



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

Documento elaborado en el marco del Convenio UPEA – CEPAL

Cora Steinberg (IIGG UBA), Oscar Cetrángolo (IIEPBA UBA - UNTREF) y Francisco Gatto (UNTF)

**Empanada Lunch – Banco Mundial
Buenos Aires, 19 de setiembre 2011**



Contenidos

- I. Presentación general y notas metodológicas
- II. Principales hallazgos
- III. La cuestión fiscal y el federalismo argentino
- IV. Consideraciones finales



Contenidos

I. Presentación general y notas metodológicas

II. Principales hallazgos

III. La cuestión fiscal y el federalismo argentino

IV. Consideraciones finales

Algunos supuestos del trabajo:

- **Estructura social** > forma global que adopta el sistema de relaciones entre individuos está atravesada por una serie de dimensiones de diversa naturaleza a su vez interrelacionadas
- Los distintos **territorios, provincias, localidades**, pueblos no son iguales en materia de oportunidades y activos. Es necesario **analizar los recursos que tienen los hogares en relación a la estructura de oportunidades** a las que sus integrantes tienen acceso (Katzman)
- Existe hoy en Argentina una gran heterogeneidad de contextos territoriales y persisten grandes desigualdades en el acceso de distintos bienes. A qué nos referimos.....

Heterogeneidad de contextos > diverso volumen y naturaleza de activos en un territorio



L
o
c
a
l
i
d
a
d
v
e
c
i
n
a

Diagnóstico social y planeamiento educativo:

- **Los diagnósticos a nivel provincial o regional, invisibilizan la gran diversidad de situaciones** en las que operan las políticas públicas.
- **Limitaciones y poco uso de las fuentes de información nacionales para elaborar diagnósticos integrales sobre las problemáticas educativas.**
- **Dimensión territorial y espacial** > central en el análisis de la relación que existe la estructura social y el sistema educativo (altamente fragmentado).

Objetivo del estudio:

- Elaborar un **diagnóstico a nivel nacional sobre la heterogeneidad de contextos territoriales, para mejorar el planeamiento educativo.**
- **Producir evidencia empírica** sobre de las grandes desigualdades sociales, económicas y educativas en Argentina

Notas metodológicas:

- **Unidad de análisis** > localidad/pueblo/paraje
- **Fuentes de información** > limitaciones y fortalezas
- **Dimensiones consideradas** > social, demográfica, económica, laboral y educativa (perfil y oferta institucional). 40 indicadores
- **Cobertura** > ámbito urbano y rural
- **Fuentes de información**
 - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001)
 - Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (2004/2005),
 - Censo Económico (2004)
 - Censo Agropecuario (2002)
 - EPH (2007)
 - Relevamientos Anuales (MEN 2008/2007)
 - Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) del Ministerio de Educación
 - Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), Secretaría de Hacienda.

Indicadores sociales, económicos y educativos considerados

Sociales / demográficos	Económicos/ laborales	Educativos (oferta y perfil de la población)
Población al año 2001 (total y por grupos de edad)	Tasa de desempleo	Tasa de analfabetismo
Población al año 1991 (total y por grupos de edad)	% ocupados sin aportes previsionales	Escuelas educación obligatoria
Variación Intercensal 1991-2001	% ocupados en el sector público	% de escuelas de educ obligatoria del sector estatal
Tamaño medio del pueblo / paraje	% ocupados en sector primario/rural	Matrícula en educación obligatoria
% hogares con hacinamiento crítico	% ocupados sector industrial	% de matrícula en educación obligatoria en el sector estatal
% población que habita en la ciudad capital	% ocupados en el sector comercial	Matrícula indígena
% hogares con acceso a pavimento	% hogares beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar	Establecimientos con matrícula indígena
% de población sin cloacas	% Gasto personal educativo sobre el gasto total educación (a nivel provincial)	Establecimientos de nivel secundario para jóvenes y adultos
% hogares de construcción precaria	% Gasto en educación sobre gasto total (a nivel provincial)	Establecimientos de Formación Profesional
Tasa de mortalidad infantil	Gasto provincial por alumno (a nivel provincial)	% abandono intraanual en ciclo básico del nivel secundario por escuela
Índice de acceso a infraestructura y servicios		% adultos con secundaria incompleta
% población sin cobertura de salud adicional		% población entre 30 y 49 años sin educación secundaria
Promedio de hijos por mujer		% adultos con primaria incompleta
		% población entre 25 y 29 años sin educación secundaria
		% alumnos de 1º grado con 6 años que no asistieron a Sala de 5
		% población entre 14 y 17 años que no asiste a un establecimiento educativo
		Repitencia en el ciclo básico del nivel secundario
		Coeficiente de GINI sobre el abandono intraanual en el ciclo básico del nivel secundario sector estatal.

Estrategia metodológica

- PASO 1:** Clasificación del territorio por tamaño poblacional de las localidades (**7 grupos**).
- PASO 2:** Identificación de diferentes contextos territoriales al interior de cada grupo poblacional mediante técnica de clasificación multivariada – análisis de clusters o conglomerados (**26 contextos territoriales**)
- PASO 3:** Agrupamiento de los contextos territoriales (definidos anteriormente dentro de cada tamaño poblacional) en escenarios sociales, económicos y educativos (**8 tipos de escenario**)
- PASO 4:** Calificación de las provincias en función de los escenarios que presenta cada una de ellas

Estrategia metodológica

➤ Paso 1: Análisis de la distribución de la población en el territorio nacional

Grupos poblacionales considerados	Total localid./ pueblos/ parajes	Pob. Censo 2001	Var. Inter-censal 2001/1991	% Pob. Total
Ciudades Capitales	24	8.855.113	7,9%	24,4%
Loc. > 100.000 habitantes	38	12.111.106	9,3%	33,4%
Loc. > 50.000 habitantes	49	3.382.231	19,1%	9,3%
Loc. > 10.000 habitantes	248	5.072.916	22,4%	14,0%
Loc. > 2.000 habitantes	653	2.967.563	26,7%	8,2%
Áreas rurales agrupadas	2431	1.266.554	33,1%	3,5%
Áreas rurales dispersas	495	2.604.647	-14,8%	7,2%
TOTAL	3938	36.260.130	11,2%	100%

Fuente: Indec, Censo, 2001

En Argentina existe una fuerte asociación entre el tamaño poblacional del territorio y acceso a mayores recursos y activos.

Perfil educativo de los principales grupos poblacionales

Grupos poblacionales	Población en edad escolar (5 a 17 años)	Distrib. de la población 5 a 17 años	Población en edad escolar que no asiste	Jóvenes y Adultos (18 a 49 años)	Jóvenes y adultos s/ primaria	Jóvenes y adultos s/ secund.	Tasa de analfabetismo
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

➤ Paso 2: Grupos poblacionales y contextos territoriales

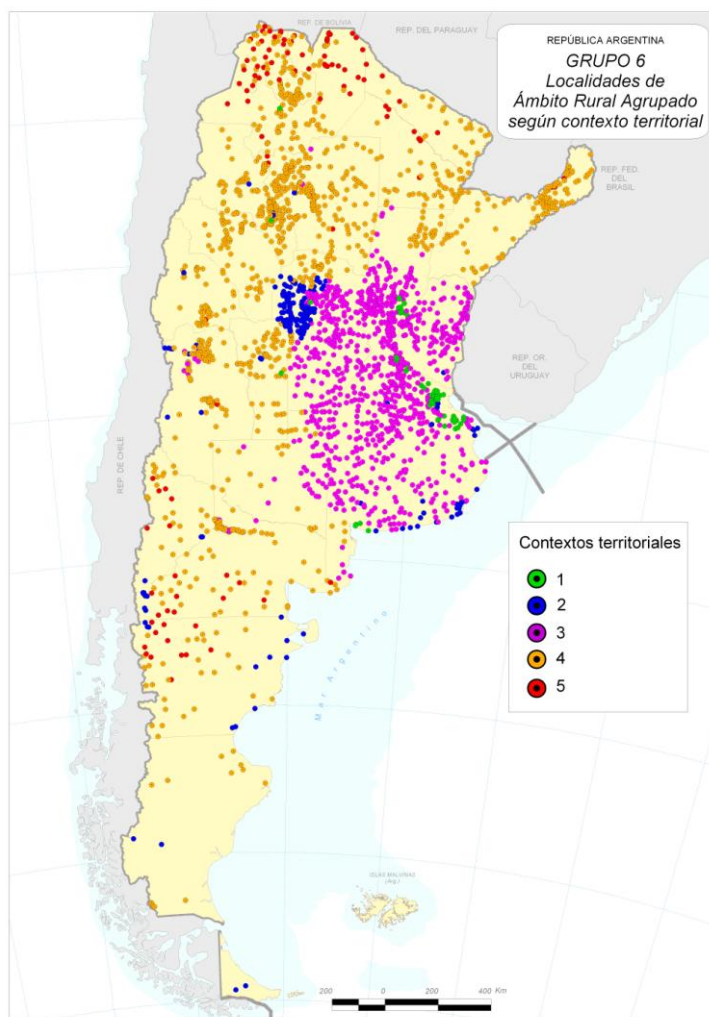
Grupos Poblacionales y contextos territoriales	Cant. de local.	Censo 1991	Censo 2001
Ciudades Capitales			
Contexto 1.1 Buen desarrollo económico, social y educativo	3	3.059.209	2.900.712
Contexto 1.2 Desarrollo económico, social y educativo medio	11	2.741.071	3.063.154
Contexto 1.3 Desarrollo económico, 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
Localidades entre 50.000 y 99.999 habitantes			
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
Localidades entre 2.000 y 9.999 habitantes			
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
Parajes rurales de menos de 2000 habitantes			
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
Población rural dispersa			
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

➤ Paso 2: Análisis de la heterogeneidad de contextos territoriales al interior de cada grupo poblacional

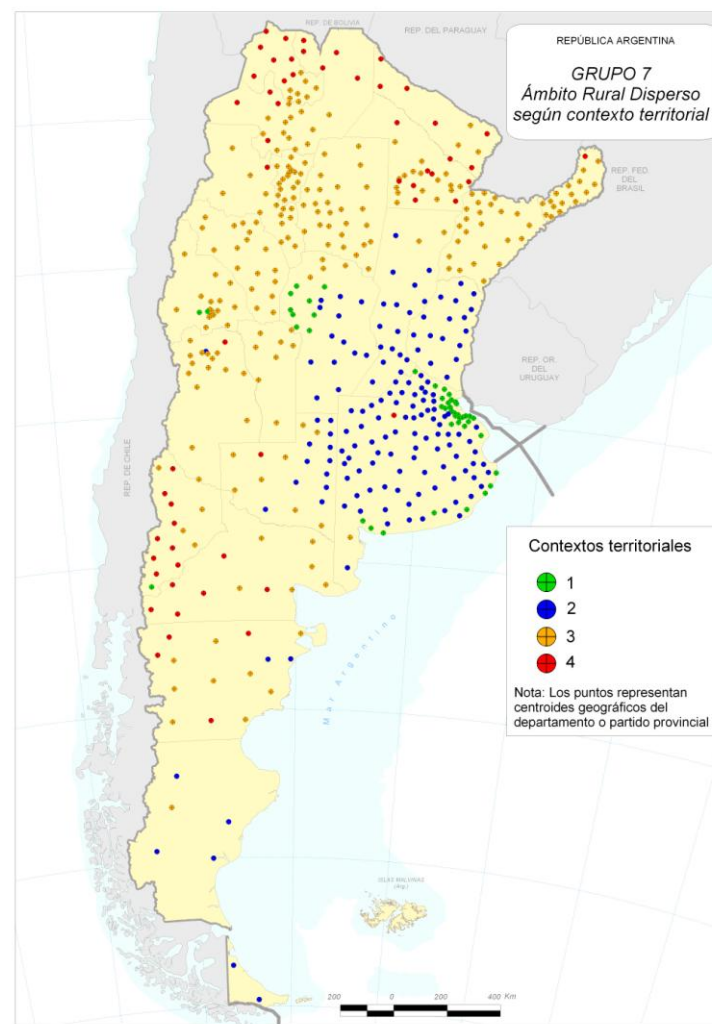


Grupos poblacionales y contextos territoriales. Ejemplos

Mapa 3.6 Parajes y aglomeraciones rurales y contextos territoriales



Mapa 3.7 Población rural dispersa y contextos territoriales



➤ Paso 3: Construcción de una tipología de escenario territoriales

Referencias	Tipo de escenario	Localid./ pueblos /parajes	Pob. Total 2001	% Pob. Total	% Pob. en edad escolar (5 a 17 años)	Contextos territoriales			
1	Emergencia social económica y educativa rural	1.521	2.361.485	6,5	8.3	7.4	7.3	6.5	6.4
2	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito urbano y peri-urbano	1.340	1.474.931	4,1	4.1	4.3	5.3	5.4	3.4
3	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito rural	451	3.676.387	10,1	12.2	6.2	7.1	7.2	6.3
4	Restricciones educativas en centros urbanos de tamaño mediano-grande en contextos vulnerables	36	6.751.966	18,6	19.8	3.2	2.3	3.3	
5	Limitaciones educativas en contextos sociales y económicos favorables de ciudades pequeñas y pueblos rurales	393	3.028.863	8,4	8.6	6.1	5.2	4.2	
6	Ciudades pequeñas o intermedias en contextos socioeconómicos dinámicos con indicadores educativos favorables	131	1.988.546	5,5	5.6	5.1	4.1		
7	Grandes ciudades con problemas de cobertura y trayectorias en el sector educativo	60	13.376.021	36,9	34.9	1.2	1.3	2.2	3.1
8	Grandes ciudades con nivel educativo, socioeconómico y de infraestructura por encima de la media nacional	6	3.601.931	9,9	6.6	1.1	2.1		

➤ Paso 3: Construcción de una tipología de escenario territoriales

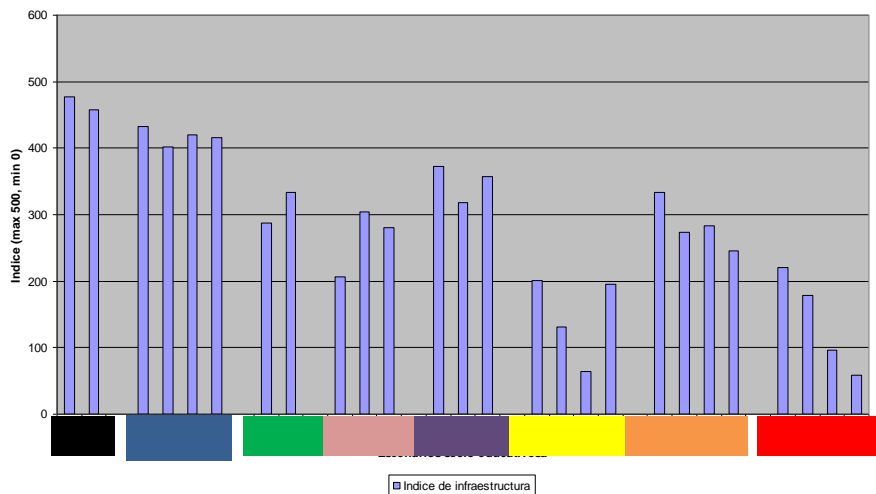
Ref.	Tipo de escenario	Características generales
1	Emergencia social económica y educativa rural	Carencia de servicios públicos básicos, ausencia de instancias gubernamentales locales; aislamiento; empleo de baja productividad; elevada mortalidad infantil; más alto nivel de analfabetismo
2	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito urbano y periurbano	Déficit de infraestructura básica (70% sin agua potable y cloacas); referente urbano de ámbito rural; receptor de migración desde ámbito rural cercano. 80% de matrícula en establecimientos públicos. Tasa analfabetismo: 5%
3	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito rural	Escenario rural disperso; baja aglomeración recibiendo flujos de migración de población rural expulsada por cambio tecnológico. Baja cobertura educativa (exclusiva estatal) y limitada finalización de ciclos escolares; tasa analfabetismo 4%
4	Restricciones educativas en centros urbanos de tamaño mediano-grande en contextos vulnerables	Ciudades de más de 50.000 hab. Falencias de infraestructura; empleo informal Analfabetismo: 2,3%; 18% adultos sin primario concluido. Casi todos niños con sala de 5; problema de trayectorias y baja tasa de asistencia después de 14 años.
5	Limitaciones educativas en contextos sociales y económicos favorables de ciudades pequeñas y pueblos periurbanos	Razonable presencia institucional; buena infraestructura general (excepción de agua, cloacas y pavimento); cercanía a centros urbanos grandes. Indicadores educativos bajo la media pero en ascenso.
6	Ciudades pequeñas o intermedias en contextos socioeconómicos dinámicos con indicadores educativos favorables	Considerable avance en condiciones de vida e infraestructura. Indicadores educativos cercanos a la media pero en progreso. 80% de oferta pública. Migración desde ciudades grandes. Alto empleo formal.
7	Grandes ciudades con problemas de cobertura y trayectorias en el sector educativo	Incluye varias capitales. Elevada institucionalidad, infraestructura, etc., pero incluye sectores altamente vulnerables.
8	Grandes ciudades con nivel educativo, socioeconómico y de infraestructura por encima de la media nacional	Seis ciudades con los mejores indicadores. 40% en sector privado

➤ Paso 3: Construcción de una tipología de escenario territoriales

Ref.	Tipo de escenario	Ejemplos
1	Emergencia social económica y educativa rural	Zonas rurales en departamentos de: Caspichango (Catamarca), Angastaco (Salta), Oberá (Misiones), Goya (Corrientes), Banda (S. Estero), G. Viamonte (Bs.As)
2	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito urbano y periurbano	Pirané (Formosa), Mercedes (Corrientes), Cerrillos (Salta), Famatina (La Rioja), Abra Pampa (Jujuy), Villa Minetti (Sta. Fe), Saenz Peña (Chaco), Tartagal (Salta), V. Gob. Galvez (Sta Fe)
3	Severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura. Ámbito rural	Claromecó (Bs.As.) Tolhuin (T.del F.), Falucho (La Pampa), Las Bahamas (Bs. As.), Alpachiri (La Pampa)
4	Restricciones educativas en centros urbanos de tamaño mediano-grande en contextos vulnerables	Gualeguaychú (E.Rios), S. Fco (Córdoba), Yerba buena (Tucumán), Barranqueras (Chaco) G. Roca (R. Negro, Trelew (Chubut), GBA: Ate. Brown, Berazategui, Ezeiza, F. Varela, Moreno, Merlo, La Matanza...
5	Limitaciones educativas en contextos sociales y económicos favorables de ciudades pequeñas y pueblos periurbanos	Country Chacras de la Villa (Bs. As.), Barrio Bancario (Catamarca), Arroyo Leyes (Sta Fe), Lamadrid (Tucumán), Armstrong (s. Fe), Arrecifes (Bs. As.), Belén (Catamarca), Cruz del Eje (Cordoba)
6	Ciudades pequeñas o intermedias en contextos socioeconómicos dinámicos con indicadores educativos favorables	Alto Los Cardales (Bs. As.), Las Grutas (R.Negro), Playa Union (Chubut), V. La Angostura (Neuquén) Rodeo (S. Juan), Trenque Lauquén (Bs.As.), Esperanza (Sta.Fe), Esquel (Chubut)
7	Grandes ciudades con problemas de cobertura y trayectorias en el sector educativo	Corrientes, Formosa, La Rioja, Salta, S. Miguel, Santa Fe, Sgo. Estero, Paraná, Posadas, La Plata, Avellaneda, B. Blanca, Lanus, L. Zamora, Quilmes, Rio Cuarto, Godoy Cruz, Azul, Olavarria, Pergamino.
8	Grandes ciudades con nivel educativo, socioeconómico y de infraestructura por encima de la media nacional	CABA, R. Gallegos, Usuahia, C. Rivadavia, S. Isidro, Vte. Lopez.

Mirada comparada sobre los diferentes tipos de escenarios

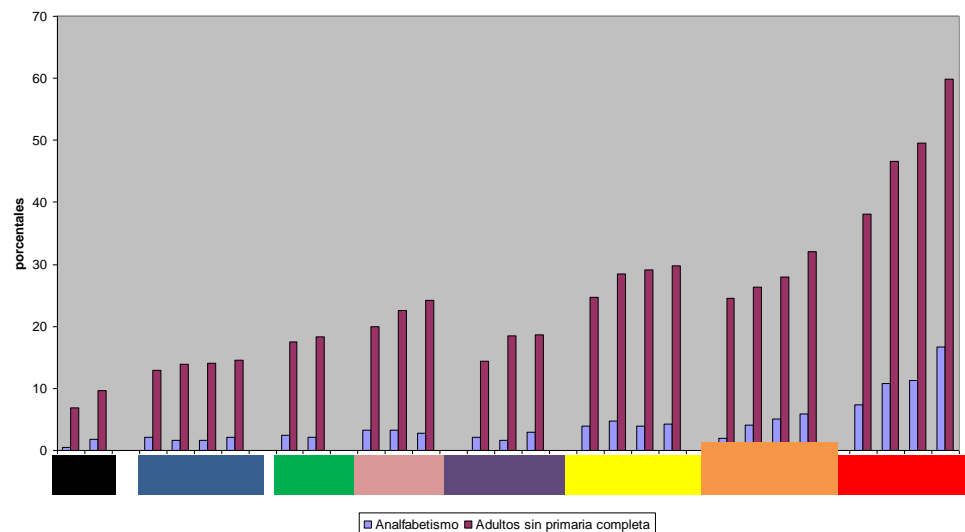
Indice de infraestructura



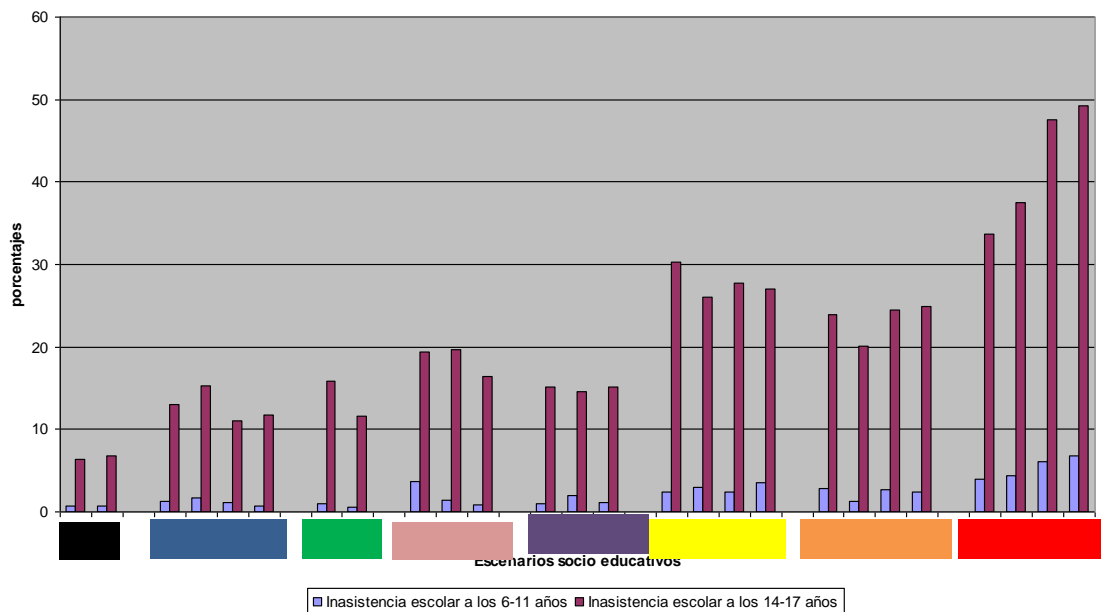
➤ Índice de infraestructura básica por tipo de escenario

➤ Porcentaje de analfabetismo y de adultos sin primaria completa por tipo de escenario

Escenarios educativos, analfabetismo y población adulta sin estudios primarios completos



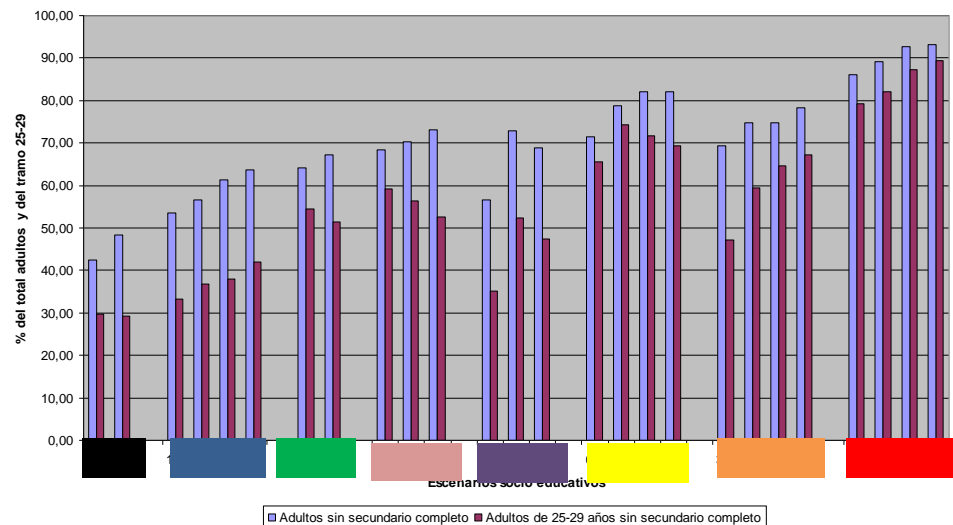
Inasistencia escolar por grupos de edades



➤ Porcentaje de no asistencia en primaria y secundaria por grupo de edad por tipo de escenario

➤ Porcentaje de adultos y jóvenes adultos sin secundaria completa por tipo de escenario

Mejoras en la finalización del ciclo secundario





Contenidos

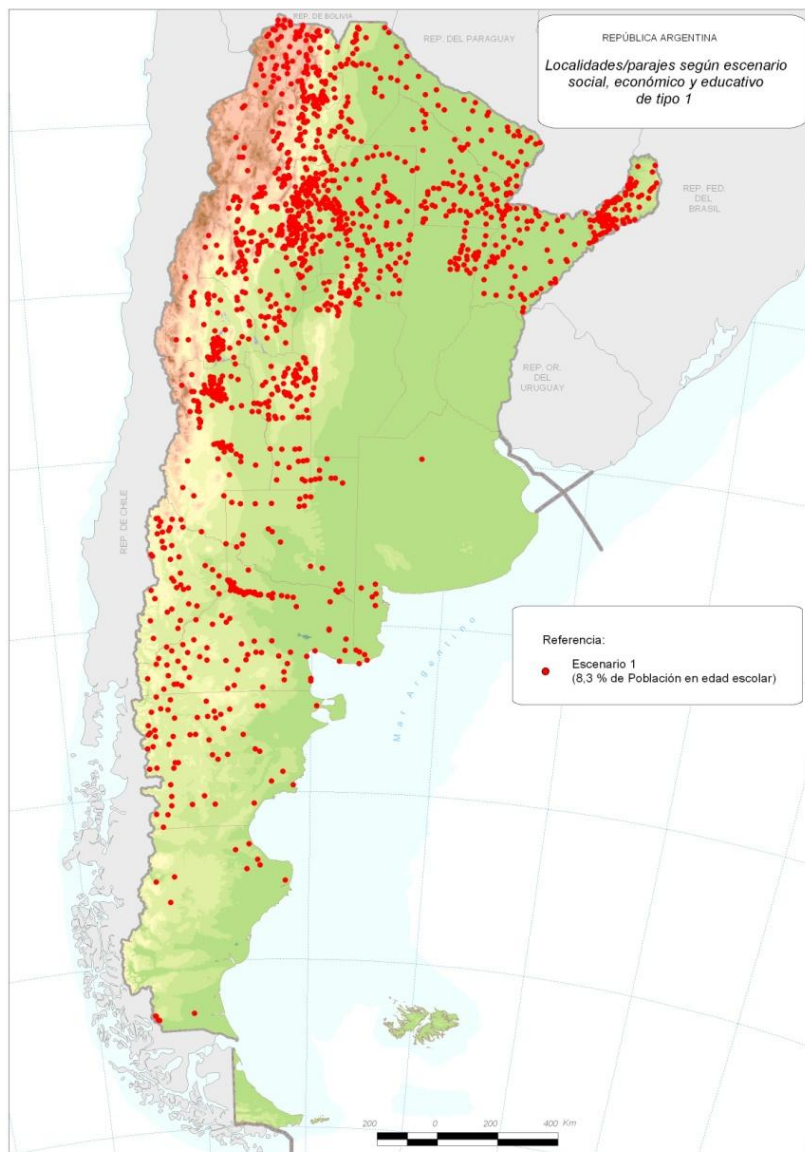
I. Presentación general y notas metodológicas

II. Principales hallazgos

III. La cuestión fiscal y el federalismo argentino

IV. Consideraciones finales

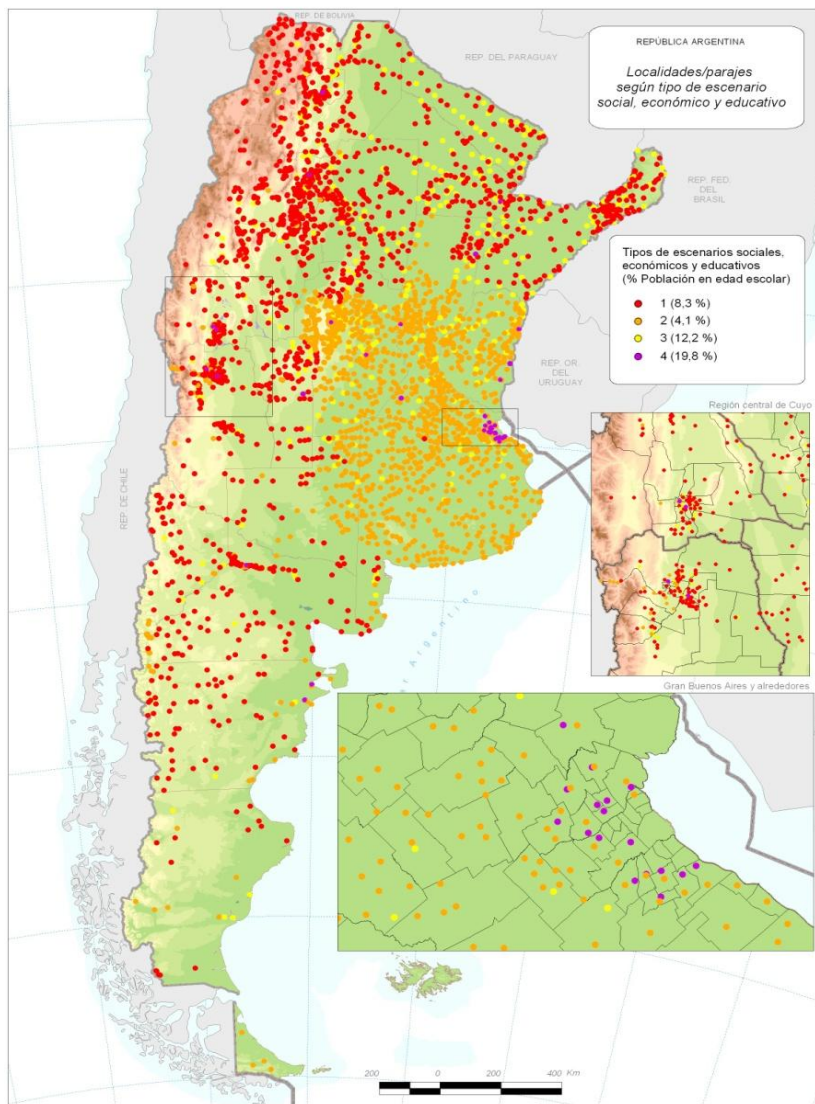
Escenarios de emergencia en todo el país



- 1521 pueblos y parajes dispersos a lo largo de todo el territorio nacional
- Reúne al 6,5% de la población total del país y 8,6 % de la población en edad escolar
- En tres provincias: Catamarca, Misiones y Santiago del Estero, la población en edad escolar en este tipo de escenario representa más del 25%

*No se considera CABA en este análisis

Los 4 escenarios con mayor vulnerabilidad social, económica y educativa en todo el país.



- 39% de la población total del país reside en localidades, pueblos o parajes con altos niveles de vulnerabilidad social, económica y educativa
- 44% de población en edad escolar

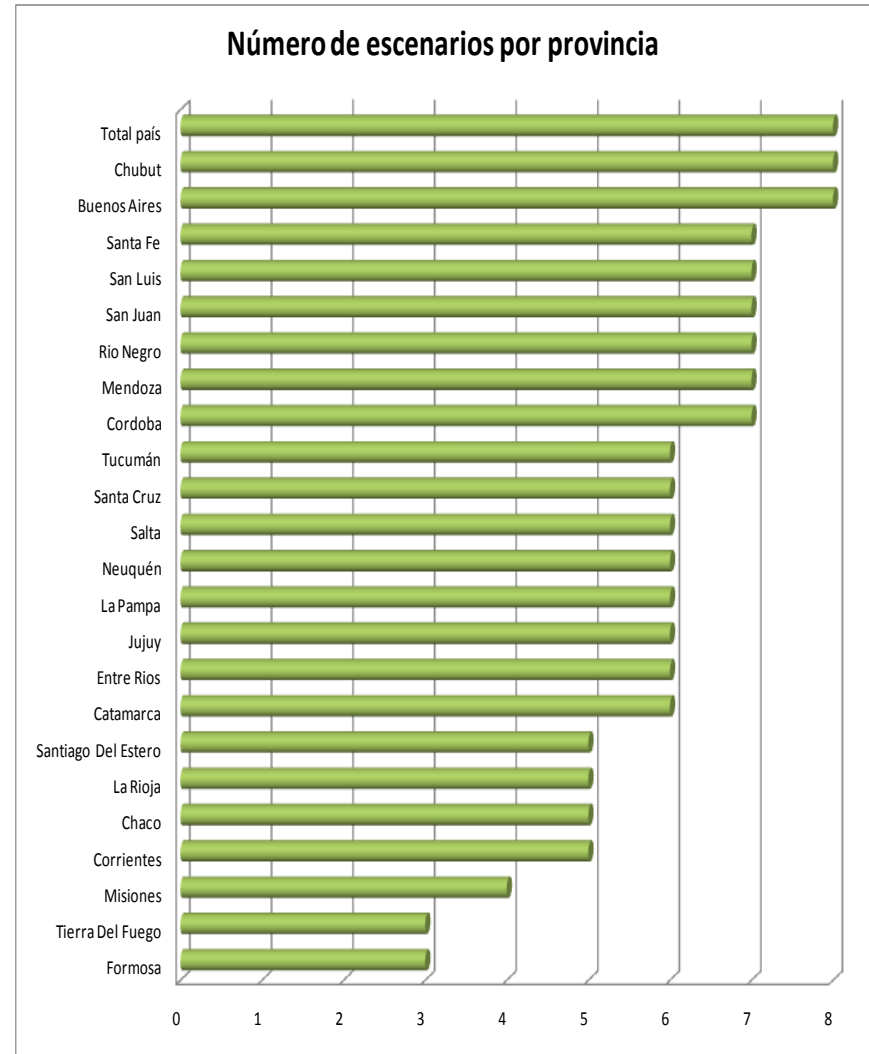
Desafíos a nivel provincial

Esta heterogeneidad de situaciones provinciales está dada por 3 elementos interrelacionados:

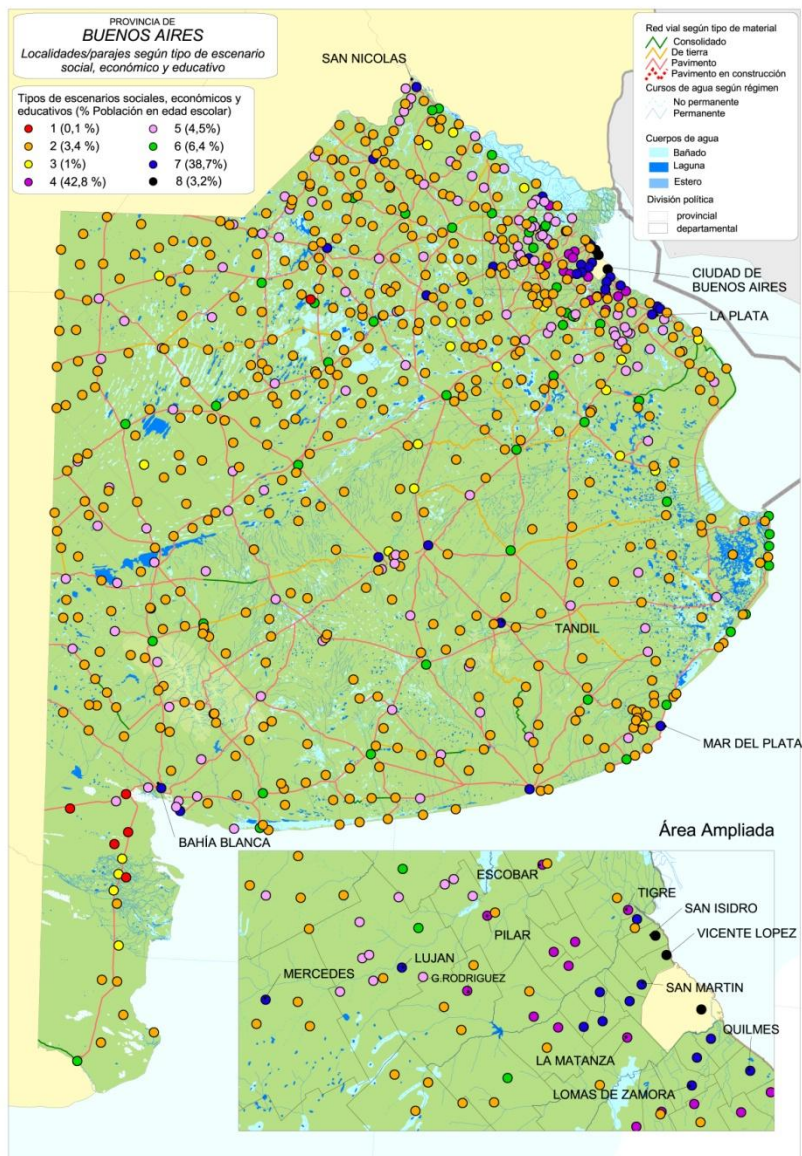
- El número de escenarios presente en cada provincia
- El tipo de escenario
- Peso de la población residente en cada uno de ellos

Ejemplos paradigmáticos:

- ✓ Buenos Aires y Chubut (8)
- ✓ La Rioja y Santiago del Estero (5)



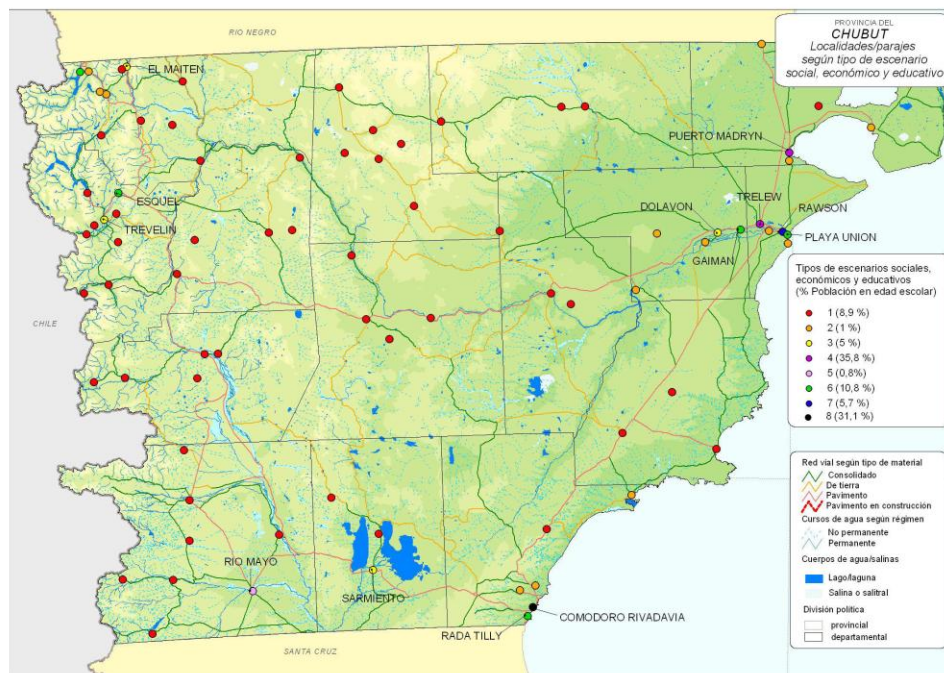
8 tipos de escenarios diferentes > diferentes desafío para la política educativa:



➤ Buenos Aires: (38% pob total)

Pob. edad escolar:

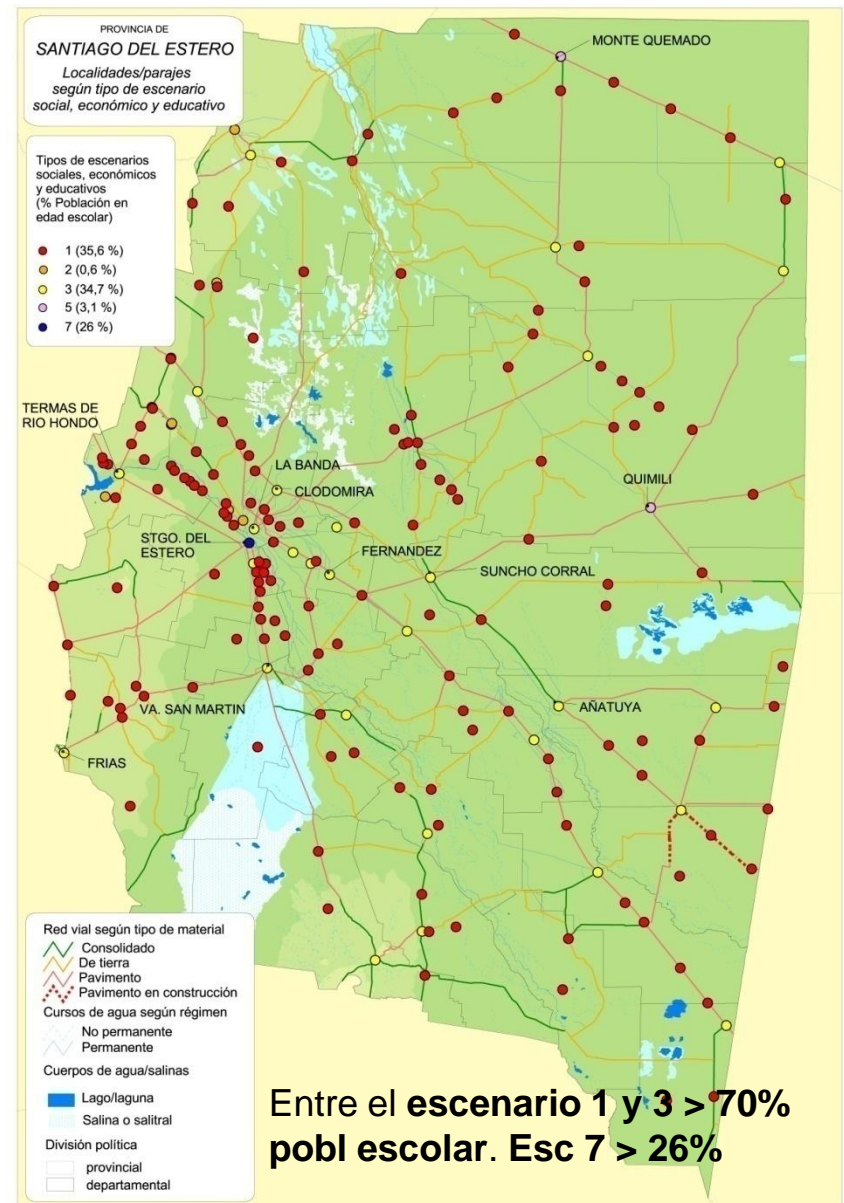
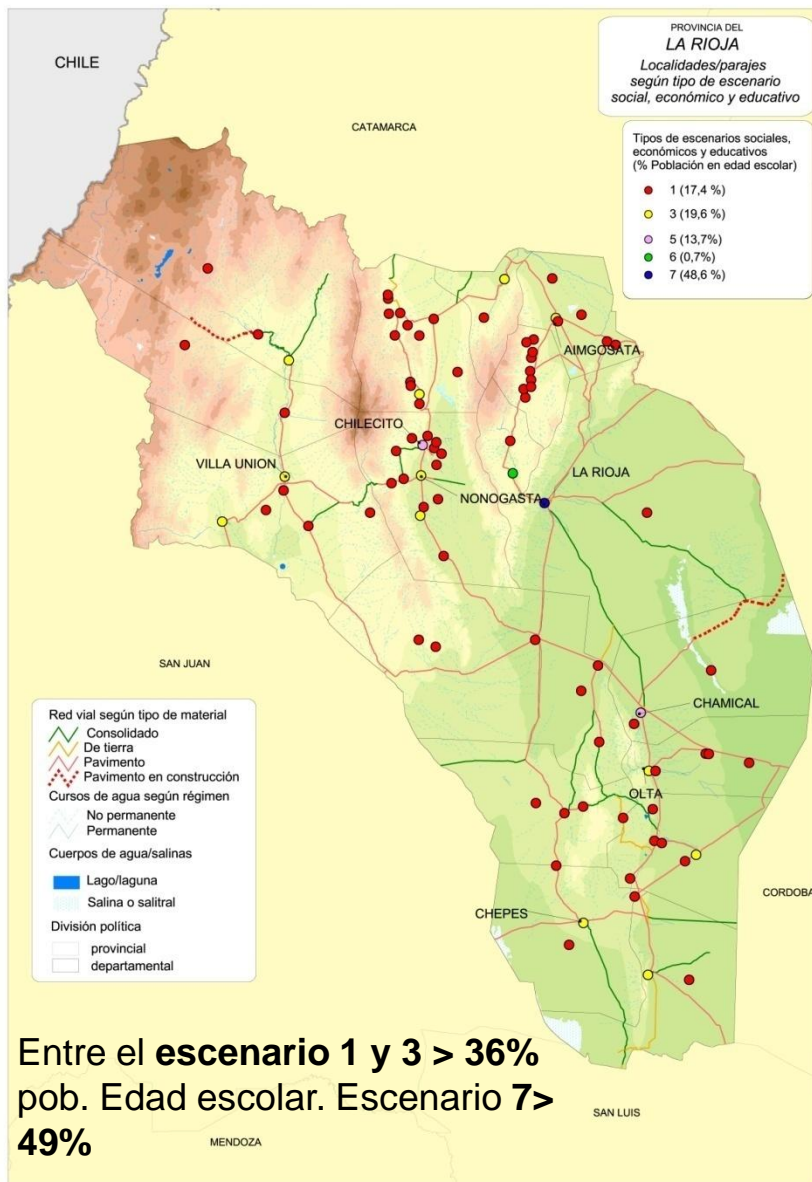
- Emergencia 0,9% ,
- Urbano marginal : 43%,
- Mas favorable : 3,2%



➤ Chubut: (1,1% pob total)

- Pob. Edad escolar:
- Emergencia: 9% ,
- Urbano marginal : 35%,
- Más favorable: 31%

Desafíos a nivel provincial: La Rioja y Santiago del Estero





Contenidos

I. Presentación general y notas metodológicas

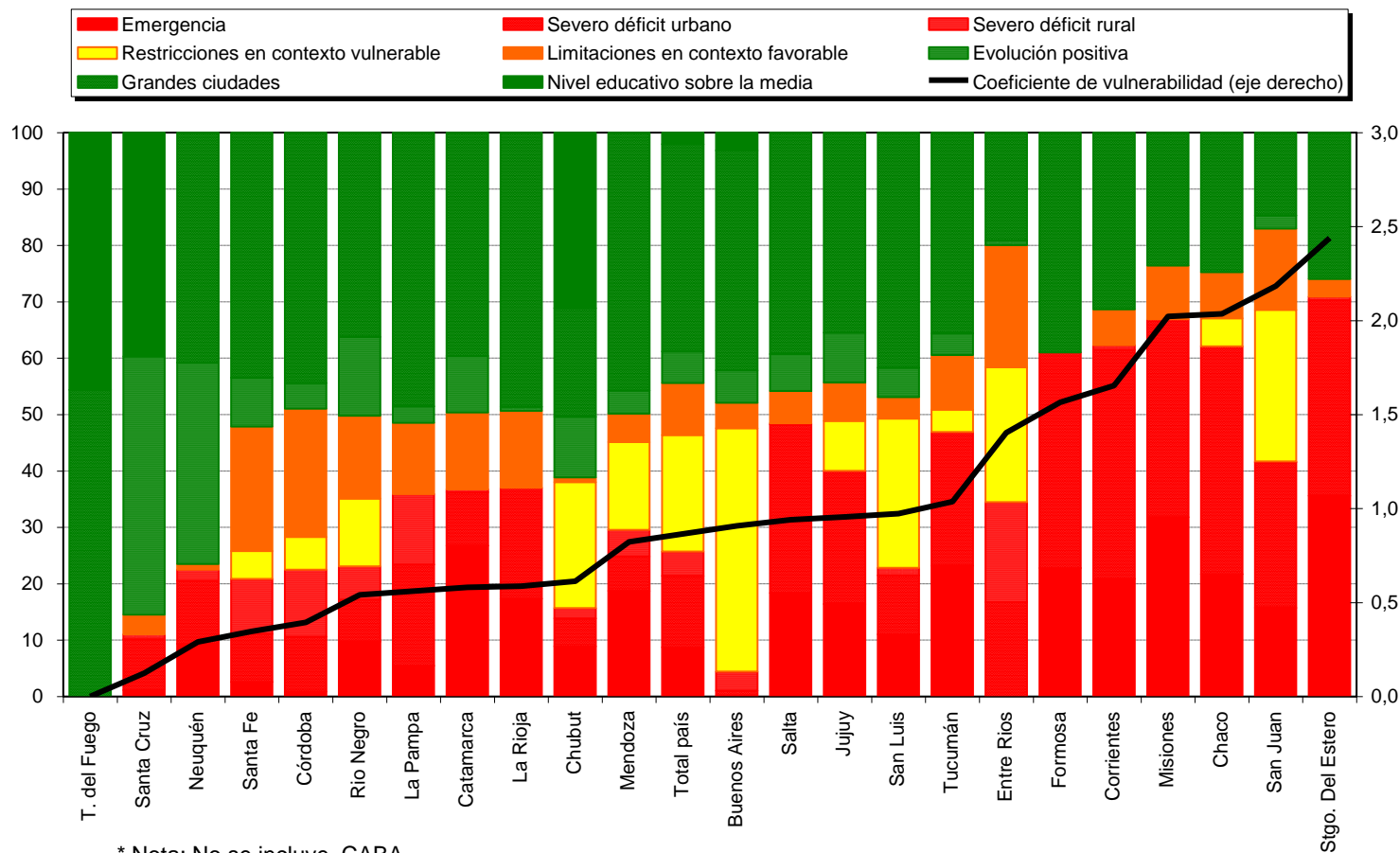
II. Principales hallazgos

III. La cuestión fiscal y el federalismo argentino

IV. Consideraciones finales

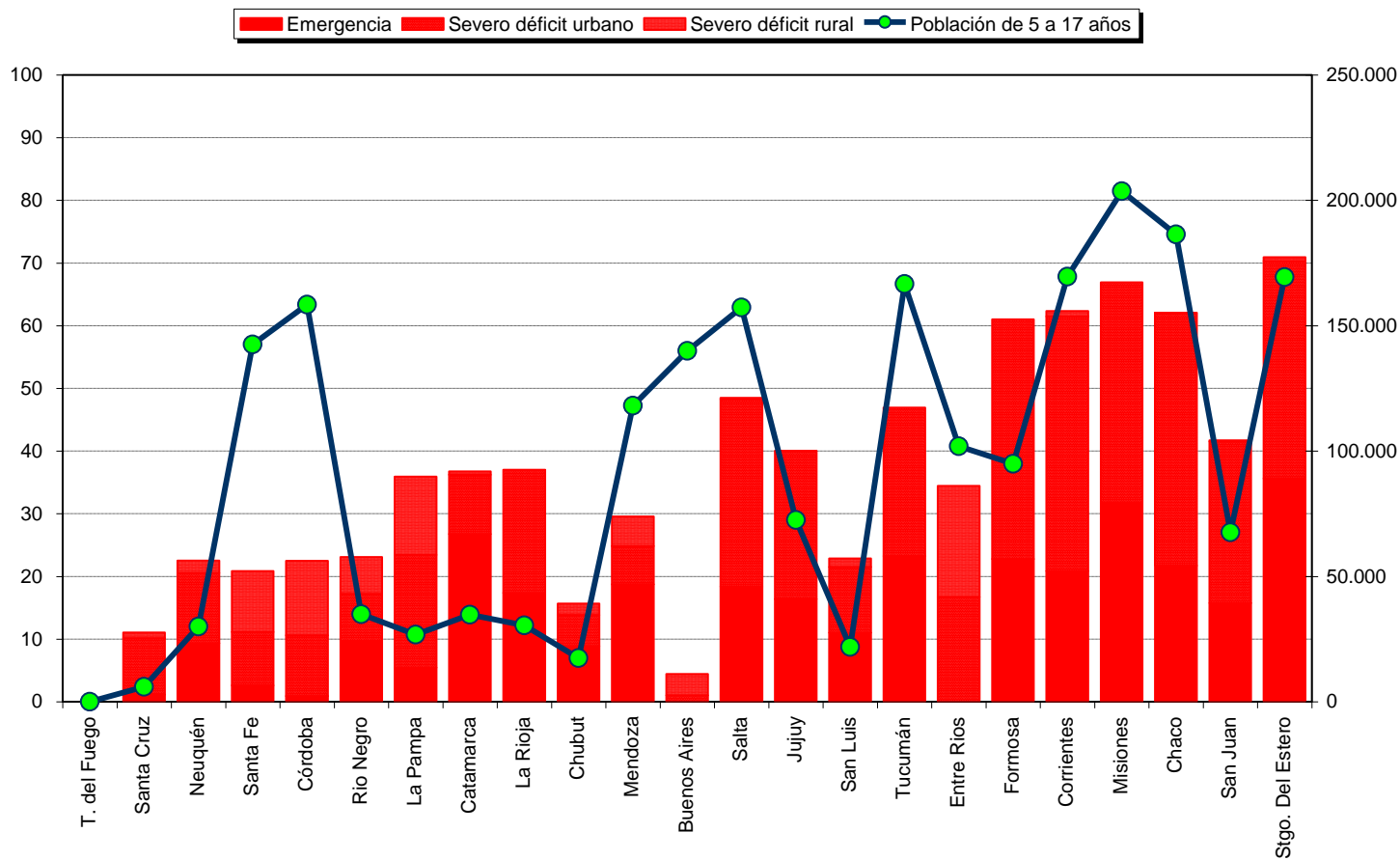
- 
- **Paso 4: Calificación de las provincias en función de los escenarios que presenta cada una de ellas**

Peso de la población entre 5 y 17 años según tipo de escenario por provincia

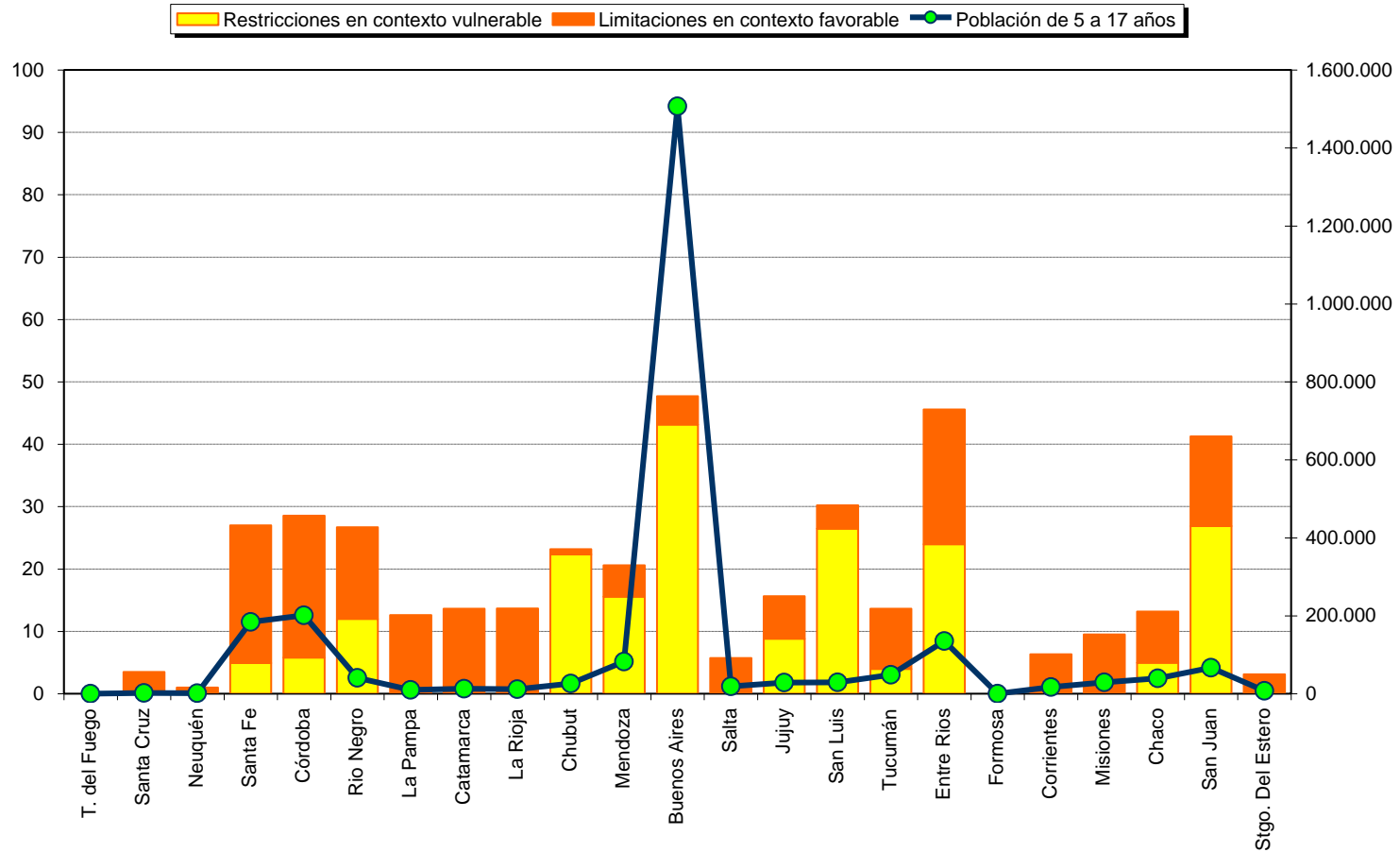


* Nota: No se incluye CABA.
Fuente: Elaboración propia. Base UPEA

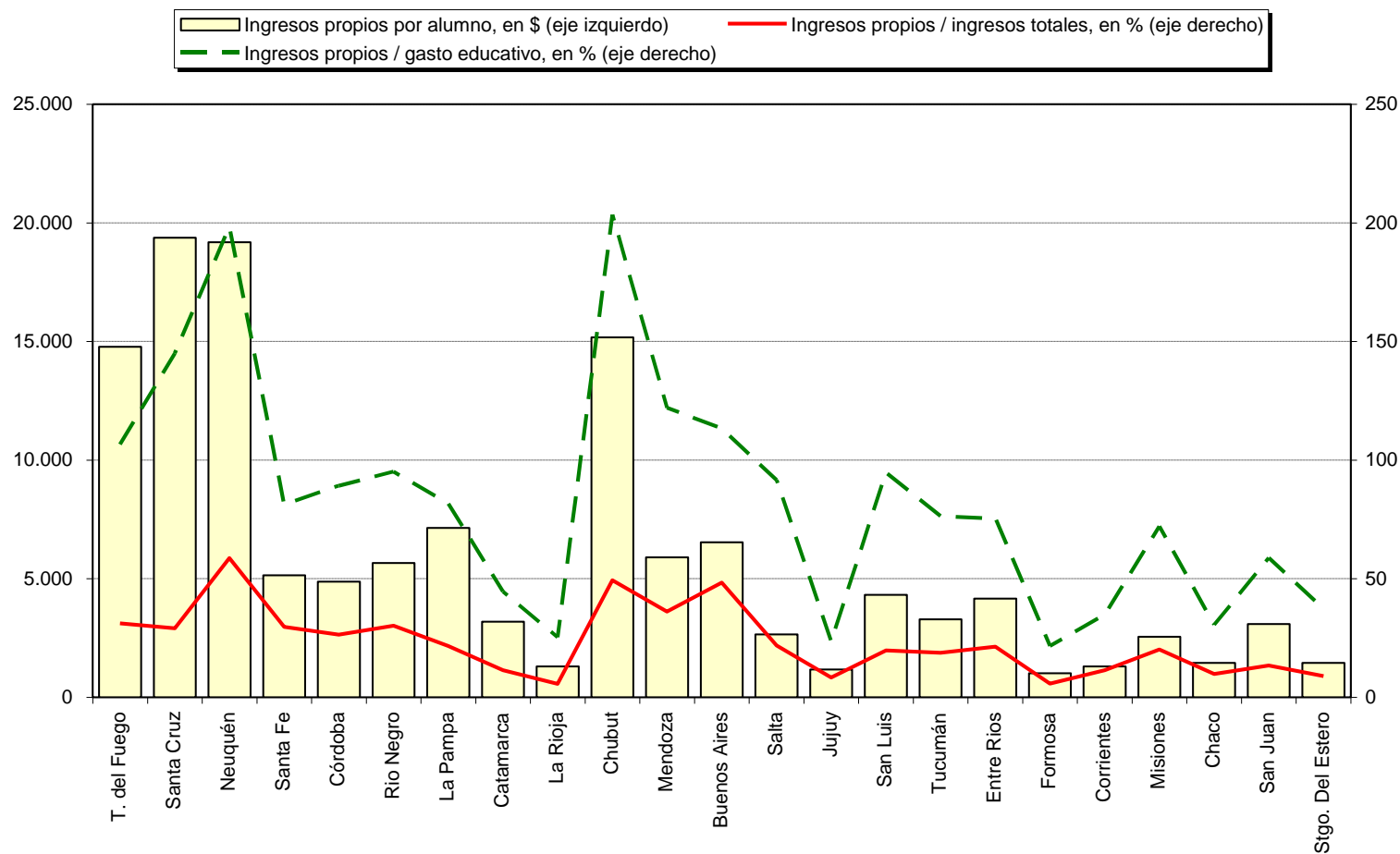
Participación porcentual y en valores absolutos de la población entre 5 y 17 años en escenarios críticos, por provincia



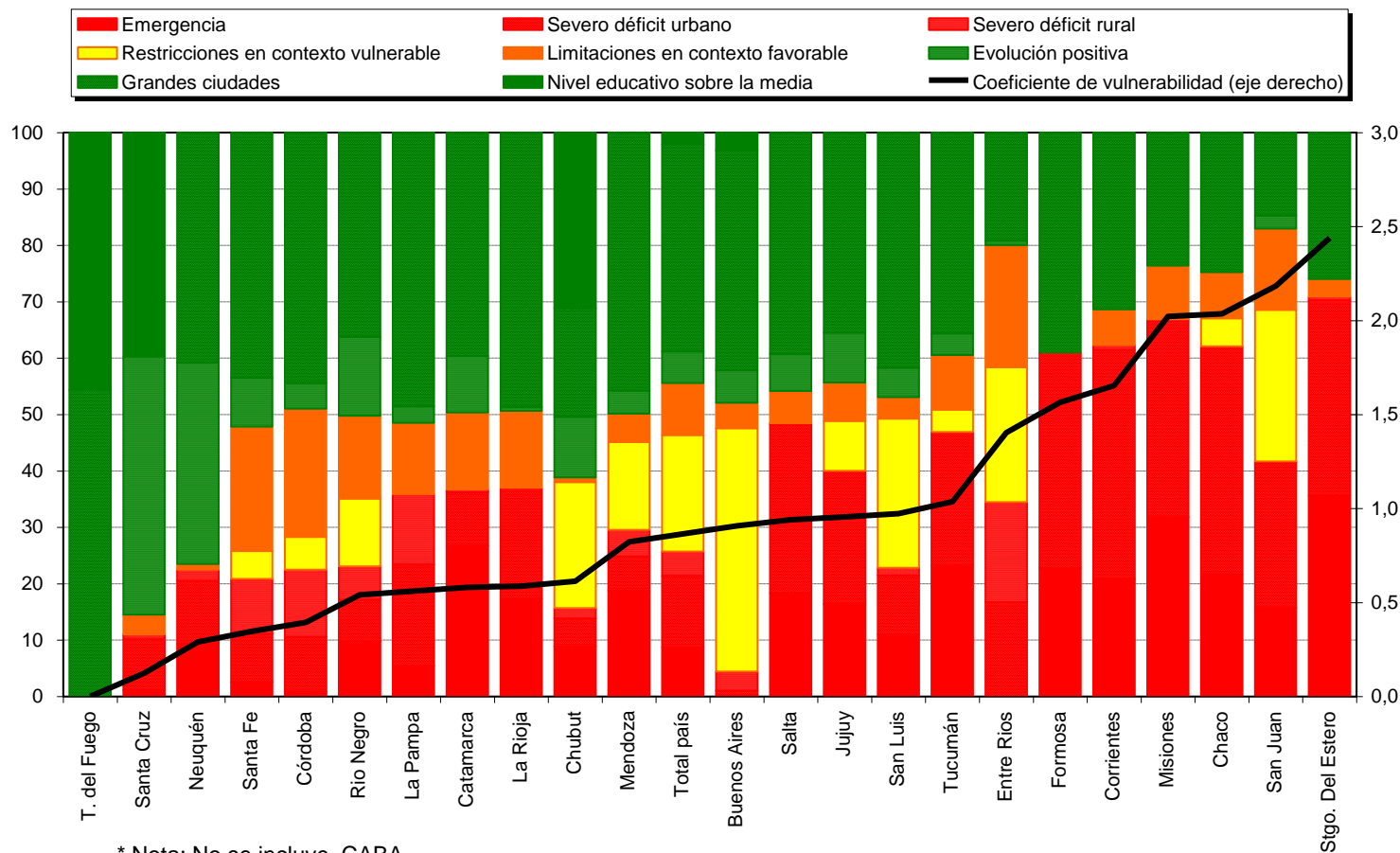
Participación porcentual y en valores absolutos de la población entre 5 y 17 años en escenarios intermedios, por provincia



Indicadores de autonomía fiscal de las provincias

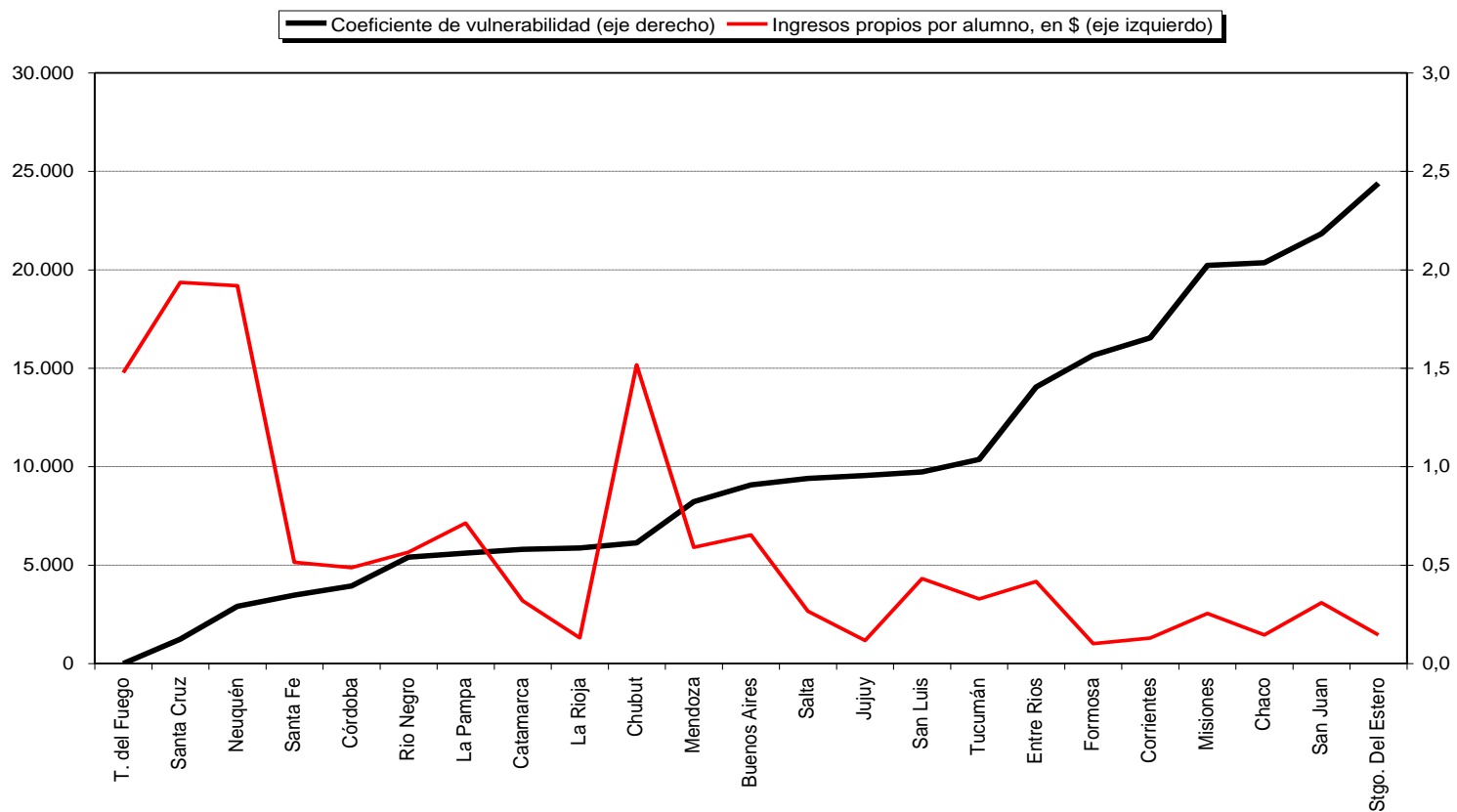


Peso de la población entre 5 y 17 años según tipo de escenario por provincia



* Nota: No se incluye CABA.
Fuente: Elaboración propia. Base UPEA

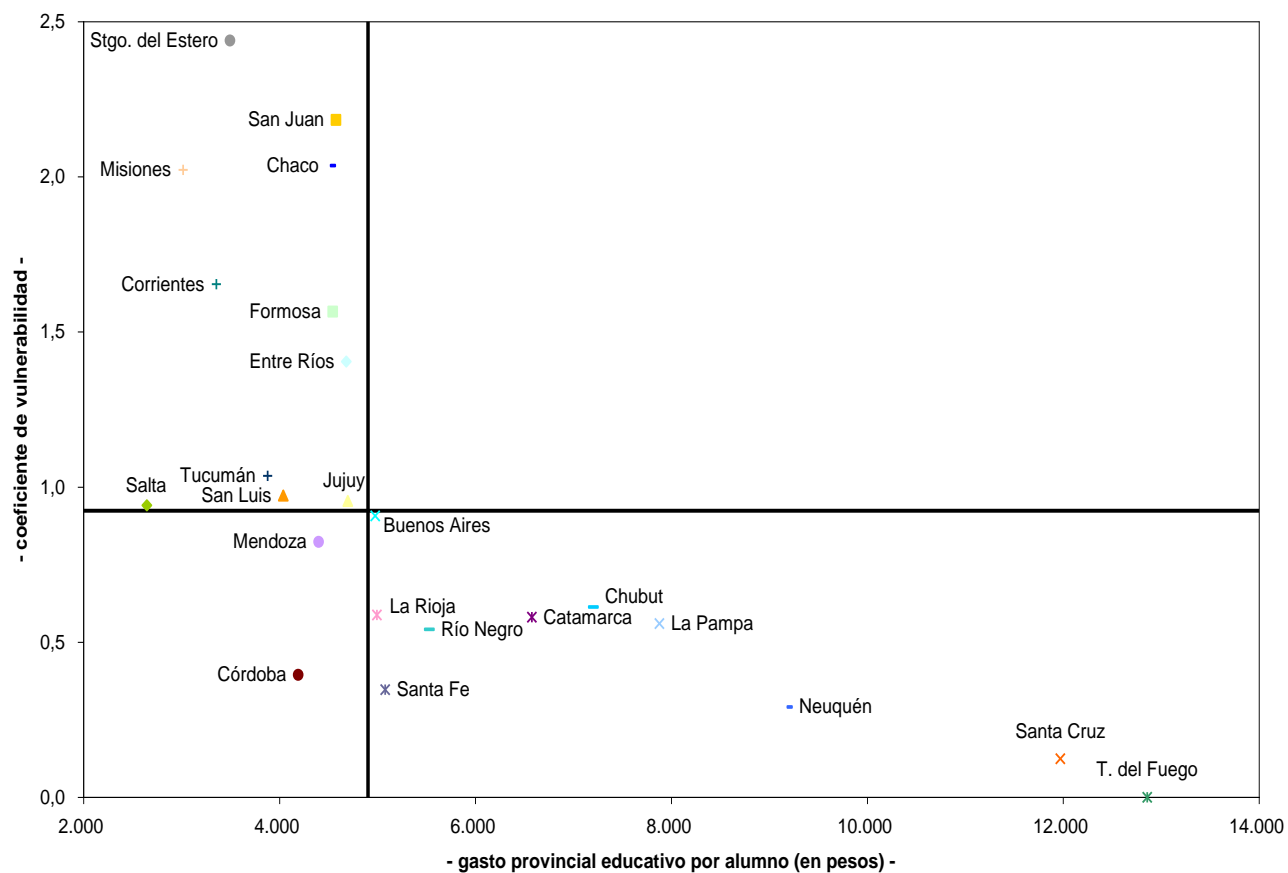
La capacidad fiscal de las provincias frente a estos desafíos



* Nota: No se incluye CABA.

Fuente: Elaboración propia. Base UPEA

Gasto educativo por alumno y coeficiente de vulnerabilidad



* Nota: No se incluye CABA.

Fuente: Elaboración propia. Base UPEA



Contenidos

I. Presentación general y notas metodológicas

II. Principales hallazgos

III. La cuestión fiscal y el federalismo argentino

IV. Consideraciones finales

1. Fragmentación y desigualdad social y educativa > otro punto de partida en la elaboración del diagnóstico

- Se corrobora y dimensiona el nivel de heterogeneidad presente en todo el territorio nacional a nivel de localidad, pueblo y paraje.
- Es necesario integrar una serie de dimensiones e indicadores para aproximarse a la especificidad de cada uno de los contextos en donde intervienen las políticas públicas y educativas.
- Nuevas preguntas para interpelar las políticas públicas.



2. Estrategias de intervención para lograr políticas de equidad en Argentina

- ¿Políticas universales o políticas focalizadas? Universalismo no igualitario
- Enfoques sistémicos y sectoriales
- Acciones simultáneas y secuenciales
- Igualdad de resultados – deben desarrollarse diversas estrategias de acción
- Articulación entre niveles de gobierno y sectores

3. Acciones prioritarias en el sector educación

- **Planeamiento** de mediano y largo plazo a nivel nacional y provincial
 - Activar Planes de Emergencia
- **Educación de jóvenes y adultos:** ampliar oferta
- **Educación obligatoria** : cerrar brechas de acceso y permanencia en algunos tipos de territorios.
- **Incrementar y fortalecer las instancias gubernamentales locales.**
Repensar el papel del municipio en materia educativa.
- Empoderar a **actores claves en la gestión educativa en el territorio** para lograr responder a la especificidad de los contextos sin perder la articulación con el sistema.
- **Fortalecer los equipos** técnicos y sus insumos para el planeamiento estratégico de la gestión.

4. Responsabilidades del Estado en los distintos nivel de gobierno

- **Desigual capacidad de maniobra fiscal** de las provincias para enfrentar los desafíos expuestos.
- Los **desafíos** que existen **exceden el ámbito de cada territorio provincial** y obligan a un esfuerzo de coordinación de tipo federal.
- Es necesario **mejorar y fortalecer los sistemas de información y maximizar su utilización en el nivel nacional y provincial**. Este es un insumo crítico para el planeamiento de las políticas públicas, su seguimiento y evaluación.
- **Operar sobre el nivel de heterogeneidad y desigualdad** observado requiere de una **intervención articulada, complementaria y convergente** tanto desde el **sector público**, como de la **sociedad civil y el sector privado**.



Muchas gracias!

ocetrangolo@gmail.com

corastein@gmail.com

fgatto.cepal@gmail.com