2	0,0
Buenos Aires	Country Club El Casco	340	2,3	0,0	7,7	0,0
Buenos Aires	Country Club El Jagüel	134	3,7	0,0	11,1	0,0
San Luis	Villa Reynolds	408	1,6	1,6	11,5	0,0
Salta	El Tipal - La Almudena	520	2,2	3,3	19,0	0,0
Buenos Aires	Barrio Las Casuarinas	225	4,8	0,0	21,1	2,9
Buenos Aires	Balneario Pehuen Co	674	7,7	0,0	30,2	8,3
Catamarca	Barrio Bancario	131	0,0	0,0	33,3	0,0
Santa Fe	El Caramelo	184	14,5	0,0	35,7	2,5
Buenos Aires	Vicente Casares	629	16,3	1,5	37,5	0,0
Tucumán	Barrio Mutual San Martín	1 034	7,1	0,0	37,5	2,0
Buenos Aires	Erézcano	499	18,0	6,0	46,4	2,6
Buenos Aires	Gómez	335	18,7	2,5	47,6	2,4
Entre Ríos	Villa Urquiza	624	18,0	5,3	48,6	4,6
Buenos Aires	Ignacio Correas	138	19,8	0,0	50,0	10,4
Santa Fe	Cuatro Esquinas	177	18,2	0,0	50,0	0,0
Buenos Aires	Altamirano	258	27,0	8,7	50,0	5,0
Buenos Aires	Villa del Mar	353	13,4	0,0	51,7	8,2
Santa Fe	Villa del Plata	166	17,3	0,0	52,6	2,5
Santa Fe	Emilia	667	22,5	1,5	53,1	0,0
Buenos Aires	Lomas de Copello	216	19,0	18,8	55,0	4,6
Buenos Aires	Torres	1 727	12,1	0,9	55,6	5,4
Buenos Aires	Lezica y Torrezuri	1 067	19,9	12,4	58,2	10,7
Santa Fe	Arroyo Leyes	1 594	20,5	8,9	58,3	13,9

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Una de las carencias documentadas por la información disponible es la falta de establecimientos educativos en dichos parajes. Veinte de dichos parajes (30% del total) no dispone de escuela primaria pública, cerca del 40% de los parajes carece de escuela secundaria y en la gran mayoría de los lugares no existe educación básica para adultos. La cobertura de estos servicios está disponible en localidades próximas, en la medida que las personas dispongan de la capacidad de acceso y transporte.

Los niveles educativos son muy dispares, aunque en general se ubican cerca del promedio nacional, aunque por debajo de sus localidades vecinas o referentes. El 20% de los adultos no completó la educación primaria y alrededor del 30% completó el ciclo secundario. La asistencia escolar se ubica más próxima a valores urbanos que a los porcentajes del medio rural, diferenciándose claramente del sector.

### **Contexto 6.2: Pequeños poblados rurales especializados en turismo rural y actividades agropecuarias marginales**

Este grupo está compuesto por más de 230 pequeñas aglomeraciones rurales de un tamaño medio de 450 habitantes, cuya población total ascendía a 105.000 habitantes. En términos estrictos, coexisten en este grupo tres tipos de aglomeración: a) el área turística propiamente (por ejemplo la Villa del Cerro Catedral en Bariloche, Puerto Pirámide en Chubut, Las Leñas en Mendoza, Villa Alpina en Calamuchita), b) zonas de residencia precaria de trabajadores en actividades primarias y de servicios turísticos y c) aglomeraciones de servicios militares, fronterizos y de control aduanero (por ejemplo, Punta de Vacas en Mendoza, paso a Chile; Río Villegas en el sur de Bariloche, Iglesias en San Juan, Punta Indio en Buenos Aires)

El nivel de analfabetismo es medio alto en comparación con la media nacional pero inferior al promedio rural. Como sucede en muchas otras aglomeraciones rurales, parajes o población dispersa, el nivel de estudios primarios no terminados es alto (24,6% de la población adulta) pero no tan elevado como los resultados de la educación secundaria: 70% de los adultos no finalizó los estudios secundarios.

Este porcentaje no se reduce de manera consistente en grupos de edad jóvenes ya que más del 65% de la población de 25 a 29 años no tiene secundario completo. Los servicios educativos son generados por el Estado en casi un 100%. Observándose los patrones de asistencia escolar, se vuelve a manifestar un fuerte quiebre de asistencia entre la escolaridad primaria y secundaria: luego de los 12 años la inasistencia crece fuertemente, superando al grupo-contexto territorial 6.1, también aglomeraciones en formación.

Probablemente, una de las razones principales que incide en este comportamiento es la ausencia de infraestructuras educativas en los niveles medios y de adultos. Cerca del 30% de los parajes no cuenta con escuela primaria localizada en el lugar, en más de la mitad de estos pequeños parajes rurales no existe escuela secundaria y no hay oferta educativa para adultos. Es muy probable que algunos pobladores migren a ciudades más importantes próximas para completar su educación media.

Debe tenerse presente que, dada la dimensión total de la población, en muchos parajes la población en edad educativa (5-17 años) es inferior a 20 niños con diversas edades. Probablemente, la organización del sistema de provisión de servicios educativos de amplia cobertura y eficientes es el problema principal de este tipo de aglomeración rural.

Estas carencias siguen el patrón de otras infraestructuras básicas, personales y comunitarias. El nivel de materiales de vivienda es bajo y se observa un nivel medio alto de hacinamiento (12,75% de la población). Asimismo, el 97% carece de cloacas y agua potable y sólo el 25% tiene calles pavimentadas.

**CUADRO 73**  
**EJEMPLOS DE PUEBLOS DEL GRUPO 6.2**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. con primaria incomp.	Porc. 18 a 24 con primaria incomp.	Porc. 25 a 29 secundaria incomp.	Porc. hac. 3 o + personas
Buenos Aires	Nicanor Olivera	1 978	21,9	3,5	62,6	5,5
Buenos Aires	Chapadmalal	1 971	13,9	3,8	51,2	7,9
Buenos Aires	Claromecó	1 947	10,4	2,1	44,6	1,2
Córdoba	Villa Rumipal	1 922	14,1	5,0	43,3	6,5
Río Negro	Villa Manzano	1 890	29,9	3,3	66,4	10,3
Córdoba	La Paz	1 783	22,4	8,9	62,4	10,2
Córdoba	Villa Santa Cruz del Lago	1 637	19,3	7,8	54,9	13,5
Córdoba	Las Peñas	1 564	24,8	11,2	67,0	10,7
Buenos Aires	Sierra de la Ventana	1 514	9,6	0,0	38,0	3,0
Córdoba	La Cruz	1 420	26,2	2,9	42,6	5,5
San Luis	El Volcán	1 419	20,2	11,2	55,4	14,7
Córdoba	Yocsina	1 336	17,2	1,4	42,6	4,3
Buenos Aires	Estación Chapadmalal	1 323	32,7	8,1	77,6	6,3
Córdoba	San Carlos Minas	1 215	14,8	5,2	54,5	5,9
Córdoba	Salsacate	1 205	16,2	1,6	48,5	6,0
Tierra del Fuego	Tolhuin	1 201	16,1	7,7	68,9	5,5
Córdoba	Villa Río Icho Cruz	1 145	20,6	6,6	67,1	9,9
Córdoba	San Javier y Yacanto	1 100	20,0	6,6	78,7	14,3
Chubut	Diadema Argentina	1 058	10,3	2,3	48,8	1,7
Córdoba	Los Cocos	1 035	13,4	0,0	58,3	8,9
Buenos Aires	Pipinas	1 020	27,5	2,0	51,0	0,8
Catamarca	Farallón Negro	958	5,7	1,4	39,5	13,3
Chubut	El Hoyo	955	18,5	8,0	58,6	5,5
San Luis	Potrero de los Funes	944	8,8	3,4	41,8	3,4
Córdoba	San Marcos Sierra	916	14,3	6,6	53,3	9,2
Córdoba	Nono	892	10,7	1,4	40,8	5,9
Mendoza	El Nihuil	847	24,8	9,9	67,3	4,0
Buenos Aires	Mar Azul	825	8,0	9,4	40,0	7,8
Córdoba	Villa Parque Siquiman	816	12,2	1,0	44,6	8,8
Buenos Aires	Sierra de los Padres	803	3,5	1,7	25,0	0,6
Córdoba	Sinsacate	791	25,3	12,2	73,8	9,0
Río Negro	Villa Campanario	789	18,4	9,3	66,7	3,1
Córdoba	Luyaba	760	26,3	7,1	82,9	11,2
Catamarca	Villa Las Pirquitas	758	8,9	3,4	49,1	10,7
Río Negro	Villa Llao Llao	740	16,3	11,0	56,4	7,7
Río Negro	Villa Los Coihues	683	5,3	5,8	46,6	0,6
Neuquén	Villa El Chocón	671	5,4	2,5	43,5	0,9
Buenos Aires	Punta Indio	666	16,5	7,0	47,5	4,9
Chubut	Epyén	534	26,7	9,2	71,1	7,8

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### Contexto 6.3: Aglomeraciones rurales en zonas de alta productividad agropecuaria

Este conjunto está integrado por 900 parajes rurales dedicados casi exclusivamente a la actividad primaria agropecuaria. En total, estas aglomeraciones reúnen casi medio millón de personas, siendo su tamaño medio 550 habitantes. Desde el punto de vista productivo, la actividad agropecuaria es central y da cuenta, en forma directa, del 32% del empleo. A diferencia de otros grupos rurales, por las mismas características de la colonización y producción, los productores del sector agropecuario tienen un buen nivel educativo básico, sólo el 11% de los productores no tiene el ciclo educativo primario concluido.

**CUADRO 74**  
**EJEMPLOS DE PARAJES MUY PEQUEÑOS DEL CONTEXTO 6.3**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. con primaria incompl.	Porc. con secund. completo	Porc. sector primario o rural	Porc. productores con primario incompl.
Buenos Aires	Udaquiola	66	9,8	14,6	31,8	5,3
Buenos Aires	Cascadas	16	10,0	10,0	33,3	6,9
Córdoba	Paso del Durazno	63	14,3	33,3	62,5	10,2
Santa Fe	Colonia Raquel	101	14,3	34,9	23,4	3,8
Buenos Aires	Juan F. Ibarra	39	14,8	14,8	20,0	14,0
Buenos Aires	Las Bahamas	24	15,8	15,8	15,4	8,8
Córdoba	Paso del Durazno	29	15,8	26,3	30,0	13,7
Santa Fe	Empalme San Carlos	101	15,8	14,0	33,3	5,3
Santa Fe	Garibaldi	142	16,5	17,5	21,3	3,8
Buenos Aires	Villa Laguna La Brava	174	16,7	41,7	29,9	10,9
Santa Fe	La Penca y Caraguatá	134	16,9	19,7	27,5	13,6
Entre Ríos	Colonia Ensayo	85	17,5	39,7	22,6	23,1
Buenos Aires	General Hornos	175	17,6	13,0	31,6	3,1
Santa Fe	Colonia Bossi	87	17,6	31,4	21,4	5,8
Entre Ríos	Hocker	91	17,7	6,5	36,4	17,7
Córdoba	Villa Los Patos	42	17,9	17,9	54,5	12,3
Entre Ríos	Estación Arroyo Clé	111	18,1	9,7	44,4	26,7
Santa Fe	Esther	50	18,2	9,1	38,5	13,6
Buenos Aires	Casalins	50	18,9	13,5	35,0	8,4
La Pampa	Ojeda	68	19,4	9,7	36,8	2,9
Santa Fe	Monte Flores	72	20,0	30,9	6,7	10,2
Córdoba	Colonia 10 de Julio	61	20,5	11,4	54,5	9,4
Santa Fe	Theobald	175	20,5	20,5	22,0	7,4
La Pampa	Falucho	151	20,6	20,6	39,7	2,9
Buenos Aires	Paula	34	20,8	16,7	80,0	14,0
Buenos Aires	El Pensamiento	26	21,1	5,3	66,7	5,9
La Pampa	Trebolares	52	21,2	6,1	70,0	4,2

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

El nivel educativo medio adulto es bajo en relación con el promedio nacional, pero es uno de los más altos de la media rural. Cerca del 30% de los adultos no tiene el primario completo, pero este porcentaje desciende considerablemente cuando se toman en consideración distintos grupos de edad. Por ejemplo, en el tramo de 25 a 29 años, la primaria incompleta corresponde al 16,8% de las personas y, en el tramo de 18 a 24 años, ese porcentaje se reduce aún más al 11,8%.

La brecha educativa con otros grupos poblacionales se establece luego de la educación primaria. Menos del 20% de los adultos totales había completado el ciclo secundario y esa cifra no descendía mucho cuando se tomaban grupos de edad más jóvenes; así en el tramo de 25 a 29 años, aún el 70% de la población no tenía la educación secundaria completa.

Como sucede en otros grupos y contexto territoriales rurales, dos problemas pueden ser identificados de forma rápida: a) la infraestructura educativa es insuficiente; y b) por esa razón u otra, la población en edad educativa de 12 a 17 años de edad deja de asistir a establecimientos educativos.

Las carencias de infraestructura educativa resaltan a nivel secundario y adultos, el 85% de los parajes cuenta con escuelas primarias en el lugar o muy próximas, pero el 35% de dichos lugares no cuenta con establecimiento secundario y el 70% de los parajes no cuenta con oferta para adultos. Es obvio que, para estos tramos educativos, el traslado hacia otros centros rurales o urbanos próximos es imprescindible. Sin embargo, y más allá de otros problemas y razones, las infraestructuras locales (caminos de tierra) y la oferta de transporte son insuficientes. De todas maneras debe señalarse que la localización de estos parajes favorece la posibilidad de acceso a servicios educativos y públicos en otras ciudades. La gran mayoría de estas aglomeraciones está ubicada en ámbitos económicos favorables y dentro de una trama urbana de buenas condiciones educativas; situación contraria con lo que sucede con el grupo siguiente 6.4.

**CUADRO 74A**  
**EJEMPLOS DE PARAJES RURALES MEDIANOS DEL CONTEXTO 6.3**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secundaria incompl.	Porc. sector primario o rural	Porc. productores con primario incompl.
Buenos Aires	Río Tala	1 681	34,9	15,9	88,3	36,7	5,62
Santa Fe	Barrio Caima	1 541	32,1	19,3	74,5	35,6	8,08
Buenos Aires	Arroyo Dulce	1 620	26,6	6,1	53,3	35,5	5,60
La Pampa	Lonquimay	1 558	24,7	6,1	63,7	31,8	4,58
Santa Fe	Marcelino Escalada	1 709	32,2	12,0	50,0	31,5	13,56
Buenos Aires	El Triunfo	1 560	27,9	5,6	48,9	30,7	6,78
La Pampa	Doblas	1 673	24,9	2,9	56,4	30,5	4,20
Córdoba	Villa Concepción del Tío	1 585	32,6	9,9	55,9	30,1	9,35
Buenos Aires	Mones Cazón	1 830	21,7	4,2	49,1	29,6	7,58
Buenos Aires	González Moreno	1 663	25,8	6,6	72,8	29,2	8,29
Buenos Aires	Stroeder	1 975	28,0	3,8	51,5	28,6	15,63
Buenos Aires	Pirovano	1 536	28,9	3,4	54,3	28,2	14,02
Buenos Aires	Acevedo	1 558	23,7	5,4	50,9	27,8	6,72
Córdoba	Mattaldi	1 714	35,7	10,3	62,0	27,8	14,26
Santa Fe	Gódeken	1 569	26,6	6,7	53,3	27,7	6,79
Entre Ríos	Villa Mantero	1 578	32,5	7,5	63,3	27,3	23,08
Buenos Aires	Pasteur	1 993	28,0	6,1	58,5	26,5	6,78
Mendoza	Agrelo	1 880	29,6	8,3	81,8	26,0	14,17
Córdoba	Marull	1 765	30,2	9,4	51,5	25,6	9,35

(continúa)

Cuadro 74A (conclusión)

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secundaria incompl.	Porc. sector primario o rural	Porc. productores con primario incompl.
Buenos Aires	María Ignacia	1 822	28,3	6,9	56,3	25,3	5,92
Córdoba	Altos de Chipión	1 512	31,2	4,3	42,1	25,3	9,35
Santa Fe	Ataliva	1 520	26,4	3,0	53,6	25,2	3,80
Córdoba	Carnerillo	1 575	28,4	7,0	54,1	25,2	10,21
Córdoba	Corralito	1 873	31,1	7,8	55,6	25,1	11,01
Buenos Aires	Piedritas	1 822	29,4	6,1	66,7	24,7	6,45
La Pampa	Alpachiri	1 797	25,9	4,4	49,6	24,5	10,74
Córdoba	Pueblo Italiano	1 470	35,1	9,6	61,5	24,4	12,26
Córdoba	Carrilobo	1 522	30,3	5,3	43,9	24,4	15,22
Buenos Aires	Maza	1 705	22,5	7,7	58,9	24,3	8,92
Buenos Aires	Alfredo Demarchi	1 999	23,3	3,2	43,1	23,8	9,77
Buenos Aires	Salazar	1 850	23,3	5,4	42,9	23,7	8,61
Buenos Aires	Baigorrita	1 862	31,8	10,1	58,6	23,3	9,36
Entre Ríos	Ubajay	1 847	33,0	21,9	76,7	22,7	17,68
Santa Fe	Sanford	1 865	19,5	2,6	36,1	22,5	6,79
Entre Ríos	Hernández	1 570	32,6	11,2	63,0	22,3	37,87

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

#### Contexto 6.4: Aglomeraciones rurales en regiones de baja productividad y agricultura de subsistencia

Este es el grupo-contexto territorial más numeroso, ya que congrega a alrededor de 1.150 parajes rurales de tamaño inferior a 2000 habitantes cada uno y con una media de 515 habitantes. En conjunto suma más de 580.000 personas y ha crecido fuertemente en la última década: 43%, lo que indica que, además del crecimiento demográfico propio, ha recibido inmigrantes rurales próximos<sup>52</sup>.

En términos generales (y dado el total de la población en edad educativa involucrada, más de 200.000 personas) este es uno de los conjuntos con mayores deficiencias educativas en el medio rural no disperso y no indígena. El nivel de analfabetismo supera el 7% y más del 38% de la población adulta no tiene la educación primaria completa. Si bien en las últimas décadas ha mejorado el resultado, éste sigue siendo superior a la media nacional para toda la población adulta. Obsérvese que en el tramo de edad de 18-24 años, alrededor del 20% no completó la primaria y este porcentaje asciende a casi el 25% para el grupo de edad entre 25 y 29 años.

Obviamente, el problema de la asistencia a establecimientos educativos aflora como una de las causas de estos bajos resultados. La inasistencia comienza antes de los 12 años de edad, siendo muy alta antes de terminar la escolaridad primaria.

La disponibilidad de infraestructura educativa es muy imperfecta y carente: 177 parajes no cuentan con educación primaria y más de 250 tampoco tienen servicios educativos secundarios. La falta de oferta para adultos llega a 900 parajes, es decir casi el 80% del total de aglomeraciones. Un argumento que se puede esgrimir, en oposición al grupo contexto territorial anterior 6.3, es que las condiciones económicas, de infraestructura y de acceso a servicios son muy precarias y pobres, dificultando el desplazamiento de los niños a establecimientos educativos.

<sup>52</sup> Esta es una clara diferencia con el contexto territorial anterior, cuya tasa de crecimiento poblacional es baja y está inserta en un ámbito de condiciones productivas favorables y de alta media productividad.

En realidad, toda la infraestructura es muy precaria, tanto la personal como la comunitaria. Cerca del 17% de los habitantes vive con alto hacinamiento y el 32% en viviendas con materiales extremadamente precarios. El 97% de la población no accede a cloacas y agua potable, y el 79% no cuenta con calles pavimentadas. Este contexto territorial 6.4 pone claramente de manifiesto la convergencia de elementos de pobreza y el carácter sistémico de su situación.

**CUADRO 75**  
**EJEMPLOS DE PARAJES MUY PEQUEÑOS DEL CONTEXTO 6.4**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. con primaria incompl.	Porc. sector primario o rural	Porc. hac. 3 o + personas
Chaco	Estación Gral. Obligado	30	7,14	66,67	81,82	46,67
Catamarca	Caspichango	31	9,09	50,00	16,67	12,90
San Luis	La Maroma	32	13,64	61,11	88,89	12,50
Río Negro	Barrio Blanco	39	20,00	63,64	87,50	20,51
Jujuy	Libertad	47	6,45	42,11	11,11	72,34
Stgo. del Estero	Argentina	49	2,56	34,78	28,57	20,41
Río Negro	Peñas Blancas	50	2,56	26,67	52,38	30,00
La Pampa	Ingeniero Foster	51	11,76	56,52	60,00	54,90
Río Negro	Ojos de Agua	51	23,08	82,14	55,56	13,73
Santiago del Estero	Hasse	52	7,50	53,85	86,67	38,46
La Rioja	San Nicolás	53	7,69	42,42	52,00	39,62
Tucumán	Ingenio Fronterita	53	2,38	26,92	50,00	69,81
Stgo. del Estero	Huyamampa	54	4,35	46,43	60,00	9,26
Jujuy	San Juan de Oros	56	25,00	90,48	78,95	32,73
Santa Cruz	Tellier	56	15,63	60,71	42,86	30,36
Jujuy	San Francisco de Altarcito	57	3,13	33,33	9,09	21,05
Santa Fe	Colmena	57	10,53	45,16	66,67	36,84
Chaco	Napalpí	59	5,26	42,31	30,00	30,51
San Luis	Las Aguadas	61	0,00	16,22	44,44	11,48
Catamarca	Colpes	62	0,00	19,57	25,00	9,68
San Luis	La Bajada	62	4,44	34,29	21,43	29,03
Jujuy	Liviara	63	6,82	44,44	12,50	38,10
Mendoza	Barrio Lagunas de Bartoluzzi	63	2,33	53,57	72,73	41,27
Mendoza	Bardas Blancas	63	10,53	38,30	15,15	13,33
Catamarca	El Aybal	64	14,29	44,19	34,62	6,25
Santiago del Estero	Maquito	64	6,00	37,14	42,86	37,50
San Luis	Lavaisse	65	13,33	68,57	21,43	26,15
Stgo. del Estero	San Pedro	65	12,24	70,27	60,00	27,69
Río Negro	Barrio El Maruchito	67	19,15	60,00	83,33	46,27
Stgo. del Estero	Rodeo de Valdez	68	28,85	81,58	62,07	14,71
Catamarca	Ramblones	69	5,26	50,00	40,00	14,49
La Pampa	Limay Mahuida	69	7,84	46,67	20,00	5,80

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 75A**  
**EJEMPLOS DE PARAJES RURALES MEDIANOS DEL CONTEXTO 6.4**

Jurisdicción	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. pob sin cob. sanitaria adicional	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. adultos con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. incompl.
Jujuy	Pampa Blanca	1 992	59,54	34,91	42,04	18,05	74,45
Chaco	Napenay	1 960	85,15	24,81	61,20	41,18	96,55
Stgo. del Estero	Simbolar	1 960	73,93	28,93	41,98	19,11	79,86
San Juan	Villa San Martín	1 904	56,51	6,10	21,74	11,59	64,63
Tucumán	Arcadía	1 888	58,10	13,03	29,24	9,02	72,00
Salta	San Carlos	1 887	59,04	10,05	25,19	11,87	63,03
Mendoza	Goudge	1 818	68,81	12,82	41,17	13,88	62,73
Salta	Gaona	1 792	56,36	13,73	43,38	11,32	73,23
Mendoza	Medrano	1 748	49,71	1,49	23,22	4,98	44,88
Jujuy	Aguas Calientes	1 723	80,96	30,35	45,28	19,63	78,29
Catamarca	Chañar Punco	1 710	53,86	11,70	31,43	8,12	75,21
Salta	La Viña	1 667	54,11	15,62	23,71	5,69	63,87
Chaco	Capitán Solari	1 655	62,11	21,09	38,85	12,14	80,73
Stgo. del Estero	Los Pirpintos	1 633	73,42	12,49	47,77	24,41	76,19
Mendoza	La Florida	1 622	47,97	4,69	32,66	6,13	56,20
San Juan	Las Chacritas	1 572	55,47	21,25	31,23	14,04	81,63
Río Negro	Coronel Belisle	1 553	37,28	10,36	29,78	11,60	80,39
Río Negro	Mainqué	1 524	55,45	9,65	32,66	10,47	70,48
Stgo. del Estero	La Cañada	1 524	71,33	18,01	41,86	29,21	74,26
Stgo. del Estero	Vilelas	1 507	79,96	19,24	61,34	46,73	84,47
Catamarca	Colonia Nueva Coneta	1 497	59,79	25,65	33,17	27,91	73,15
Mendoza	San José	1 487	65,90	18,29	32,41	13,28	75,51
San Juan	Quinto Cuartel	1 470	72,11	14,84	34,16	18,26	81,48
Misiones	San Miguel	1 468	73,09	14,71	58,61	39,16	75,00
San Juan	San Isidro (Est. Los Angacos)	1 454	54,13	3,51	25,40	7,66	81,91
La Rioja	Malligasta	1 443	51,98	16,15	26,14	13,40	68,10
Misiones	Dos Hermanas	1 443	88,50	5,01	60,86	41,21	94,85
Corrientes	Gobernador Juan E. Martínez	1 437	74,95	22,29	38,54	27,85	75,29
Misiones	Villa Bonita	1 329	66,37	11,44	44,91	27,86	84,88

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### Contexto territorial 6.5: Pequeños poblados rurales indígenas<sup>53,54</sup>

Las aglomeraciones rurales con fuerte presencia indígena suman algo más de 100 parajes, elevándose el número total de su población a cerca de 60.000 residentes. El tamaño medio de estas aglomeraciones es apenas superior a 500 personas.

<sup>53</sup> El criterio utilizado para identificar parajes donde prevalecen la población indígena fue determinar un porcentaje (15%) de presencia en la matrícula primaria y secundaria, ya que no está disponible el dato de población total en el Censo 2001 por localidad. Este porcentaje cubre perfectamente la mayoría de los casos significativos, dado que en los parajes de mayor dimensión la participación de la matrícula indígena es muy superior a dicho piso. Por otra parte, normalmente la matrícula es aún mayor porque muchos estudiantes no registran su condición originaria.

<sup>54</sup> La mayor parte de la población indígena, según lo registra el Censo 2001, vive en áreas rurales de forma dispersa, al menos de acuerdo con la metodología de aquel Censo.



Durante la última década se registra un importante crecimiento de la población en estos parajes, alrededor de 50%, en gran medida producto de procesos migratorios locales. En el mismo período se produce una reducción, en términos absolutos, de la población indígena dispersa.

En términos generales, la población de este grupo-contexto territorial vive en condiciones muy precarias, visto desde cualquiera de los indicadores utilizados en este trabajo. Por una parte, más del 70% de los residentes sólo tiene cobertura sanitaria estatal, provista por los servicios sanitarios gratuitos oficiales. La atención prevaeciente es de tipo ambulatoria y menos de un tercio de estos parajes tiene alguna facilidad para internación. La tasa de mortalidad infantil es una de las más altas, superior al 2% (21,37 por mil).

Las carencias en las infraestructuras personales y comunitarias son muy significativas. Más del 40% de los habitantes en estos parajes vive en viviendas con deficientes materiales y un alto hacinamiento (26% comparte la habitación con tres o más personas). Como toda la población rural no dispone de cloacas, ni agua potable y, obviamente, casi el 95% habita parajes sin asfalto o pavimento.

Los niveles educativos son muy bajos (más del 10% de tasa de analfabetismo), tanto en la población indígena dispersa como en los residentes de zonas rurales de agricultura de subsistencia. Estos tres grupos poblacionales, co-habitan aproximadamente las mismas áreas geográficas y eventualmente requerirían un tratamiento político coordinado y complementario.

De acuerdo a la información censal, cerca del 46% de los adultos no había finalizado su escuela primaria y el 90% de los adultos no había completado los estudios secundarios. Los porcentajes de educación primaria mejoran considerablemente en los tramos de edad más jóvenes, lo cual indica que los servicios educativos se han acercado exitosamente a estos grupos poblacionales, aunque las carencias siguen siendo muy grandes. Por ejemplo, cerca del 25% de los jóvenes de 18 a 24 años no tenía finalizado su educación primaria y esta cifra se eleva a 30% en el tramo de edad de 25 a 29 años. Si bien sigue existiendo una fuerte brecha con los promedios nacionales y otras poblaciones rurales, hay una dinámica de cierre de las desigualdades, no obstante lo cual éstas continúan siendo enormes.

**CUADRO 76**  
**EJEMPLOS DE PARAJES DEL CONTEXTO 6.5**

Jurisdicción	Departamento	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. pob sin cob. médica adicional	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. adultos con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. incompl.
Chaco	General Güemes	Nueva Pompeya	1772	67,04	23,34	42,62	34,63	73,23
Salta	Rivadavia	Rivadavia	1608	72,08	38,79	46,71	33,33	72,12
Salta	Gral. José de San Martín	General Ballivián	1591	79,01	31,95	60,12	44,13	93,89
Chubut	Tehuelches	J. de San Martín	1453	60,01	18,55	46,69	20,34	80,41
Río Negro	9 de Julio	Sierra Colorada	1373	57,98	14,64	37,24	6,54	73,39
Salta	General José de San Martín	Yacuy	1318	88,24	76,22	51,33	30,36	95,56
Salta	Rivadavia	Santa Victoria Este	1283	70,15	30,73	33,12	22,61	78,49
Formosa	Ramón Lista	General Mosconi	1279	78,58	45,92	54,55	54,84	71,74
Misiones	Libertador Gral. San Martín	Ruiz de Montoya	1227	48,08	6,23	33,80	15,85	73,96
Misiones	Montecarlo	Caraguatay	1191	67,34	15,28	48,59	31,11	92,50
Salta	Santa Victoria	Santa Victoria	1188	60,35	28,10	36,58	13,24	80,70
Neuquén	Ñorquín	El Huecú	1172	38,65	10,45	37,40	9,33	76,54

(continúa)

Cuadro 76 (conclusión)

Jurisdicción	Departamento	Localidad / paraje	Censo 2001	Porc. pob sin cob. médica adicional	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. adultos con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. incompl.	
Salta	Iruya	Isla de Cañas		1150	75,04	18,87	45,02	15,83	69,01
Tucumán	Tafi del Valle	Amaicha del Valle		1139	44,86	13,75	20,46	8,33	61,70
Chaco	25 de Mayo	Colonia Aborígen		1045	73,01	36,37	46,87	26,19	81,36
Salta	Rivadavia	Los Blancos		1025	78,15	37,02	53,16	43,86	81,54
Misiones	Libertador Gral. San Martín	Puerto Leoni		952	68,07	10,83	42,40	17,50	71,93
Salta	San Carlos	Angastaco		881	63,45	15,91	35,45	12,36	66,67
Salta	Santa Victoria	Nazareno		786	59,03	14,65	46,05	18,75	87,50
Salta	Rivadavia	Alto de la Sierra		781	83,23	62,60	59,25	58,21	90,00
Chaco	General Güemes	El Espinillo		726	83,06	49,44	65,49	68,67	88,37
Jujuy	San Pedro	Parapetí		700	55,14	39,29	37,82	8,14	78,43
Chaco	General Güemes	Villa Río Bermejito		692	78,90	24,63	48,15	32,18	77,08
Salta	Gral. José de San Martín	Hickman		675	87,41	43,11	73,82	68,35	95,24
Salta	Anta	Luis Burela		665	55,79	28,42	43,08	21,95	87,50
Chaco	General Güemes	El Sauzal		657	80,82	43,68	71,57	57,83	90,00
Chubut	Cushamen	Gualjaina		648	63,43	26,44	46,53	28,33	80,70
Stgo. del Estero	Salavina	Villa Salavina		637	59,65	18,64	30,09	15,29	72,22
Salta	Orán	La Misión		620	62,74	53,87	66,67	33,82	100,00
Chubut	Cushamen	Cushamen Centro		580	59,66	19,93	51,82	19,61	93,55
Tucumán	Tafi del Valle	Colalao del Valle		579	50,26	5,73	19,05	3,45	75,86
Salta	Gral. José de San Martín	Campo Durán		568	90,14	33,10	57,56	23,73	91,67
Chubut	Gastre	Gastre		557	62,12	10,73	50,92	30,77	70,59
Chaco	General Güemes	Wichi		535	76,82	43,74	51,76	51,52	82,50
Jujuy	Valle Grande	Valle Grande		528	52,46	17,37	39,55	11,76	87,88
Formosa	Bermejo	Pozo de Maza		510	82,55	71,34	71,15	65,96	82,50
Jujuy	Tumbaya	Purmamarca		510	57,06	22,86	21,11	5,32	59,46
San Juan	Sarmiento	Punta del Médano		502	62,55	8,76	34,58	11,84	68,57
Chubut	Futaleufú	Lago Rosario		456	77,63	29,82	62,65	38,33	95,45
Salta	Gral. José de San Martín	Padre Lozano		452	81,64	45,58	44,64	21,43	70,59
Río Negro	Ñorquincó	Ñorquincó		444	54,05	8,20	36,09	15,09	69,23
Salta	Gral. José de San Martín	Tobantirenda		434	86,87	33,18	36,28	13,64	83,33

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Los resultados educativos a nivel secundario no son tan exitosos, aún más del 80% de la población joven no concluye su educación secundaria. De acuerdo con la información disponible, gran

parte de estos magros resultados se explica por la inasistencia (y continuidad) a establecimientos o servicios educativos, ya que en todos los parajes existen establecimientos educativos o servicios educativos disponibles.

La presencia del Estado es importante en varias dimensiones, aunque ésta aún parezca insuficiente o no alcance una buena eficiencia. Más del 90% de los servicios educativos son públicos, pero lo que distingue a este grupo-contexto territorial de otros grupos rurales es la fuerte presencia del Estado como generador directo de empleo. Más del 40% de los ocupados formales trabaja para el sector público y un cuarto de los trabajadores realiza actividades en la esfera privada, la mayor parte en actividades agropecuarias.

#### 4. Pobladores rurales dispersos

Este grupo poblacional está distribuido en alrededor de 300 departamento provinciales y la población total ascendía a aproximadamente de 2,5 millones de personas. El grupo fue subdividido en cuatro contextos que dan cuenta de atributos especiales de cada uno de ellos y su relación con el medio económico local.

**CUADRO 77**  
**TIPOLOGÍA DE CONTEXTOS TERRITORIAL EN POBLADORES RURALES DISPERSOS**

Contextos territoriales	7.1 Pob. rural dispersa próxima a grandes ciudades	7.2 Pob. rural dispersa en zonas de alta productividad agropecuaria	7.3 Pob. rural dispersas en zonas baja renta y subsistencia	7.4 Pob. rural indígena dispersa
Cantidad de localidades	51	158	230	56
Censo 1991	188 514	949 135	1 555 668	360 792
Censo 2001	155 159	723 171	1 432 019	294 298
Variación intercensal	-18,76	-23,81	-7,95	-18,43

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 78**  
**CONDICIONES DE VIDA DE LOS CONTEXTOS TERRITORIALES EN POBLADORES RURALES DISPERSOS**

Contexto	7.1	7.2	7.3	7.4
Porcentaje pob. sin cobertura	60,36	44,97	70,36	80,70
Promedio hijos por mujer	2,41	2,24	3,25	3,47
Tasa de Mortalidad infantil por mil	12,89	13,08	15,46	20,02
Tasa de analfabetismo	4,72	3,90	11,29	16,62

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 79**  
**NIVELES EDUCATIVOS DE LOS CONTEXTOS TERRITORIALES EN POBLADORES RURALES DISPERSOS**

Contexto	7.1	7.2	7.3	7.4
Porc. adultos con primaria incompleta	28,44	29,08	49,61	59,89
Porc. 18 a 24 con primaria incompleta	14,26	10,89	26,85	32,12
Porc. 25 a 29 con primaria incompleta	18,14	13,34	31,91	38,42
Porc. 25 a 29 secund. incompleta	74,40	71,76	87,35	89,40
Porc. total adultos con secund. completa	21,18	17,85	7,20	6,76

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 80**  
**RASGOS EDUCATIVOS DE LOS CONTEXTOS TERRITORIALES EN POBLADORES RURALES DISPERSOS**

Contexto	7.1	7.2	7.3	7.4
5 años NO Asiste	27,93	22,65	47,78	42,17
6 a 11 NO Asiste	2,98	2,47	6,03	6,85
13 años NO Asiste	8,22	7,97	16,55	16,21
14 a 17 NO Asiste	26,1	27,79	47,48	49,28
Porc. de Alumnos en Primaria Estatal que asisten al Sector Estatal	98,8	98,68	99,21	99,57
Porc. de Alumnos en Secundaria Estatal que asisten al Sector Estatal	92,14	94,56	94,67	94,53

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 81**  
**MATRÍCULA INDÍGENA E INFRAESTRUCTURA ESCOLAR DE LOS CONTEXTOS TERRITORIALES EN POBLADORES RURALES DISPERSOS**

Contexto	7.1	7.2	7.3	7.4
Matrícula Aborigen	56	292	2 918	24 996
Cantidad de Unidades de Servicio Con Matrícula Aborigen	11	31	133	586
Lugares sin escuela Alumnos en Primaria	12	8	16	0
Lugares sin escuela Alumnos en Secundaria	24	61	29	2
Lugares sin Oferta de Adultos	39	136	173	35

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

## Contexto territorial 7.1: Población rural dispersa próxima a centros urbanos grandes<sup>55</sup>

La población rural dispersa (no agrupada en mínimas comunidades) se está reduciendo en el país en términos absolutos y relativos. Ese es también el caso de los pobladores dispersos próximos a centros urbanos y turísticos, que suman más de 150.000 personas. Si bien no hay evidencias claras sobre su proceso migratorio, debe tenerse presente que los grupos de rurales agrupados y las localidades de muy pequeño tamaño próximas a los centros urbanos han crecido considerablemente.

El nivel educativo de esta población es superior al promedio del medio rural y se compara con grupos poblacionales urbanos de pequeña escala, aunque obviamente es inferior al promedio nacional. El nivel del analfabetismo se ubica en torno al 4% y un 25% de la población adulta es la que no ha cumplimentado su educación primaria completa.

Una de las diferencias más claras de este contexto territorial en relación con el universo rural es la alta asistencia escolar relativa de estos pobladores dispersos próximos a centros urbanos. En cierto sentido, los pobladores de este grupo siguen pautas educativas urbanas, esto explica porque la población más joven tiene niveles de educación primaria comparativamente altos, sólo un 14% de los de edad de 18 a 24 años no ha finalizado el ciclo primario. Téngase en cuenta que para el tramo de 6-11 años, los porcentajes de asistencia son semejantes a localidades urbanas pequeñas.

La provisión de servicios educativos no es completa y, en varias áreas geográficas o departamentos, la población en edad educativa no tiene acceso próximo a escuelas de nivel primario y secundario. En un 25% de los lugares identificados no se brindan servicios de escolaridad primaria, en la mitad de los lugares no existen establecimientos secundarios y, en el 80% no existe educación de adultos. Esto explicaría en parte que, pese a tener un comportamiento cuasi urbano, los niveles de inasistencia luego de los 12 años sean elevados.

Como en la mayoría de las áreas rurales, las infraestructuras comunitarias son mínimas (dispone pavimento sólo el 22% de la población y no tienen agua potable y cloacas el 85% de la población). Sin embargo, las condiciones de las viviendas y el nivel de hacinamiento son comparativamente mejores que el resto de la población rural dispersa. Obviamente la cercanía con centros urbanos importantes genera algunas ventajas y el acceso a mejores condiciones de vida.

**CUADRO 82**  
**ÁREAS GEOGRÁFICAS CON MAYOR POBLACIÓN DISPERSA DEL CONTEXTO 7.1**

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. adultos con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. incompl.	Porc. pob. sin cob. sanitaria adicional	Porc. hac. 3 o + personas	Índice de Infraestructura
Córdoba	Santa María	10 287	5,51	33,30	24,33	79,57	70,00	12,83	141,97
Buenos Aires	La Plata	8 965	4,50	30,66	18,99	73,45	70,70	14,05	184,07
Córdoba	San Alberto	7 631	8,16	45,49	20,21	85,95	80,06	17,05	64,59
Corrientes	Capital	7 571	8,29	38,37	20,95	77,80	72,87	23,39	174,45
Córdoba	San Javier	7 410	6,82	38,78	16,23	84,30	82,47	19,36	140,75
Córdoba	Cruz del Eje	7 393	11,05	50,27	31,55	87,44	84,17	21,88	96,35
Buenos Aires	Luján	6 639	8,03	26,45	9,40	71,56	49,12	6,87	115,28
Buenos Aires	Florencio Varela	6 046	9,47	37,69	35,24	90,16	86,07	19,08	138,50
Córdoba	Calamuchita	6 040	6,02	37,75	15,49	76,09	60,31	8,17	92,77

(continúa)

<sup>55</sup> Dado justamente su característica de no estar agrupados sus pobladores en ningún tipo de aglomeración es imposible establecer el número de lugares o parajes. Por tal razón y para aproximar su ubicación y magnitud, se utiliza el departamento o partido de pertenencia como el sitio de localización.

Cuadro 82 (conclusión)

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. adultos con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. incompl.	Porc. pob. sin cob. sanitaria adicional	Porc. hac. 3 o + personas	Índice de Infraestructura
Buenos Aires	Gral. Pueyrredón	5 474	3,40	31,41	19,72	79,23	61,31	14,70	138,89
Buenos Aires	E. de la Cruz	5 110	3,15	23,60	9,62	69,81	50,96	10,36	107,48
Buenos Aires	Tigre	5 034	2,02	17,79	6,74	60,23	60,63	9,50	153,76
Buenos Aires	Escobar	4 920	3,10	23,77	13,38	69,19	64,17	14,53	133,90
Córdoba	Punilla	4 574	6,18	31,09	14,04	75,30	71,03	19,59	108,75
Buenos Aires	Pilar	4 557	2,98	20,87	13,61	58,88	50,47	10,74	155,79
Buenos Aires	Zárate	4 016	4,66	28,30	14,81	75,58	56,10	12,83	182,26
Buenos Aires	Cañuelas	3 798	3,53	27,23	11,27	73,65	56,06	10,15	94,97
Buenos Aires	Gral. Rodríguez	3 629	4,81	31,65	15,90	74,91	53,38	13,04	128,09
Córdoba	Totoral	3 578	6,61	36,92	13,29	82,05	54,16	10,99	75,18
Córdoba	Pocho	3 118	8,01	44,89	16,99	90,00	77,16	11,48	48,88
Buenos Aires	San Fernando	3 067	3,73	34,51	14,20	81,35	72,32	7,79	106,90
Buenos Aires	Necochea	2 997	2,26	25,35	8,39	65,24	44,38	5,73	66,35
Buenos Aires	Baradero	2 859	3,34	24,18	8,11	68,51	40,12	5,27	104,64
Salta	Capital	2 726	5,29	29,76	10,34	66,49	60,86	20,84	151,11
Córdoba	Mínas	2 541	6,69	43,84	14,29	88,97	79,26	13,93	77,53
Buenos Aires	Brandsen	2 288	2,66	24,27	10,68	72,22	47,90	6,16	88,07
Buenos Aires	Campana	2 192	5,09	34,49	15,41	81,66	66,97	15,47	130,98
Buenos Aires	Punta Indio	1 857	1,57	18,82	2,75	52,05	36,51	3,14	153,98
Buenos Aires	San Vicente	1 822	4,06	29,95	11,83	73,64	64,16	10,09	27,77
Buenos Aires	San Nicolás	1 669	4,21	29,56	15,87	75,86	56,20	9,73	104,90
Buenos Aires	Bahía Blanca	1 627	2,20	21,00	7,24	59,69	51,69	12,81	114,39
Buenos Aires	La Matanza	1 367	5,58	36,60	21,43	91,80	79,88	16,09	56,47
Buenos Aires	Merlo	1 240	5,40	32,54	20,28	87,18	73,95	12,34	56,61
Buenos Aires	Moreno	1 203	4,98	33,75	16,07	77,78	80,47	24,05	201,03
Buenos Aires	Berazategui	1 178	4,78	37,05	20,92	78,30	81,24	18,08	106,71
Buenos Aires	Berisso	1 104	2,60	19,14	1,60	68,37	59,78	10,60	264,28
Neuquén	Los Lagos	924	4,57	26,75	11,40	47,44	47,40	2,11	111,36
Buenos Aires	E. Echeverría	788	3,65	21,86	12,15	68,63	64,59	11,68	126,27
San Juan	Zonda	781	4,98	27,67	14,13	73,13	49,42	15,77	229,30
Buenos Aires	Ezeiza	735	4,72	24,44	12,82	57,58	51,16	6,67	89,40
Buenos Aires	Coronel Rosales	627	2,69	20,63	1,75	62,16	42,26	5,90	104,38
Buenos Aires	Presidente Perón	453	4,72	24,75	6,45	75,00	74,17	9,26	20,37

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

## Contexto 7.2: Población rural dispersa en zonas de alta productividad agropecuaria

Este grupo, que se encuentra distribuido en más de 150 departamentos locales, daba cuenta de 725.000 personas, aunque a comienzos de los noventa, ascendía a casi un millón de habitantes. Claramente, es un sector que tiende a urbanizarse en parajes y ciudades pequeñas y este proceso está muy ligado a los cambios organizativos y productivos en el sector agropecuario dado que más del 60% de la ocupación está vinculada al sector primario.

De igual manera que lo señalado para el contexto 6.3, los cambios tecnológicos en el sector agropecuario característico de estas zonas geográficas permite que tanto los productores como el personal de trabajo no necesariamente reside en el campo, excepto por razones de seguimiento y vigilancia. Actualmente muchas funciones productivas agrícolas son subcontratadas a empresas de servicios agrícolas que residen en ciudades intermedias y que desarrollan sus actividades económicas en amplias zonas geográficas productivas.

Este es un grupo con un nivel medio educativo alto para el medio rural, bajo en términos de la media nacional, pero superior a ciertos contextos territoriales urbanos de pequeña dimensión. El promedio de analfabetismo es 3,9%, y alrededor del 30% de los adultos totales no ha terminado su ciclo primario. Estos porcentajes mejoran fuertemente cuando sólo se toman en cuenta los tramos de edad 18-24 y 25-29 años (10,9% y 13,3%). Evidentemente el ambiente rural favorable, la proximidad de pueblos con niveles medio altos y la disponibilidad próxima de infraestructura educativa permiten que el nivel educativo primario mejore con los grupos más jóvenes.

Sin embargo, y como en muchas áreas rurales o urbanas muy pequeñas, los resultados a nivel secundario son bajos. Sólo el 17 % de los adultos totales finalizó dicho ciclo y la mejora en los grupos más jóvenes no es tan concluyente. En el tramo de 25-29 años, únicamente cerca del 30% finalizó el ciclo. En este nivel educativo, las carencias de servicios son más importantes (40% de los lugares no tendría escuelas secundarias próximas accesibles) y, por otro lado, muchos jóvenes se insertan laboralmente a temprana edad.

La mayoría de los servicios educativos son públicos, aunque la presencia de establecimientos privados (o cuasi-privados escuela estancia) es significativa en algunos lugares.

**CUADRO 83**  
**ÁREAS GEOGRÁFICAS CON MAYOR POBLACIÓN DISPERSA DEL CONTEXTO 7.2**

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. Incompl.	Porc. hac. 3 o + personas	Índice de infraestructura
Mendoza	San Rafael	45 438	7,96	39,98	17,0	76,4	9,47	217,78
Río Negro	General Roca	27 655	5,98	36,45	16,0	78,7	10,90	137,80
Córdoba	San Justo	19 222	3,85	33,38	18,7	81,9	4,66	31,61
Entre Ríos	Paraná	17 563	3,97	31,31	11,2	64,7	8,39	108,91
Mendoza	Guaymallén	16 772	5,93	34,45	17,8	75,8	13,25	263,55
Córdoba	Río Cuarto	16 188	3,90	29,00	9,8	65,3	3,72	45,67
Santa Fe	Las Colonias	15 137	2,47	23,03	10,0	77,6	5,29	63,28
Santa Fe	Castellanos	13 907	3,06	26,12	11,8	83,0	5,87	47,65
Entre Ríos	Villaguay	13 353	8,77	48,03	23,5	86,4	19,67	67,13
Entre Ríos	La Paz	12 958	10,05	46,16	21,1	82,4	20,22	93,35
Santa Fe	San Cristóbal	12 616	5,05	33,61	15,9	83,4	8,39	33,09
Córdoba	Capital	12 248	4,14	27,62	13,7	62,3	17,06	165,49
Santa Fe	Rosario	11 319	5,72	33,70	19,5	74,3	15,69	126,08
Entre Ríos	Federación	10 844	4,46	37,50	15,9	86,0	6,78	64,61
Córdoba	Colón	10 516	4,58	33,79	19,2	68,4	13,52	131,20
Entre Ríos	Concordia	10 348	6,77	40,30	26,0	80,2	11,92	131,57
Córdoba	Río Primero	10 173	5,63	40,48	18,0	84,0	10,21	37,41
Santa Fe	La Capital	10 127	5,17	30,15	14,7	74,5	17,74	95,29
Santa Fe	General López	9 826	2,73	24,17	9,2	63,8	2,78	46,31
Entre Ríos	Uruguay	9 792	3,56	32,97	12,6	76,5	7,13	72,62
Entre Ríos	Nogoya	9 748	4,52	36,91	7,4	72,8	7,02	51,50

(continúa)

Cuadro 83 (conclusión)

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. 25 a 29 secund. Incompl.	Porc. hac. 3 o + personas	Indice de infraestructura
Entre Ríos	Gualeguaychú	9 605	3,50	32,49	9,1	73,4	6,77	59,97
Córdoba	Unión	9 477	6,82	34,20	18,7	75,2	3,22	53,54
Neuquén	Confluencia	8 281	5,68	31,91	15,2	76,2	14,03	151,05
Santa Fe	Garay	7 989	6,53	36,65	17,1	80,1	31,15	121,61
Entre Ríos	Diamante	7 841	4,78	34,12	12,1	79,2	8,78	92,59
Entre Ríos	Colón	7 783	2,06	29,46	9,3	72,3	7,28	82,27
Córdoba	Gral. San Martín	7 748	3,95	32,57	18,3	75,7	5,47	43,25
Córdoba	Tercero Arriba	7 615	7,39	36,27	11,6	69,0	3,93	52,50
Entre Ríos	Gualeguay	7 432	7,22	42,29	17,1	77,7	14,39	66,89
Córdoba	Río Segundo	7 277	3,92	30,80	12,5	75,6	5,96	43,66
Santa Fe	San Javier	6 675	8,92	40,69	19,0	83,4	25,31	62,17
Córdoba	Marcos Juárez	6 599	2,84	26,86	6,7	65,7	1,94	45,56
Santa Fe	San Jerónimo	6 508	7,06	35,88	28,1	81,3	16,59	83,28
Buenos Aires	Mercedes	6 462	2,98	24,06	10,9	67,9	7,88	113,92
Santa Fe	Iriondo	6 409	6,72	31,07	12,3	68,7	6,43	53,52
Buenos Aires	Chacabuco	6 068	3,58	29,60	9,4	76,7	10,18	104,80
Entre Ríos	Federal	5 986	11,33	50,01	21,7	84,8	14,45	46,75
Buenos Aires	San Pedro	5 780	5,77	32,87	17,1	84,5	14,23	136,94
Santa Fe	San Martín	5 567	2,74	27,83	13,5	78,8	2,37	29,42
Santa Fe	9 de Julio	5 540	11,28	48,47	25,7	90,2	16,39	25,72
Entre Ríos	Feliciano	5 415	10,64	49,06	22,1	83,1	21,29	77,49
Buenos Aires	Balcarce	5 243	2,98	28,75	7,2	65,1	8,77	150,27
Córdoba	Juárez Celman	5 178	2,31	26,15	8,5	68,3	3,00	40,21

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

### Contexto 7.3: Población rural dispersa en regiones de baja productividad y agricultura de subsistencia

Este es el grupo rural de mayor dimensión tanto geográfica como en términos de población. Se han identificado cerca de 230 lugares/departamentos que suman casi 1,5 millones de personas. Si bien, como en otros ámbitos rurales se observa un descenso absoluto y relativo de la población, éste es muy leve, muy distante de lo que sucede en el otro espacio rural comparable (7.2).

El nivel educativo es uno de los dos más bajos del país; la tasa de analfabetismo supera el 11%, cinco veces la media nacional y tres veces la de la región rural dispersa comparable. Más del 50% de los adultos no había concluido la educación primaria y, si bien este porcentaje ha descendido en los tramos más jóvenes de edad, sigue siendo altísimo: 27% sin primaria para el grupo de 18-24 años y 32% para 25-29 años. Las cifras referidas a la educación secundaria ponen claramente de manifiesto el espacio de conocimientos formales de estas áreas: más del 93% de los adultos no terminó su secundario y esta cifra no tiene mejoras relevantes con grupos de edad más jóvenes; más del 90% de los jóvenes de 25-29 años tampoco terminó el secundario.

Si bien supuestamente existe infraestructura educativa o servicios disponibles no se ha podido evaluar las reales condiciones de acceso. Este punto es particularmente relevante en este grupo porque las condiciones de infraestructura y conectividad son escasas, inexistentes en muchos casos y existen



servicios públicos que compensen esta situación<sup>56</sup>. Por esa razón, la inasistencia es tan alta, que muy probablemente sea aún mayor que lo que señalan los datos.

**CUADRO 84**  
**DEPARTAMENTOS DE MAYOR ENVERGADURA DEL CONTEXTO 7.3**

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. adultos con prim. incompl.	Porc. 18 a 24 con prima. incompl.	Porc. de alumnos en Prim. que asisten al sector estatal	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. pob. sin cob. Sanitaria adicional
Misiones	Guaraní	38 801	14,11	67,8	49,3	100,00	14,2	57,3
Tucumán	Cruz Alta	35 061	7,50	37,3	15,6	100,00	23,2	57,8
Santa Fe	Gral. Obligado	31 362	10,57	47,5	24,0	100,00	26,7	73,4
Mendoza	San Martín	30 929	7,52	42,9	17,8	100,00	10,4	56,4
Misiones	Oberá	29 855	9,88	53,7	34,6	87,50	14,3	66,7
Tucumán	Leales	28 410	8,21	40,2	14,0	94,15	20,7	57,3
Misiones	Caingúas	25 718	9,95	58,9	36,9	95,16	11,3	62,5
Tucumán	Burruyacú	22 542	10,37	44,7	21,3	100,00	17,5	54,4
Corrientes	Goya	20 352	16,22	60,0	34,4	100,00	24,5	72,1
Jujuy	El Carmen	19 664	9,58	46,8	25,2	100,00	38,5	51,3
Formosa	Pirane	19 378	11,80	53,3	25,8	100,00	30,1	88,9
Stgo. del Estero	Banda	18 037	11,29	52,8	35,7	100,00	33,2	84,8
Tucumán	Chicligasta	17 402	7,78	38,8	20,4	94,00	25,8	73,0
Misiones	San Ignacio	17 012	9,18	50,1	30,2	94,25	21,0	74,4
Mendoza	Luján de Cuyo	16 647	6,55	38,5	17,9	100,00	12,3	57,6
Misiones	Gral. Belgrano	15 550	15,75	68,0	54,1	100,00	12,4	70,1
Tucumán	Monteros	15 160	6,17	34,3	11,8	100,00	23,6	69,6
Stgo. del Estero	Robles	13 978	8,99	49,5	32,9	100,00	34,3	83,3
Mendoza	Tupungato	13 266	8,18	43,3	21,9	100,00	19,6	65,6
Corrientes	Lavalle	12 993	13,52	61,3	46,0	100,00	27,2	84,5
Misiones	El Dorado	12 931	12,03	55,3	35,9	100,00	16,4	70,9
Tucumán	Río Chico	12 916	7,76	37,6	13,1	100,00	28,2	75,4
Misiones	Libertador Gral. San Martín	12 452	9,83	50,7	31,7	100,00	15,4	67,3
Tucumán	Lules	12 407	6,33	35,7	19,6	97,85	27,4	67,6
Mendoza	General Alvear	11 919	8,97	45,0	17,4	100,00	9,1	74,4
San Juan	Pocito	11 882	6,83	37,4	20,4	100,00	13,1	71,3
Mendoza	San Carlos	11 572	8,58	42,5	21,6	100,00	14,0	70,5

(continúa)

<sup>56</sup> Dicho en pocas palabras, no es lo mismo caminar una cierta cantidad de kilómetros en un camino vecinal de la zona rural agrícola de alta productividad que por montes y picadas vírgenes.

Cuadro 84 (conclusión)

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. adultos con prim. inkompl.	Porc. 18 a 24 con prima. inkompl.	Porc. de Alumnos en Prim. que asisten al Sector Estatal	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. pob. sin cob. Sanitaria adicional
Stgo. del Estero	General Taboada	11 476	16,95	61,3	40,7	100,00	26,1	87,0
Chaco	Cte. Fernández	11 370	14,55	56,2	38,0	100,00	24,9	86,2
Mendoza	Tunuyán	11 359	7,23	37,8	15,7	100,00	14,1	65,7
Santiago del Estero	Avellaneda	11 099	11,94	59,6	37,2	100,00	31,0	89,5
Tucumán	Tafí Viejo	10 491	7,32	37,8	20,7	97,36	20,0	61,3
Santa Fe	Vera	10 235	10,43	46,9	22,7	99,03	21,7	64,5
Corrientes	Bella Vista	9 957	10,79	53,4	29,0	100,00	28,8	87,2
Salta	Anta	9 706	15,26	60,8	39,5	100,00	32,9	80,7
Formosa	Pilagás	9 537	9,83	50,6	26,7	100,00	29,7	89,8
Stgo. del Estero	Moreno	9 286	14,67	62,0	41,9	100,00	31,6	81,6
Salta	Cerrillos	9 266	5,23	33,4	14,0	87,52	31,0	48,6
Corrientes	Concepción	9 211	18,27	65,1	43,7	100,00	30,9	80,1
Misiones	San Javier	9 129	12,94	59,6	36,5	100,00	9,4	66,8

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

**CUADRO 84 A**  
**DEPARTAMENTOS DE MENOR ENVERGADURA DEL CONTEXTO 7.3**

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. adultos con primaria inkompl.	Porc. 18 a 24 con primaria inkompl.	Porc. de Alumnos en Primaria que asisten al Sector Estatal	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. pob. sin cob. Sanitaria adicional
Corrientes	Mercedes	4 897	13,13	54,7	33,4	100,00	16,0	59,4
Mendoza	Malargüe	4 689	21,61	59,9	35,0	100,00	10,5	83,3
Salta	Cachi	4 687	7,75	41,2	10,9	100,00	19,1	85,3
Córdoba	Río Seco	4 612	9,11	50,0	23,5	100,00	13,9	79,9
Corrientes	San Miguel	4 547	18,45	65,2	43,4	100,00	42,1	87,9
Misiones	Candelaria	4 527	10,17	49,4	33,5	100,00	19,1	79,8
Corrientes	Paso de los Libres	4 407	11,19	53,3	33,5	100,00	18,4	70,9
Chaco	12 de Octubre	4 277	16,81	69,7	49,9	100,00	18,2	84,9
Chaco	San Lorenzo	4 256	17,03	67,2	40,0	100,00	24,8	84,8
Sgo del Estero	Choya	4 118	9,33	46,9	24,7	100,00	20,2	82,2
Sgo. del Estero	Guasayán	4 072	8,67	46,1	25,8	100,00	26,1	75,9
Salta	Molinos	4 067	10,88	45,4	10,0	100,00	20,2	81,0
Misiones	Capital	3 995	8,95	43,3	24,9	100,00	17,5	69,2
Salta	Rosario de la Frontera	3 961	10,80	51,0	22,2	100,00	17,9	72,8
Jujuy	Santa Bárbara	3 888	13,36	57,8	27,1	100,00	28,5	78,9
Salta	Gral. Güemes	3 826	9,80	49,0	26,0	100,00	34,0	67,9

(continúa)

Cuadro 84A (conclusión)

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. adultos con primaria incompl.	Porc. 18 a 24 con primaria incompl.	Porc. de alumnos en primaria que asisten al sector estatal	Porc. hac. 3 o + personas	Porc. pob. sin cob. sanitaria adicional
Salta	Metán	3 701	10,64	51,1	21,5	100,00	28,5	75,2
Catamarca	La Paz	3 660	8,82	48,1	29,0	100,00	21,9	67,7
Chaco	Sgto. Cabral	3 595	19,35	62,8	27,5	100,00	30,6	90,1
San Luis	Libertador Gral San Martín	3 508	8,34	52,6	31,8	100,00	8,4	85,2
Córdoba	Ischilín	3 481	8,77	42,2	21,1	100,00	18,3	69,5
Corrientes	San Martín	3 266	17,14	62,1	38,7	100,00	17,9	72,2
Chaco	Gral. Donovan	3 046	13,13	53,4	26,8	100,00	33,9	79,3
Corrientes	Mburucuyá	2 974	17,94	63,1	36,4	100,00	29,6	87,6
San Luis	Ayacucho	2 858	10,96	49,7	28,9	100,00	15,4	80,6
La Rioja	R. Vera Peñaloza	2 802	7,69	49,6	22,0	100,00	14,1	66,3
Jujuy	Dr. M. Belgrano	2 753	10,27	46,1	19,7	100,00	20,2	67,2
San Luis	Cnel. Pringles	2 748	6,15	43,4	28,6	100,00	13,8	71,4
La Rioja	Capital	2 727	8,00	38,1	23,4	100,00	20,4	55,8
Catamarca	Santa Rosa	2 695	6,78	42,1	18,9	100,00	24,7	63,9
San Luis	Chacabuco	2 648	6,50	46,2	21,1	100,00	9,3	75,1
San Juan	Angaco	2 643	8,91	41,0	21,8	100,00	11,1	68,2
Corrientes	Sauce	2 587	21,26	69,7	49,2	100,00	24,7	72,3
Chaco	Libertad	2 446	11,26	47,3	26,3	100,00	23,7	75,4
Neuquén	Minas	2 431	19,17	55,6	25,1	100,00	9,8	65,6
Jujuy	Palpalá	2 394	9,22	41,8	15,8	100,00	32,4	48,3
Chaco	Gral. Belgrano	2 365	17,27	61,7	41,9	100,00	22,0	86,6
Corrientes	Itatí	2 342	15,05	50,9	27,8	100,00	26,7	83,3
Río Negro	Adolfo Alsina	2 250	7,06	38,6	11,9	100,00	10,3	64,4
Neuquén	Zapala	2 201	18,94	58,6	26,5	100,00	24,6	79,3
San Juan	9 de julio	2 197	7,63	39,2	18,3	100,00	10,8	57,0

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Las fuertes deficiencias educativas no son una carencia puntual o sectorial. La tasa de mortalidad infantil asciende al 15,5 por mil, más del 70% no tiene ninguna cobertura sanitaria extra a la prestada por el Estado, y ésta, en estas zonas, es de tipo ambulatoria. Alrededor del 50% de los habitantes tiene viviendas con materiales precarios y un altísimo nivel de hacinamiento (20% de las personas comparten la habitación con tres o más personas); el 85% no tiene teléfono y más del 95% no tiene agua potable ni cloacas. Sólo el 10% tiene acceso a pavimento.

#### Contexto 7.4: Población indígena dispersa

Este grupo ha sido identificado en 57 áreas/departamentos, ascendiendo a una población total de 300.000 personas. En general, la población indígena dispersa está descendiendo en términos absolutos y relativos pero, por lo que se puede inferir de los datos censales, este proceso es muy diferenciado por lugares de residencia. El cuadro de los principales lugares aporta evidencia al respecto.

Los niveles educativos formales son muy bajos: el analfabetismo supera el 15% y los adultos sin educación primaria completa ascienden al 60% de la población. Este porcentaje es considerablemente más bajo, aunque siguen siendo muy elevados, en los grupos de edad más jóvenes. En el segmento 18-24 años de edad, no terminaron la escolaridad primaria más del 30% de los

jóvenes, porcentaje que se eleva aún más en el tramo 25-29 años (38,4%). Obviamente, con estos niveles, la educación secundaria es mínima. En el censo 2001, solo el 6,6% de los adultos tenía secundario terminado.

**CUADRO 85**  
**DEPARTAMENTOS DE MAYOR ENVERGADURA DEL CONTEXTO 7.4**

Jurisdicción	Departamento	Censo 2001	Tasa de analfabetismo	Porc. adultos con primaria incompl.	Porc. de alumnos en primaria que asisten al sector estatal	Porc. pob. sin cob. sanitaria adicional	Porc. hac. 3 o + personas	Indice de infraestructura
Chaco	Gral. Güemes	27 007	22,60	73,40	97,57	93,94	38,13	25,80
Mendoza	Lavalle	18 591	10,67	50,02	100,00	72,78	14,95	183,58
Formosa	Patiño	18 321	15,93	64,91	100,00	91,84	37,27	32,07
Formosa	Pilcomayo	16 902	8,28	43,44	100,00	86,97	29,10	50,62
Salta	Rivadavia	15 885	19,37	68,73	100,00	93,85	49,19	32,73
Chaco	Libertador Gral San Martín	15 680	20,21	69,76	100,00	88,87	38,64	66,84
Salta	Gral José de San Martín	12 781	17,67	58,23	100,00	88,57	39,85	108,22
Chaco	Quitilipi	10 552	16,29	65,19	100,00	90,52	34,48	45,83
Salta	Orán	10 133	14,29	60,23	100,00	69,54	33,03	76,19
Chaco	25 de Mayo	8 620	15,77	67,23	100,00	86,80	37,09	15,57
Formosa	Bermejo	8 228	18,83	69,54	95,86	93,12	49,56	13,45
Salta	Santa Victoria	7 629	25,77	75,22	100,00	89,68	22,52	33,94
Formosa	Ramón Lista	7 299	25,20	72,65	100,00	89,34	62,34	27,45
Chubut	Cushamen	6 931	10,72	45,60	100,00	73,77	12,76	142,99
Chaco	O'Higgins	6 567	18,37	62,81	100,00	86,36	29,46	29,33
Formosa	Laishi	4 892	12,00	52,96	100,00	75,80	27,58	70,31
Chaco	Bermejo	4 764	14,03	59,00	100,00	82,51	27,00	87,00
Río Negro	Bariloche	4 047	5,09	29,80	100,00	65,23	7,49	131,92
Jujuy	Humahuaca	3 968	20,56	64,48	100,00	85,58	16,13	60,08
Salta	Iruya	3 959	18,53	64,80	100,00	85,80	22,43	60,12
Misiones	Iguazú	3 900	14,17	58,74	100,00	77,69	25,23	74,48
Chaco	San Fernando	3 696	14,79	55,27	100,00	76,73	30,30	70,19
Jujuy	Cochinoca	3 301	11,65	61,45	100,00	89,49	20,33	59,16
Jujuy	Yavi	3 132	18,44	66,25	100,00	84,42	14,01	73,79
Salta	San Carlos	2 850	17,31	57,61	100,00	89,96	19,79	33,19
Jujuy	Tilcara	2 614	14,86	50,64	100,00	80,68	14,87	114,57
Neuquén	Aluminé	2 549	13,57	48,36	100,00	72,34	18,62	48,01
Neuquén	Chos Malal	2 370	16,11	57,34	100,00	79,49	14,14	85,19
Neuquén	Ñorquín	2 337	13,69	54,77	100,00	66,37	18,40	107,20
Chubut	Futaleufú	1 899	8,02	42,76	100,00	48,76	9,69	138,08
Río Negro	25 de Mayo	1 828	37,50	82,30	100,00	88,68	5,95	14,93
Formosa	Matacos	1 776	18,07	72,88	100,00	95,05	55,06	17,23
Buenos Aires	Gl. Viamonte	1 749	3,75	30,44	98,08	47,68	4,75	18,58
Río Negro	Pilnaniyeu	1 731	20,86	66,50	100,00	80,36	12,09	31,98
Neuquén	Catan Lil	1 651	24,32	67,65	100,00	85,65	14,98	11,15
Jujuy	Rinconada	1 575	14,66	65,85	100,00	85,27	20,89	52,76
Río Negro	El Cuy	1 472	29,74	72,44	100,00	84,71	9,31	44,63
Catamarca	Santa María	1 354	13,33	50,96	100,00	77,10	15,44	48,23
Jujuy	Santa Catalina	1 345	20,63	75,32	100,00	90,78	17,84	33,38
Neuquén	Picunches	1 281	12,42	52,80	100,00	70,57	16,13	30,49
Río Negro	Ñorquínco	1 062	28,30	77,78	100,00	89,17	11,42	5,08
Salta	La Poma	1 008	11,59	60,49	100,00	78,08	21,48	48,83
Salta	Los Andes	915	21,90	60,03	100,00	80,00	16,04	62,14
Neuquén	Collón Curá	793	21,82	67,59	100,00	82,22	12,82	25,38

Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Todos los valores de los indicadores de infraestructura personal o comunitaria son los más bajos del país, significando brechas enormes de condiciones de vida, calidad, acceso a oportunidades laborales, etc. La problemática de este grupo excede claramente a la cuestión educativa, aunque ésta forma parte central de toda la situación.

### **III. Consideraciones finales**

#### **A. Otro punto de partida**

Los diagnósticos sociales y educativos en el país han evidenciado a lo largo de las últimas décadas las grandes disparidades observadas entre las provincias respecto de su desarrollo productivo, social y educativo. Estos diagnósticos han tendido a resaltar las diferencias entre las provincias del norte, signadas por desarrollos deficitarios y las del centro y sur, con mayor riqueza en todas estas dimensiones. Los datos a ese nivel de desagregación minimizan, sin embargo, el gran nivel de heterogeneidad que se encuentra al interior de cada una de las jurisdicciones.

Este trabajo apuntó a producir los insumos necesarios para mirar al interior de las fronteras jurisdiccionales —aunque luego necesariamente vuelve sobre ellas— para construir elementos críticos para el planeamiento educativo y social. Este ejercicio brinda a su vez un enfoque que prioriza una mirada integral y sistémica sobre el territorio y ofrece información estratégica para el sector educativo en el nivel central de gobierno y los gobiernos provinciales. En rigor, permite contar con una clasificación prototípica de las localidades que otorga mayor especificidad sobre las características de los contextos en donde operan las políticas educativas, económicas y sociales.

Los resultados obtenidos, por el análisis realizado, muestran que al interior de las distintas jurisdicciones se verifica un alto nivel de heterogeneidad entre los distintos territorios. Esta heterogeneidad está dada por la composición y volumen de los activos o capitales con los que cuentan los hogares de los distintos contextos por la dinámica de su desenvolvimiento y acumulación. Los contrastes sociales y económicos se entrelazan (se asocian, se correlacionan) con las disparidades educativas no solo en cuanto al nivel de cobertura del sistema educativo básico, sino también respecto de la trayectoria de los alumnos en dichos sistemas, del tipo de oferta de educación y formación para los adultos y el peso del sector estatal en la provisión del servicio.

Los diversos factores económicos, sociales, demográficos, laborales, habitacionales establecen relaciones complejas de mutua y recíproca influencia, que le otorga a las desigualdades territoriales una perspectiva más sistémica que singular-sectorial. Algunos de estos factores pueden ser relativamente particulares de un lugar geográfico, tanto de tipo físico-ambiental (medio ambiente, topografía, condiciones para la vida humana) como determinados por circunstancias históricas especiales (por ejemplo parajes creados por razones militares-fronterizas; pueblos que congregan habitantes de origen migratorio común; comunidades indígenas, localidades vinculadas a la extracción minera o petrolífera, pueblos surgidos a partir de la ampliación de la frontera agropecuaria, etc.). Otros

factores dicen relación con la dinámica de desarrollo productivo e institucional, con la evolución de la trama urbana nacional/provincial y con los diferentes estilos institucionales y políticos de organización interna provincial<sup>57</sup>. Incluso debe tenerse presente que muchas provincias argentinas tienen una antigüedad menor a los 60 años; debiendo su tipo de organización interna a las estrategias que los gobiernos nacionales han desplegado en diferentes momentos históricos.

En este trabajo, recogiendo un cierto consenso académico y teórico, se enuncia que el “lugar de residencia”, identificado aquí como territorio<sup>58</sup> incide en gran medida en las oportunidades y alternativas de los habitantes, debido a las situaciones específicas de los contextos sociales cotidianos, los entornos productivos-laborales y el acceso (mayor o menor) a servicios de infraestructura (agua potable, teléfono, pavimento, etc.), a coberturas básicas (salud, educación, jubilación, etc.) y a políticas y fondos públicos que estimulan o incentivan su desarrollo. Las grandes desigualdades observadas dan lugar a un mapa de marcada inequidad.

Se considera que en el mediano-corto plazo, de no mediar una acción deliberada, ciertas brechas socio-económicas crean condiciones (positivas o negativas) de persistencia y profundización de las condiciones de vida que implican efectos de arrastre y de transferencia intergeneracional que, a su vez, actúan como ventajas o limitaciones concretas a las posibilidades de cambio y mejora<sup>59</sup>.

En este sentido, se plantea que si bien el tamaño de la localidad puede ser una variable explicativa, no todas las localidades de tamaño semejante tienen necesariamente niveles de vida y educativos similares. Existen otros factores sociales, económicos y de disposición de recursos y activos públicos que operan positiva o negativamente en relación con el tamaño. El diagnóstico se construye sobre la base de preguntas que abordan la problemática de desarrollo social desde una perspectiva sistémica y relacional, donde la inclusión de la dimensión territorial posibilita captar la diversidad de escenarios que existen en el país y el nivel de complejidad que este diagnóstico aporta a la política actual. Se propone aquí un diagnóstico que constituye un punto de partida alternativo para construir una agenda de políticas que apunte a generar mayor equidad y justicia social para todos los habitantes de la Argentina.

## B. Principales hallazgos del estudio

La clasificación de las 3.938 localidades de todo el país en función del tamaño poblacional y de un conjunto amplio de indicadores sociales, económicos y educativos ha dado como resultado la identificación de al menos 26 contextos territoriales diferentes en la Argentina. Asimismo, cuando se deja de lado la prevalencia del tamaño poblacional de la localidad como primer ordenador de esta diversidad y se hace foco en las condiciones sociales, económicas y educativas, es posible agruparlos en ocho tipos de escenarios, a saber:

- 1) Emergencia social, económica y educativa rural indígena.
- 2) Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura en el ámbito peri urbano.
- 3) Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura en el ámbito rural.
- 4) Restricciones educativas en centros urbanos de tamaño mediano-grande en contextos vulnerables.

---

<sup>57</sup> Las diferentes constituciones provinciales establecen marcos jurídicos distintos para las unidades sub-provinciales y estas cuentan con responsabilidades y autonomías diversas.

<sup>58</sup> Ciudad, pueblo, paraje, entorno territorial.

<sup>59</sup> Un ejemplo de estas limitaciones: el fenómeno de migraciones internas, incluso a situaciones de calidad de vida inferiores (a una villa) pero con el imaginario de posibilidades de progreso.

- 5) Limitaciones educativas en contextos sociales y económicos favorables de ciudades pequeñas;
- 6) Ciudades intermedias en contextos socioeconómicos dinámicos con indicadores educativos favorables.
- 7) Grandes ciudades con problemas de cobertura y trayectorias en el sector educativo.
- 8) Nivel educativo, social, económico por sobre la media nacional.

Esta clasificación posibilita una aproximación estratégica para abordar la diversidad de contextos territoriales de nuestro país. El valor de este primer análisis de la información, a un nivel de desagregación que supera el diagnóstico por provincia, brinda datos concretos para describir el nivel de heterogeneidad y la naturaleza de la misma. Ello permite conocer cuáles son las grandes disparidades que se registran en cada uno de los contextos.

Los resultados muestran que habría al menos cuatro escenarios críticos sobre los que es necesario intervenir en el corto plazo: 1) emergencia: escenario rural indígena, 2) severo déficit urbano: escenarios peri-urbanos pobres, 3) severo déficit rural: escenarios rurales concentrados y 4) restricciones educativas en contexto vulnerables: el escenario urbano marginal.

Si bien hay matices que hacen que algunos de estos escenarios sean más urgentes que otros —el primero concentra la situación más crítica de todas y el cuarto la situación más favorable de este conjunto— todos ellos en realidad presentan problemáticas diferentes, de niveles de complejidad disímiles, basadas a su vez en configuraciones muy dispares de activos en dichos territorios. Mientras en el primer escenario, los déficit materiales básicos para el desarrollo de una comunidad asumen guarismos críticos, en el último las condiciones de vida son también muy precarias a pesar de que algunas condiciones de básicas están garantizadas para un subconjunto grande de su población.

Estos cuatro escenarios críticos concentraban en conjunto en el año 2001 14.264.769 habitantes (39% de la población total del país en 2001) y 3.905.413 niños y adolescentes en edad escolar (44% del total de ese grupo poblacional de nuestro país)<sup>60</sup>. Se encuentran presentes en 3.348 localidades de diverso tamaño, pero con gran mayoría de localidades pequeñas emplazadas a lo largo de todo el territorio nacional.

El escenario más crítico, el de emergencia en contextos rurales indígenas presenta un fuerte retraso educativo (alto nivel de analfabetismo, falta del cumplimiento de la educación primaria, alta presencia de población adulta sin educación básica, población en edad educativa —5 a 18 años— que no concurre a establecimientos educativos, ausencia de oferta educativa de los ciclos obligatorios y de adultos, etc.). En este caso es necesario pensar y desarrollar una estrategia específica para posibilitar una más rápida aproximación a los promedios nacionales. En estas áreas territoriales rezagadas se verifica una convergencia de factores que inciden fuertemente en sus carencias y aislamiento, baja productividad, la fuerte presencia de elementos históricos, culturales y tradicionales que bloquean posibilidades de nuevas oportunidades (o fenómenos de estigmatización: “qué se puede hacer en lugares como esos”) o factores que están relacionados con las iniciativas (o ausencia) del Estado, la disponibilidad de activos públicos y servicios, equipamientos sociales básicos, ausencia de políticas específicas de larga maduración, relación institucional con la provincia, gobernabilidad local, etc. En esta situación podemos ubicar a los tres primeros escenarios señalados.

El tipo de escenario urbano con restricciones educativas en contextos de alta vulnerabilidad social, presenta características diferentes por ser parte de la mancha urbana más desarrollada. Con esta denominación se identifican territorios caracterizados por una alta fragmentación interna, donde se registra una marcada desigualdad en el acceso a los distintos activos presentes en el territorio. Mientras algunos acceden a todos los servicios y participan del mercado laboral y social, otros no alcanzan a satisfacer estas demandas y cuando lo hacen acceden a un circuito de servicios y a un mercado de

---

<sup>60</sup> Esta información deberá ser actualizada oportunamente con los datos del CENSO 2010 recientemente implementado (noviembre 2010).



empleo de muy baja calidad: escuelas con serios problemas para garantizar las trayectorias de sus alumnos, sociedades sin oportunidades para los adultos que no lograron completar la escolaridad básica, precarización e informalidad laboral, desempleo y malas condiciones habitacionales.

Los cuatro escenarios señalados, son prioritarios para la agenda pública y educativa. Pero no todos requieren el mismo tipo de intervención ni en términos de componentes ni en la misma secuencia. La propia naturaleza de los problemas en cada contexto es tan diversa que solo puede emprenderse desde una propuesta que considere estos niveles de diversidad y desarrolle miradas que incluyan otras variables que hacen a dimensiones más cualitativas aquí no desarrolladas sobre las que se comenta al final de este apartado.

Como se vio en el cuadro 21, cada una de las provincias presenta una particular composición de escenarios, en la cual el peso relativo de la población general y el de aquellos que se encuentran en edad de la escolaridad obligatoria en cada escenario resulta también variable. Si se consideran solo la presencia de los dos primeros escenarios presentados (los escenarios más críticos, el 1 y el 2), se obtiene como resultado que 12 provincias tienen un porcentaje significativo de población en edad escolar en estos contextos (cerca al 20% o más)<sup>61</sup>, mientras que otras jurisdicciones presentan otro tipo de configuraciones. Es más cuando se consideran los cuatro escenarios el diagnóstico se hace más complejo. Un ejemplo de este nivel de heterogeneidad: mientras algunas provincias tienen entre el 10% y 25% de su población en edad escolar en alguno de estos cuatro escenarios (Santa Cruz, Neuquén, Santa Fe, Córdoba, Río Negro), otras presentan un alrededor del 50% en esta situación (Salta, Jujuy, San Luis, Tucumán) y en otras supera el 60% (Misiones, Chaco, San Juan, Santiago del Estero).

Este diagnóstico posibilita el desarrollo de estrategias diferenciadas que cada una de las provincias deberá considerar en sus localidades ya que agrupa situaciones de emergencia en contextos territoriales, culturales, sociales y productivos muy disímiles.

### **C. Políticas de equidad: ¿políticas universales versus políticas focalizadas?**

La evidencia empírica presentada invita a retomar la discusión sobre la pertinencia de diversas estrategias para responder a los desafíos presentes: ¿políticas públicas universales versus políticas públicas focalizadas?, ¿necesidad de un abordaje sistémico o parcial/sectorial? Estas discusiones han sido ya planteadas por diversos referentes del sector educativo, sin embargo sigue vigente su definición en función del sentido último de la política educativa. Sobre este aspecto es necesario hacer una primera distinción entre estas orientaciones de estrategias puesto que ellas pueden ser complementarias y no necesariamente contradictorias.

El diagnóstico presentado muestra que la naturaleza de la heterogeneidad observada resulta de la conformación de configuraciones disímiles en función del volumen y composición de activos en cada uno de los escenarios. En este sentido, una política universal que a todos ellos ofrezca la misma batería de intervenciones y estrategias, resolverá seguramente parte de los problemas: los problemas de aquellos contextos a quienes esta composición y estrategia resulte pertinente, en función de sus características y su punto de partida; en cambio, para el resto, el impacto estará condicionado por esta falta de pertinencia.

En este segundo caso, donde la pertinencia de la estrategia no se condice con la problemática, el impacto observado será bajo y la inversión de recursos y esfuerzos será hasta disruptivo, por cuanto se presenta la intención de resolver problemas que hacen a necesidades básicas o sustantivas de la población y no se logran los resultados esperados. Esto genera una doble frustración: en las expectativas de la población sobre la capacidad de las políticas de resolver los problemas y mejorar las

---

<sup>61</sup> En esta sección del documento no se considera a la Ciudad de Buenos Aires, por cuanto no se analizó la dispersión interna que tienen sus distritos.

condiciones de vida de las personas y en los hacedores de políticas que ven bajos o nulos impactos de las inversiones y acciones desplegadas.

Más aún si se considera que el componente universal de una política tiene que estar definido por los resultados que se espera alcanzar. En materia educativa, por ejemplo, podría definirse como meta la de universalizar el nivel secundario, promoviendo una política universal de cobertura del sistema. Pero claro está —o debería estarlo— que para lograr este objetivo será necesario desarrollar en el territorio una diversidad de estrategias para lograr que en todos los contextos ello ocurra. Las provincias, que comparten un marco normativo común, deberán desplegar no obstante distintas estrategias para responder a los desafíos que los diferentes contextos presentan y superar grandes disparidades sociales y educativas (tanto en función del perfil del alumnado como de las características de las escuelas). No es lo mismo pensar el objetivo de universalizar el nivel secundario en localidades donde gran parte de la población en edad escolar se halla en condiciones de vulnerabilidad social y económica que en contextos productivos y sociales favorables; así como también es diferente pensar en localidades donde el sistema educativo adquiere características restrictivas (bajo nivel de cobertura) en donde el desafío es la inclusión, que en aquellos que ya se encuentran masificados en donde el desafío puede ser el sostenimiento de la matrícula y la calidad de los aprendizajes.

En este sentido, es deseable tener metas universales y políticas universales que en su modo de llegar al territorio contemplen una batería de estrategias diversas para atender las distintas problemáticas. En este sentido, en el plano operativo, debe incluirse un proceso de selección de escuelas, poblaciones o territorios específicos para el despliegue de una u otra alternativa o “combo” de estrategias para responder más específicamente a las necesidades del contexto. Este tipo de abordaje requiere de un diagnóstico pertinente e instrumentos de gestión tales como políticas de seguimiento y monitoreo que permitan estar más cerca del terreno y generen insumos para corregir y ajustar las acciones.

Otro elemento a considerar en esta discusión es el carácter sistémico de las políticas versus lo sectorial o singular. El desarrollo social y económico de un país no puede pensarse sólo a partir del desarrollo de una sola política, es vasta la investigación en la materia que da cuenta de la multidimensionalidad y la interrelación entre diversos planos de la vida social y económica en un país y cualquier visión que sólo apunte a resolver un problema no resuelve el resto.

Una política de crecimiento económico tendiente a promover la justicia social tiene que, necesariamente, avanzar en simultáneo en distintos planos para responder a las necesidades de una población con diferentes posibilidades determinadas por una variedad de circunstancias —lugar de origen, posición en la estructura social, condiciones de salud física y mental, grupo etario— y garantizar el cumplimiento de los derechos a la educación, a la salud, etc. Una política de desarrollo debe concebirse desde una perspectiva integral y sistémica en la que distintos sectores operan con objetivos generales comunes. Dado el carácter multidimensional de las problemáticas de desarrollo social, educativo y económico, las políticas sectoriales deberán responder a sus problemáticas específicas en diálogo permanente con aquellas políticas orientadas a responder a otras temáticas. En este sentido, es central garantizar la existencia de órganos en la administración pública que puedan mantener esta mirada estratégica de la política, una mirada macro que garantice una genuina articulación de las políticas sectoriales en el plano más alto de gobierno pero que tenga su correlato en el nivel más bajo, en el seguimiento de lo que ocurre en otros niveles de gobierno que operan también en la ejecución de políticas en terreno, municipios, escuela y los actores que en todos estos niveles operan —ya que cada uno será responsable de desarrollar estrategias particulares en el entramado de la política. En síntesis, es preciso desarrollar el andamiaje institucional necesario para garantizar la coordinación de las acciones en el territorio. De esta forma, se aumentará significativamente la sinergia de los impactos y la posibilidad de obtener los resultados buscados.

Cabe hacer también aquí una reflexión sobre la temporalidad de las acciones: un abordaje sistémico presupone cierta simultaneidad en el desarrollo de distintas acciones, pero no todo debe

desplegarse al mismo tiempo, ni en los mismos ritmos, ni en la misma cuantía. La naturaleza de los problemas ordena y jerarquiza las acciones en terreno. Tomando como ejemplo el sector educativo, no es deseable que lleguen libros a una escuela si los docentes no están previamente capacitados para su utilización con sus pares y alumnos. No es condenable enviar los libros, claro, pero sin duda es esperable que ello se acompañe de otras acciones necesarias para su uso y lograr el impacto esperado. De igual modo, existen hoy condiciones básicas de infraestructura no satisfechas en muchas escuelas. Escuelas sin electricidad, agua potable. En estos contextos, es prioritario avanzar en estas cuestiones, al tiempo que mejorar las capacidades de los docentes, dotar de recursos didácticos y nuevas tecnologías a la escuela: no sería pertinente llegar con computadoras a establecimientos que carecen de electricidad. Existe entonces un principio de abordaje sistémico pero secuencial, sobre la base de un diagnóstico más específico que posibilite a la política responder a las necesidades de cada contexto de manera más pertinente y efectiva.

Por último, sería factible pensar la universalidad de las políticas educativas haciendo foco en las políticas más generales: dotación de recursos didácticos, capacitación docente, infraestructura; no obstante, las respuestas al “cuánto”, “cómo”, “cuándo” y “dónde” deber partir de un diagnóstico dado que permita focalizar, identificar las acciones necesarias en función de la naturaleza de los problemas. Sería deseable comenzar a pensar quizás en políticas sectoriales universales tendientes a garantizar los derechos de todos los habitantes del país y políticas intersectoriales focalizadas, que respondan a cada tipo de contexto con herramientas que permitan salir de situaciones de precariedad.

La evidencia y descripción del alto grado de heterogeneidad de los territorios en Argentina, así como también de la naturaleza de la misma, obliga a formular nuevas preguntas sobre viejos temas de política social y económica. Se trata de avanzar en políticas universales de desarrollo social y económico que incorporen la diversidad de escenarios locales con distintos puntos de partida, entendiendo que cada uno de ellos requerirá de intervenciones diferentes por parte de las políticas públicas para alcanzar los resultados esperados. Se trata, entonces, de un planteo sistémico antes que sectorial que apunta a reconocer la especificidad y complejidad de lo local como clave en la definición y gestión de políticas que deberán definir sus ritmos y secuencias en función de cada problemática y estructura de oportunidades.

#### **D. Estrategias de acción para el cumplimiento de objetivos plasmados en la ley de Educación Nacional en los próximos diez años**

En función de lo hasta aquí planteado y del diagnóstico presentado en este informe se considera que cualquier estrategia a desplegar en el territorio debe poner el acento primero en la articulación de los activos presentes en el territorio y en el fortalecimiento de las instituciones responsables de responder a los déficit que cada contexto presenta, no de manera sectorial sino a partir del impulso de acciones en distintos planos de lo social, económico y educativo en sentido amplio.

No es discutible la necesidad de volver sobre un abordaje intersectorial. Parecería no haber otro camino si se espera maximizar el impacto de la inversión pública en la mejora de las condiciones de vida en el territorio. Pero esto ha sido siempre fácil de enunciar y difícil de implementar por cuando las políticas públicas no sólo están atravesadas por un componente técnico racional sino fundamentalmente por la complejidad misma de la gestión de programas (en un país con capacidades técnicas también desigualmente distribuidas) y por los intereses de la política partidaria, entendida como los intereses de los distintos actores que participan en todos estos entramados.

Así, para abordar esta estrategia será preciso profundizar en el análisis de los recursos necesarios para generar los incentivos eficaces para que los agentes avancen en una misma dirección. Cobra un lugar crítico, en este sentido, el diseño de los instrumentos administrativos y organizativos

de la política pública que permitan ir incorporando estos elementos y logren tener mayores y mejores resultados de impacto.

La Argentina tiene una experiencia reciente en el desarrollo de programas implementados desde enfoques como los aquí presentados. El Plan AHÍ (Ver <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/ahi/default.asp>) es uno de los programas que, a partir de estos principios y estrategias, se propone mejorar sustantivamente los contextos más vulnerables. Será importante conocer el impacto de su implementación, sus alcances, logros y dificultades para generar un conocimiento crítico en esta materia. Es importante contar con información concreta que permita dar cuenta de la naturaleza de las distintas configuraciones al momento de definir e integrar la multi-dimensionalidad de los problemas al diagnóstico; pero también es menester contar con instrumentos de gestión y toma de decisiones que puedan conectar los distintos niveles de gobierno de manera rápida y efectiva para avanzar en el logro de los objetivos propuestos.

En materia educativa, el país cuenta ya con un marco normativo que sienta las bases para promover una educación de calidad para todas y todos los Argentinos, factor clave en el desarrollo de una sociedad más justa que permita desarrollar un modelo de crecimiento económico con inclusión social. El desafío de estos próximos años es avanzar significativamente en los puntos más críticos y cerrar las grandes brechas de desigualdad existentes.

Este informe ha posibilitado identificar un conjunto de localidades que, por distintos motivos, se encuentran en una situación crítica de rezago educativo en todas sus dimensiones: acceso, permanencia, egreso del sistema educativo y calidad de la oferta. Estas localidades deben ser objeto prioritario de la política. Para ello será necesario hacer efectiva la implementación de acciones a través de la figura de Plan de Emergencia, propuesto ya en la Ley de Educación Nacional (ver en el documento de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, en el Título 10, capítulo 2, artículo 115, punto F). La necesidad de estos planes de emergencia se justifica plenamente porque en esos contextos se vulneran derechos humanos y constitucionales básicos y la magnitud de la brecha estructural exige un enfoque multidimensional, con asignación de una importante cantidad de recursos financieros y humanos. Esta figura legal, permite al Estado Nación —en concurrencia con las provincias— operar de manera directa y en el corto plazo en estos territorios específicos.

La política educativa deberá revisar en estos contextos su estrategia, el modelo organizacional y el currículum de la escuela, sus recursos, su modelo institucional, el perfil de los docentes para poder dar respuesta en corto tiempo a las problemáticas observadas y lograr la igualdad en los resultados esperados. Sin duda, se requerirá de otra composición y volumen de recursos materiales y humanos que tienen las escuelas regulares en contextos favorables, dado que en ellos no están garantizados los recursos necesarios para enfrentar la desigualdad a la que se hace referencia. Es ahí donde el sector educativo en los distintos niveles de gobierno debe desplegar su capacidad para responder, en articulación con otras áreas centrales tales como salud, infraestructura, trabajo y economía, de manera conjunta a las problemáticas de las comunidades involucradas.

Este tipo de políticas tienen que fundamentar su acción en un planeamiento estratégico de las políticas, en el cuál se establezcan las prioridades y metas concretas de acción en el tiempo, previendo y garantizando los recursos necesarios para hacerlo. Asimismo, las autoridades deberán especificar las responsabilidades de gestión en cada caso y nivel de gobierno. Este abordaje supone un esfuerzo importante en la generación de acuerdos y consenso sobre las prioridades y los tiempos de acción. Será fundamental elaborar un plan de mediano y largo plazo que oriente la secuencia y coordinación de las acciones para lograr los impactos esperados.

Del informe presentado surgen algunas prioridades:

- a. Población adulta: enfrentar la significativa deuda en la formación básica y profesional de este grupo poblacional, prioritario por su impacto en varios planos del desarrollo de las condiciones de vida de los hogares en los distintos contextos y, en principio, de derechos no cumplidos. Se verifica una oferta deficitaria de establecimientos que cubran esta tarea, especialmente en aquellos territorios con mayores dificultades de desarrollo.

- b. Población en edad escolar: desarrollar estrategias que permitan que todos los niños y jóvenes, especialmente aquellos que provienen de los sectores de menores recursos, puedan acceder, permanecer y finalizar la escolaridad obligatoria con una educación de calidad. En particular, las problemáticas de algunos grupos sociales —indígenas, niños provenientes de hogares de bajos recursos— reflejan el desajuste entre la escuela y la población que a ella asiste o debería asistir.
- c. Escuelas secundarias: atender las grandes desigualdades en cuanto a las capacidades de las escuelas para responder a las problemáticas de su comunidad: elevado nivel de abandono por escuela y altas tasas de repitencia. Ello indica que es necesario el despliegue de instrumentos que permitan desarrollar estrategias pedagógicas y organizacionales que generen propuestas educativas diversas con otros recursos materiales, pedagógicos, organizacionales y humanos: una escuela con estrategias distintas para lograr igualdad de resultados.
- d. El carácter descentralizado de la educación obligatoria presenta, aún, desafíos para la gestión del sistema a nivel local. Fortalecer las instancias gubernamentales locales en el territorio aparece como un elemento crítico en el desarrollo de las prácticas educativas. En muchas localidades, la autoridad gubernamental más cercana es el municipio, pero éste no tiene ingerencia directa sobre los establecimientos educativos. Debido a que el municipio aparece como un agente estratégico en las iniciativas y acciones locales, sería deseable redefinir su rol en materia educativa, articulándolo con otros sectores y el nivel central en cada provincia.
- e. Actores claves: robustecer la participación de las diferentes instancias institucionales provinciales. La articulación en el territorio es un aspecto fundamental sobre el que tienen que basarse las políticas sociales y educativas. Algunos actores del sistema asumen roles claves en el desarrollo de las políticas educativas. Así, los supervisores o inspectores (según la organización de cada provincia) cobran centralidad en un andamiaje institucional que opera en territorios diversos y dispersos. La cantidad y el perfil de estos actores deben estar en concordancia con las necesidades y tamaño de los subsistemas a cargo. Es preciso dotarlos de los insumos materiales y de la formación necesaria para poder operar en el terreno y articular con el nivel de administración central, identificando las necesidades específicas, los actores con quienes articular, etc. La clasificación propuesta resulta un insumo crítico para delinear la tarea de estos agentes centrales del sistema.

Si duda, muchos de estos elementos están íntimamente relacionados entre sí (el punto a, b y c; por ejemplo). En nuestro país, los jóvenes y adultos, padres de los pequeños que asisten al sistema escolar, tienen la responsabilidad de acompañar y proveer a los niños de todos los elementos y capitales necesarios para participar del sistema educativo.

## **E. Responsabilidades del Estado en los distintos niveles de gobierno**

Finalmente, es importante retomar un aspecto central en toda discusión sobre la política pública: la capacidad económica de las distintas provincias —responsables de la administración de la educación, salud y vivienda— para avanzar en el desarrollo de estrategias que permitan garantizar el derecho a la educación de calidad, salud, vivienda digna y trabajo en la diversidad de contextos presentados. Y aquí se suma una nueva dimensión que imprime a su vez mayor heterogeneidad a los distintos contextos, por cuanto cada una de las jurisdicciones presenta una configuración diferente de contextos y un primer análisis sobre la información fiscal de las provincias indica que éstas tienen una capacidad de maniobra fiscal muy dispar.

A partir de la información considerada en este trabajo, se verifica una relación entre mayor vulnerabilidad educativa (en términos de cobertura, trayectoria, perfil de la población adulta) y menor margen de maniobra fiscal de las provincias afectadas por dicha vulnerabilidad para aumentar la inversión en educación. Ello obliga a repensar el papel del gobierno central.

Dado que esta situación afecta derechos básicos de millones de argentinos que viven en el país, el Estado Nacional tiene una obligación indelegable en el diseño y puesta en marcha de un programa de políticas y acciones que permitan transformar el actual escenario (“sin salida”) de pobreza y marginalidad en un proceso de progreso, que tenga sostenibilidad de largo plazo y mejore las condiciones de vida, las oportunidades productivas y laborales de amplias regiones del país.

En síntesis, la política educativa debe combinar soluciones para desafíos que quedan circunscriptos a cada ámbito provincial y donde las provincias tienen capacidades financieras y de gestión dispares para encarar su solución. En la estructura fiscal vigente, los desafíos que existen y exceden el ámbito de cada territorio provincial obligan a un esfuerzo de coordinación de tipo federal, donde el papel de Nación debe ser central si se espera tener un impacto en el corto y mediano plazo. Los organismos de articulación de la política educativa y social serán quienes deberán definir y establecer estas prioridades.

Pero aquí cabe resaltar la importancia de los insumos y el diagnóstico considerado a la hora de diseñar y tomar decisiones sobre la inversión pública en el territorio. Es necesario organizar la discusión sobre prioridades sobre la base de un diagnóstico que de cuenta del nivel de heterogeneidad y la naturaleza de la misma y revele las desigualdades observadas. Es decir, un diagnóstico que apunte a brindar información sobre los fenómenos de exclusión y vulneración de derechos básicos garantizados por la ley en todo el territorio nacional.

En contextos heterogéneos y cambiantes, como los de Argentina y muchos países de la región, implementar reformas, supone un desafío particular, por cuanto los agentes del sistema permanecen y participan en más de un cambio de dirección. Cualquier implementación de cambios en la dinámica y lógica de los procesos debe contemplar trabajar en el plano de comunicación y políticas de la subjetividad con todos ellos. Muchas veces, se han implementado reformas, que no logran cambiar las prácticas de los sujetos en el terreno o adentro de la escuela.

Dicho esto, es necesario también señalar que al momento de diseñar las estrategias de acción y operacionalización de las políticas educativas, económicas y sociales será importante incorporar información profundamente significativa sobre la que este informe no avanza.

Entre ellas cabe destacar: a) información sobre el perfil de los recursos humanos con los que cuenta la gestión del sistema educativo y de otros sectores para llegar a los distintos territorios (equipo de supervisión, recursos económicos, tipo de gestión, recursos de comunicación y transporte, entre otros), b) información sobre la asignación de recursos económicos entre las distintas escuelas del sistema educativo, c) información sobre los resultados de aprendizajes de las escuelas, d) analizar las distancias entre los distintos recursos existentes en los territorios incorporar la variable, y e) información cualitativa sobre el perfil de los docentes, directores y la cultura escolar en cada contexto —percepciones y valoraciones de los distintos agentes que componen la comunidad escolar—, historia social, productiva, institucional y política de cada contexto.

Este trabajo debe continuar con la incorporación y actualización de información analizada. Sin duda el nuevo censo de población mostrará los cambios recientes en términos de crecimiento poblacional y condiciones de vida básicas. Por otro lado, es deseable incorporar nuevos indicadores que permitan tener más información sobre cuestiones de infraestructura como es la conectividad en los territorios y escuelas, datos de calidad de los aprendizajes de los alumnos que asisten a las escuelas consideradas, alcance de la asignación universal por hijo en cada una de los escenarios, entre otros.

Cualquier estrategia que intente revertir la situación de pobreza territorial debe concebirse bajo la idea de instalar un proceso de construcción de nuevas condiciones; lo que requiere de una intervención articulada, complementaria y convergente pública (nacional y provincial), de la sociedad civil y regional local y del sector privado empresarial.



## Bibliografía

- Acuña, C. y O. Cetrángolo (2006), *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*, Universidad de San Andrés, CEPAL, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Anlló, G. y O. Cetrángolo (2008), "Políticas sociales en Argentina. Viejos problemas, nuevos desafíos" en Kosakoff (ed) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires.
- Binstock, G. y M. Cerruti (2005), *Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*, Buenos Aires, UNICEF.
- Castel, R. (1998), "La lógica de la exclusión social", en Bustelo y Minujin (Comp.) *Todos entran*, Santillana, UNICEF, Argentina.
- Cavarozzi, M. (2008), "América Latina y la encrucijada democrática de principios del Siglo XXI" en IPEE-UNESCO, Seminario Internacional: Política educativa y territorios. Modelos de articulación entre los niveles de gobierno, Buenos Aires, Argentina.
- Carciofi, R., O. Cetrángolo y O. Larrañaga (1996), *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y F. Gatto (2002), "Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa", *Serie Estudios y Perspectivas* 14, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Competitividad de las provincias" en PNUD, *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002*, Buenos Aires.
- CEPAL, *Panorama económico provincial*, <http://www.cepal.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/argentina/noticias/paginas/0/10420/P10420.xml&xsl=/argentina/tpl/p18f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl>, Oficina en Buenos Aires, CEPAL.
- DINIECE (2003), *Sistema de Indicadores Educativos: contexto, recursos, procesos, resultados e impacto*, Red federal de información educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Donza, E., A. Salvia, C. Steinberg, S. Tissera y C. Yellati (2004), "Cambio en la distribución del Ingreso y de las Oportunidades de Empleo para los Hogares Urbanos. Argentina: 1991-2001", en J. Lindenboim (comp.) "Trabajo, desigualdad y territorio. Las consecuencias del neoliberalismo", *Cuadernos del CEPED* N°8, CEPED. Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Dubet, F. y D. Martuccelli (1998), *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Losada, Barcelona.
- Gallart, M. A. (2006), *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*, Buenos Aires, La Crujía–Stella.



- Gatto, F. (2008), “Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina” en Kosakoff (ed) “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007”, *Serie Documentos de Proyecto*, CEPAL, Buenos Aires.
- García, C.; C. Jacinto; A. Solla (2007), *Programas sociales. Lógicas desencontradas, abordajes acotados*, RedEtis-IIPE-UNESCO-Fundación SES.
- Gerstenfeld, P. y otros (1995), “Introducción” y “Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar” en *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*, CEPAL, Santiago de Chile.
- INDEC (1998), “Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos”, *Serie D N° 4*.
- Katzman, R. (2003), *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. CEPAL-División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Marginalidad e integración social en Uruguay*. CEPAL – oficina Montevideo, Uruguay.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista de la CEPAL N° 75*.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Vulnerabilidad, Activos y Exclusión Social en Argentina y Uruguay*. OIT, Chile.
- Katzman, R. y A. Retamoso (2007), “Efectos de la segregación urbana sobre la educación”, *Revista de la CEPAL N° 91*.
- Kessler, G. (2002), *La experiencia escolar fragmentada*. IIPE/UNESCO, Buenos Aires.
- Llach, J. (2006), *El desafío de la equidad educativa*, Granica, Buenos Aires.
- López, N. (coord.) (2009), *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*, IIPE-UNESCO, Argentina.
- López, N. (coord.), E. Tenti Fanfani y C. Steinberg (2007), “Análisis de la focalización de los programas compensatorios en México”, CONAFE, *Serie Política compensatoria en educación: evaluación y análisis*, México.
- López, N. (coord.), S. Corbetta, C. Steinberg (2007), “Los contextos sociales de las escuelas primarias de México”, CONAFE, *Serie Política compensatoria en educación: evaluación y análisis*, México.
- Lugo, M. A. (2007) “Medidas de Desigualdad para variables educativas” en *Boletín N° 4*, SITEAL, IIPE UNESCO- OEI.
- Morduchowicz, A. (2008), “Hitos y hitos del federalismo fiscal-educativo argentino” en IIPE-UNESCO, Seminario Internacional: Política educativa y territorios. Modelos de articulación entre los niveles de gobierno, Buenos Aires, Argentina.
- Steinberg, C., F. Groisman (2004), “Evaluación de procesos y resultados del Programa Pro Huerta en Argentina: 1990-2003”, Fundación CIPPEC.
- Steinberg, C. (2010), “La dimensión territorial del abandono escolar en las escuelas secundarias urbanas de Argentina: insumos para el planeamiento educativo”, presentado en el Congreso Iberoamericano de Educación: Metas 2021”, 13 y 14 de septiembre del 2010, Buenos Aires.
- SITEAL; Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. OEI / IIPE-UNESCO Buenos Aires, 2007.
- Tenti Fanfani, E. (coord.) C. Steinberg, S. Frederic (2009), *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*, IIPE-UNESCO Buenos Aires y PNUD Argentina, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (2007), *La cuestión social y la escuela. Ensayos de sociología de la educación*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. (compilador y autor del capítulo I); Altamira, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1993), *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. Losada/UNICEF, Buenos Aires (cuarta edición en 1995).
- Tiramonti, G. (comp.) (2004), *La trama de la desigualdad educativa*, Manantial, Buenos Aires.
- Tedesco J. C. (1995), *Una nueva oportunidad; El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, en colab. con Ernesto Schiefelbein, Buenos Aires, Ed. Santillana.
- \_\_\_\_\_ (2007), *El nuevo pacto educativo; Educación, competitividad y ciudadanía*. Buenos Aires, Ed. Santillana.

- \_\_\_\_\_ (2000), *Educación en la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (ed) (2003), *Las nuevas tecnologías y el futuro de la educación*, en colaboración con José Joaquín Brunner, Buenos Aires, Grupo Editor.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Desafíos de la educación secundaria en América Latina”, en Claudia Jacinto (coord.) *¿Educar para qué trabajo?; Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, La Crujía.
- \_\_\_\_\_ (2004), “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades”, (en colaboración con Emilio Tenti Fanfani), en *Las Reformas Educativas en la década de 1990; Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, BID, Stanford.
- \_\_\_\_\_ (2008), “¿Son posibles las políticas de subjetividad?” en Emilio Tenti Fanfani (comp.). *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2008.
- Oxford Poverty & Human Development Initiative (2010), *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*, University of Oxford, Oxford.
- PNUD (2009), *Aportes para el desarrollo humano en Argentina*. Argentina, 2009.
- \_\_\_\_\_ (2009), Informe sobre desarrollo humano para MERCOSUR 2009-2010: Innovar para Incluir: jóvenes y desarrollo humano. Buenos Aires, 1ed.
- UNICEF (2009), *Los pueblos indígenas en Argentina y el derecho a la educación. Situación socioeducativa de niñas, niños y adolescentes de comunidades rurales wichí y mbyá guaraní. Argentina*.
- Weber, M. (1958); *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu Editores, (tercera reimpresión en Bs. As., 1990).



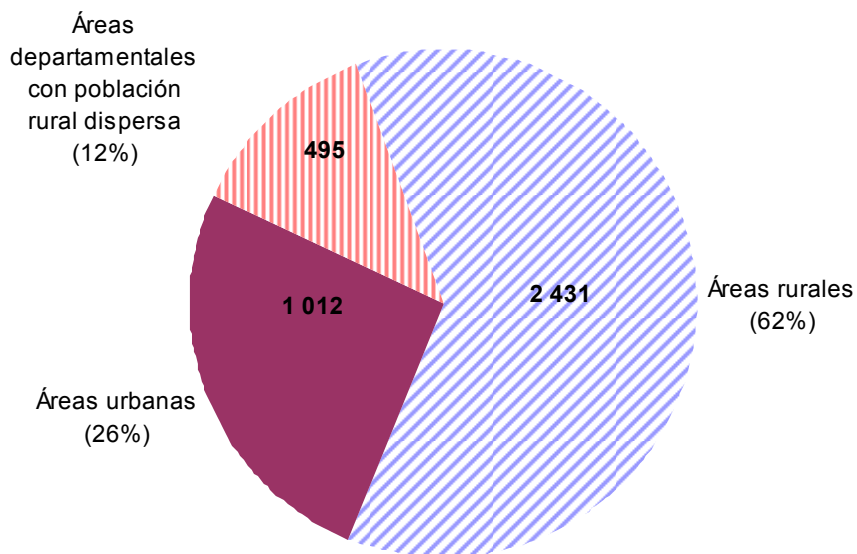
## **Anexo metodológico**

## A. Universo y unidades de análisis

El universo de análisis que explora el presente trabajo es la totalidad de localidades, pueblos y parajes del país que fueron relevados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en ocasión del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001<sup>62</sup>. Si bien a lo largo del informe suele hacerse referencia a nuestras unidades de análisis en términos de “localidades”, es necesario señalar que esta denominación se corresponde solamente con aquellas unidades que conforman la traza urbana y peri-urbana de los distintos departamentos mientras que, en muchos casos, las unidades de análisis en el ámbito rural deberían ser consideradas como pueblos o parajes (en las páginas siguientes se amplían estos conceptos).

Las unidades de análisis relevadas suman un total de 3938 localidades. Una primera subdivisión de éstas puede trazarse entre aquellas que pertenecen al ámbito urbano y las que se emplazan en zonas rurales. Según las definiciones del INDEC, se consideran como parte del ámbito urbano a los núcleos habitacionales de 2.000 y más habitantes, mientras que el ámbito rural se compone de aquellos cuyo tamaño se encuentra por debajo de los 2.000 habitantes. En este sentido, el universo de análisis se compone de un total de 1.012 localidades urbanas, 2.431 pequeñas localidades rurales agrupadas y 495 zonas departamentales de población dispersa en el ámbito rural.

**GRÁFICO A.1**  
**CLASIFICACIÓN DE LOCALIDADES SEGÚN ÁMBITO DE EMPLAZAMIENTO**



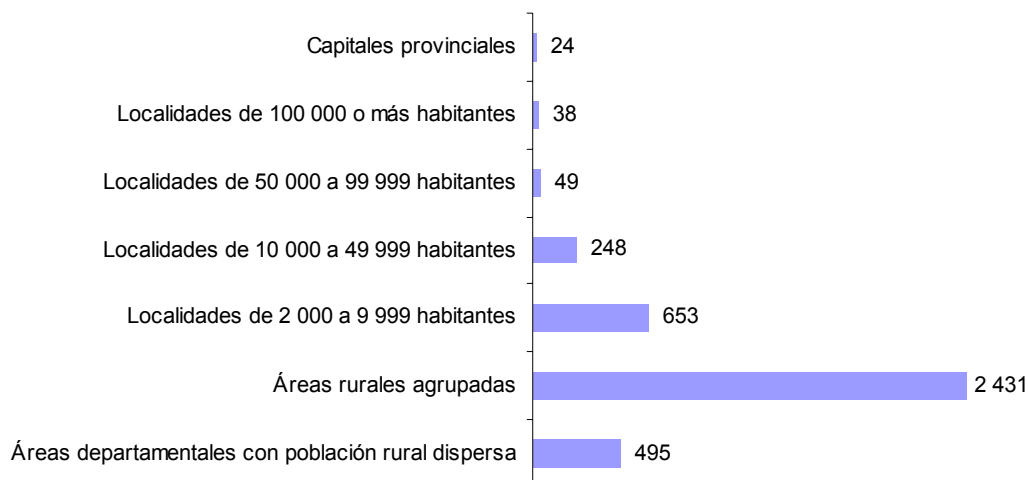
Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

Si bien esta primera clasificación permite distinguir realidades muy diferentes (contextos rurales y urbanos) una categorización más exhaustiva fue utilizada para configurar lo que en este trabajo se denomina “grupos poblacionales”, que son en realidad conjuntos de localidades agrupadas según un doble criterio poblacional y administrativo. La ventaja de esta clasificación es que, sin borrar

<sup>62</sup> Para la definición de los mismos se tomó como referencia el documento del INDEC “Códigos de Provincias, Departamentos, Localidades y Aglomerados” en el que se consignan los códigos utilizados para el Censo 2001. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/redatam/CPV2001ARG/docs/Clasificaciones/Provincias,%20Departamentos%20Localidades%20y%20Aglomerados%20CD%20Base%20CNPHV2001.pdf>

las diferencias fundamentales entre el ámbito rural y el urbano, permite introducir distinciones pormenorizadas en el conjunto de localidades urbanas y peri-urbanas. Tomando como referencia la clasificación de territorios y localidades propuesta por el INDEC se obtuvo así una tipología de siete grupos poblacionales en los cuales se agruparon las localidades estudiadas:

**GRÁFICO A.2**  
**CLASIFICACIÓN DE LOCALIDADES SEGÚN GRUPOS POBLACIONALES**



Fuente: CEPAL-UPEA, sobre la base del Censo Nacional de Hogares y Viviendas 2001 (INDEC).

## B. Los conceptos de departamento, municipio y localidad

Según las definiciones adoptadas por el INDEC, el departamento (o partido en la Provincia de Buenos Aires) es una división jurídico-administrativa. El conjunto de departamentos cubre en forma exhaustiva el territorio provincial y los departamentos son excluyentes entre sí.

El concepto de municipio es un concepto jurídico<sup>63</sup>. Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial a través de una ley, en virtud de que así lo establecen las constituciones provinciales o las leyes orgánicas municipales promulgadas por las autoridades provinciales, que definen las características generales de los regímenes municipales. En consecuencia, permanecen estables en tanto no sean modificados expresamente por otro instrumento legal que reemplace al anterior.

El concepto de localidad es un concepto censal, de carácter físico<sup>64</sup>. Una localidad es el área comprendida por una envolvente que rodea, en toda su extensión, una mancha urbana continua. En el tiempo que transcurre entre un censo y otro, esta área puede verse modificada o no. Generalmente tiende a expandirse, como consecuencia de la construcción de nuevos barrios o grupos de viviendas en los alrededores. El INDEC, así como las oficinas de estadística de otros países, ha adoptado uno de los criterios utilizados para definir una localidad: el criterio físico. Así, a partir del Censo Nacional de

<sup>63</sup> Se considera municipio al conjunto de población que, contando con un gobierno propio, dentro de un territorio determinado, es reconocido como tal por el ordenamiento jurídico vigente. Este concepto considera cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico.

<sup>64</sup> A partir del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1970 se explicitó el criterio de delimitación física de las localidades. En oportunidad del censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 se dieron los fundamentos teóricos metodológicos de la definición, quedando de este modo oficializado por el INDEC, para fines estadísticos censales, un criterio posible de ser aplicado en todo el territorio nacional de manera uniforme.

Población y Vivienda de 1991, una localidad es definida brevemente como una concentración espacial de edificios conectados entre sí por calles<sup>65</sup>.

En términos administrativos, una localidad pertenece siempre a un departamento (o partido en el caso de la Provincia de Buenos Aires). Asimismo, un departamento puede albergar varias localidades en su interior y además contener zonas rurales que, según la definición antes mencionada, no siempre pueden ser clasificadas como localidades. La definición de localidad implica la presencia de algún tipo de aglomeración de carácter urbano. Es por este motivo que, en este trabajo, se utilizan otros conceptos como el de pueblo o paraje para identificar a aquellas unidades de análisis de carácter eminentemente rural que, en rigor, no podrían llamarse localidades.

### **C. El abandono intra-anual en el ciclo básico del nivel medio**

El abandono intra-anual en el ciclo básico de la educación media (ACB) refleja de algún modo la capacidad o posibilidad que tienen las escuelas secundarias de retener a sus alumnos en los primeros años de la educación secundaria. Se considera que, en el caso de las grandes áreas metropolitanas y en las localidades de mayor tamaño poblacional, este indicador puede funcionar como variable proxy para detectar situaciones críticas a nivel educativo ya que no se trata de dimensionar qué proporción de jóvenes se encuentran por fuera del sistema educativo (lo cual se mide a través de las tasas de escolarización) sino qué proporción de alumnos ya incluidos en el sistema educativo formal se alejan del mismo antes de completar el ciclo básico del nivel medio. Cabe señalar que las mediciones de abandono educativo suelen considerar el desgranamiento interanual de la matrícula. En cambio, el indicador que aquí se utiliza permite dimensionar la magnitud del abandono durante el ciclo lectivo; en términos específicos, lo que se está observando con este indicador es una relación entre la cantidad de alumnos que abandonan la escolaridad durante el ciclo lectivo en los primeros tres años de la escuela media – llamados “salidos sin pase”– y la cantidad total de estudiantes que asisten al ciclo básico en el mismo año de referencia. Debido al peso específico y a la importancia que adquiere el sector estatal en la gestión educativa de la mayoría de las localidades estudiadas, el ACB se circunscribe a las unidades de servicio de gestión estatales que brindan educación básica de nivel medio.

### **D. Cálculo e interpretación del Coeficiente de GINI referido al abandono escolar por escuela del ciclo básico del nivel secundario**

Una forma de enriquecer la lectura acerca del abandono en las distintas localidades incluidas en el análisis implica la utilización de manera combinada del indicador de abandono junto con el Coeficiente de GINI, el cual estima el nivel de desigualdad (o su contraparte, la concentración) del abandono al interior de cada una de las localidades. En esta instancia de análisis lo que se pone en juego es el nivel de abandono de cada una de las escuelas estatales al interior de una localidad, lo cual permite advertir si el abandono registrado a nivel global en la misma se distribuye de forma homogénea entre las unidades de servicio que dicha localidad posee o bien si el abandono se concentra en algunas de ellas. El Coeficiente de GINI permite medir entonces el grado de concentración del abandono al interior de cada localidad en una escala que varía entre 0 y 1, siendo 0 el indicador de total igualdad u homogeneidad y 1 el de total desigualdad o concentración.

Se consideró como punto de corte el valor 0,57 de GINI para distinguir entre situaciones de alta concentración del abandono (mayor o igual al valor de corte) y baja concentración o abandono disperso (por debajo del valor de corte). ¿Por qué utilizar este valor? El análisis de la situación del

---

<sup>65</sup> INDEC (1998), Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos, Serie D N° 4.

abandono en cada una de las localidades reveló que en aquellas que se ubicaban sobre el punto de corte al menos la mitad de las escuelas secundarias estatales presentaban niveles de abandono por encima de la media del grupo poblacional de referencia (alta dispersión). Asimismo, aquellas localidades en las cuales menos de la mitad de las escuelas medias del Estado tenían un nivel de abandono por encima de la media del grupo poblacional de referencia (alta concentración) exhibían valores de GINI por debajo de 0,57. De este modo, la lectura del Coeficiente de GINI y su categorización dicotómica en ‘concentrado’ y ‘disperso’ caracteriza rápidamente el grado de extensión de la problemática del abandono al interior de las localidades y aporta una idea rápida del tipo de intervención a realizar (puntual o general). No obstante, se detectó una zona gris en aquellas localidades cuyo valor GINI se acercaba al punto de corte, razón por la cual se analizó concretamente cada uno de estos casos y se los reubicó según el criterio antes mencionado (la proporción de escuelas con abandono por encima de la media del aglomerado). Por esta razón, en algunos casos una localidad con GINI de 0,566 puede ser clasificada como de ‘abandono concentrado’, y en otros una localidad con 0,574 puede estar dentro del grupo de ‘abandono disperso’.

Por último, cabe mencionar que el Coeficiente de GINI se calculó para aquellas localidades que poseían al menos cinco unidades de servicio estatales que brindaran el ciclo básico de la educación media, por esta razón hubo algunas pequeñas localidades en las cuales el estimador no pudo ser calculado. La fórmula utilizada para la elaboración del Coeficiente de GINI se explicita a continuación:

$$G = \frac{\sum_{1}^{N-1} (P_i - Q_i)}{\sum_{1}^{N-1} (P_i)}$$

$P_i$  = relación porcentual acumulada entre la cantidad de escuelas en cada categoría de ACB ( $N_i$ ) y el total de escuelas de la localidad.

$Q_i$  = relación porcentual acumulada entre cada categoría de ACB ( $X_i$ ) ponderada por la cantidad de escuelas correspondiente ( $N_i$ ) y el total acumulado de  $X_i * N_i$

## **E. Escolarización en el nivel Inicial: alumnos de primer grado que asistieron a sala de cinco**

El indicador utilizado para medir el nivel de escolarización de alumnos en Sala de 5 no constituye una tasa de escolarización en sentido estricto. La misma debería poner en relación la cantidad de niños que asisten a dicho nivel de la educación inicial sobre el total poblacional de niños de 5 años. En cambio, el valor que se utiliza en este informe es una razón entre la cantidad de niños de 6 años que asistían a 1er grado en el año 2008 y que no habían asistido el año anterior a Sala de 5 y el total de alumnos de 6 años que se encontraban en 1er grado en el mismo año. Siendo este un dato relevado al comienzo del ciclo lectivo en todas las escuelas de nivel primario del país por la DiNIECE (mediante el dispositivo Relevamiento Anual), la cobertura del mismo es muy elevada. Asimismo, la selección de los alumnos en 1er grado con 6 años de edad permite quitar del denominador a aquellos niños que han repetido el primer año de la escolaridad primaria.



**CUADRO A.1 INDICADORES Y FUENTES UTILIZADAS**

Indicador	Descripción	Fuente/ Año
Población al año 2001 (total y por grupos de edad)	Cantidad total de personas que pasaron la noche de referencia (del viernes 16 al sábado 17 de noviembre de 2001) en algún hogar o institución del país y que fueron censadas.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001
Población al año 1991 (total y por grupos de edad)	Cantidad total de personas que pasaron la noche de referencia (del martes 14 al miércoles 15 de mayo de 1991) en algún hogar o institución del país y que fueron censadas.	INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991
Variación Intercensal 1991-2001	Diferencias absolutas y porcentuales entre la población total relevada en los últimos dos censos nacionales.	INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001.
Porcentaje población entre 25 y 29 años sin educación secundaria	Personas de ese grupo etario cuyo nivel educativo se encuentra por debajo del nivel medio completo en relación con el total poblacional en esa franja etaria.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje población entre 30 y 49 años sin educación secundaria	Personas de ese grupo etario cuyo nivel educativo se encuentra por debajo del nivel medio completo en relación con el total poblacional en esa franja etaria.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje población entre 14 y 17 años que no asiste a un establecimiento educativo	Jóvenes en edad teórica de asistir al nivel medio de estudios que se encuentran desescolarizados en relación con el total poblacional en esa franja etaria.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje población de 5 años que asiste a un establecimiento educativo	Niños de 5 años que se encuentran escolarizados en relación con el total poblacional de ese grupo etario.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje hogares con hacinamiento crítico	Hogares con una densidad de más de 3 personas por habitación en relación con el total de hogares.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje población que habita en la ciudad capital	Personas que viven en las capitales provinciales en relación con el total poblacional de la provincia de referencia.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Tasa de analfabetismo	Cociente entre el número de personas de 10 años y más que no saben leer y escribir y el total de la población de 10 años y más, por 100.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Tasa de desempleo	Cociente entre el número de personas desocupadas que se encontraban buscando empleo en la semana de referencia y la PEA, por 100.	INDEC. EPH 1º Trimestre 2007.
Repetencia en el ciclo básico del nivel secundario	Cociente entre el número de alumnos repitentes que cursan el ciclo básico del nivel medio y el total de alumnos matriculados en dicho ciclo, por 100. Se considera repitente al alumno que, en el año de referencia, se encuentra matriculado en el mismo grado/año que cursó en el ciclo lectivo anterior.	DiNIECE. Relevamiento Anual 2008.
Establecimientos de nivel secundario para jóvenes y adultos	Cantidad de unidades de servicio que brindan educación de nivel medio para adultos y jóvenes.	DiNIECE. Relevamiento Anual 2008.
Establecimientos de Formación Profesional	Cantidad de unidades de servicio que brindan cursos de Formación Profesional en disciplinas y áreas diversas.	DiNIECE. Relevamiento Anual 2008.
Porcentaje alumnos de 1º grado con 6 años que no asistieron a Sala de 5	Cantidad de alumnos de 6 años en 1er grado en el año 2008 que no asistieron el año anterior a Sala de 5, en relación con el total de alumnos de 6 años de 1er grado en el mismo año	DiNIECE. Relevamiento Anual 2008.
Porcentaje abandono intra-anual en ciclo básico del nivel secundario	Cantidad de alumnos salidos sin pase durante el ciclo lectivo mientras cursaban alguno de los años de escolaridad del ciclo básico del nivel medio en escuelas de gestión estatal de una misma localidad, en relación con el total de matriculados del mismo ciclo en dichas escuelas. Son estudiantes que han dejado de asistir a la escuela en la que están inscriptos sin solicitar el traslado de su vacante a otra institución.	DiNIECE. Relevamiento Anual 2008 (los datos referidos a abandono corresponden a 2007).
Coefficiente de GINI del abandono intra-anual en el ciclo básico del nivel secundario.	Estima el grado de concentración o dispersión del abandono escolar intra-anual correspondiente al ciclo básico del nivel secundario entre las escuelas estatales de una misma localidad.	Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2008, DiNIECE (la información sobre abandono intra-anual corresponde al año 2007).

(continúa)

Cuadro A.1 (conclusión)

Indicador	Descripción	Fuente/ Año
Porcentaje de escuelas con más del 10Porcentaje de abandono intra-anual en el ciclo básico del nivel secundario	Cantidad de escuelas cuyo nivel de abandono intra-anual en el ciclo básico del nivel medio excede al 10Porcentaje de los alumnos matriculados en dicho ciclo, en relación con el total de escuelas que brindan esa oferta educativa.	DiNIECE. Relevamiento Anual 2008 (los datos referidos a abandono corresponden a 2007).
Porcentaje hogares beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar	Cantidad de hogares cuyos jefes/as reciben estos planes sociales en cada una de las localidades, en relación con el total de hogares de cada localidad. (La información de la cantidad de beneficiarios del PJJH viene originalmente dada por municipio. Se realizó un ajuste para consignarlo por localidades)	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. La información utilizada corresponde al año 2004.
Porcentaje ocupados sin aportes previsionales	Cantidad de personas cuyos empleos no están registrados en el sistema de aportes previsionales en relación con el total de ocupados.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje ocupados en el sector público	Cantidad de personas empleadas en instituciones, organismos, reparticiones y empresas del Estado de las jurisdicciones Nacional, Provincial o Municipal, en relación con el total de ocupados.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje población sin cobertura de salud	Cantidad de personas sin cobertura sanitaria (obra social o prepaga) en relación con el total poblacional. Se trata de personas que sólo pueden acudir a los hospitales, centros de salud o salas de primeros auxilios públicas.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje hogares con acceso a pavimento	Cantidad de hogares emplazados en calles pavimentadas, en relación con el total de hogares.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje de población sin cloacas	Cantidad de personas que habitan en hogares sin acceso a cloacas, en relación con el total poblacional.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001
Porcentaje adultos con primaria incompleta	Población de 18 años o más que no ha concluido el nivel primario de estudios, en relación con el total poblacional de ese mismo grupo etario.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.
Porcentaje adultos con secundaria incompleta	Población de 18 años o más que no ha concluido el nivel medio de estudios, en relación con el total poblacional de ese mismo grupo etario.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.
Porcentaje hogares de construcción precaria	Cantidad de hogares construidos con materiales precarios, en relación con el total de hogares. Agrupa las categorías CALMAT IV y CALMAT V, las cuales indican que “la vivienda presenta materiales no resistentes al menos en uno de los componentes” según la clasificación utilizada por el INDEC.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.
Porcentaje empleo en sector primario/rural	Cantidad de personas empleadas en actividades primarias o agropecuarias (agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca y servicios conexos y explotación de minas y canteras), en relación con el total de personas ocupadas.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.
Porcentaje empleo en sector industrial/comercial	Cantidad de personas empleadas en la industria manufacturera y en actividades comerciales (por mayor y menor), en relación con el total de personas ocupadas.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.
Tasa de mortalidad infantil	Cantidad de defunciones de niños menores de un año acaecidas durante un año calendario, en relación al número de nacidos vivos registrados en el transcurso del mismo año calendario expresada por cada 1.000 nacimientos.	INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.
Índice de acceso a infraestructura y servicios	Medida resumen que expresa la condición de acceso de la población a un conjunto de servicios (pavimento, cloacas, agua corriente, teléfono y transporte público). Se trata de un índice no ponderado en el cual cada dimensión suma 100 pts. Oscila entre 0 y 500 puntos (el valor 0 indica ausencia de todos los servicios y el valor 500 el acceso completo).	Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

Fuente: CEPAL-UPEA.