

PROYECTO: Planeamiento para la utilización racional de los recursos físicos y humanos del sector Educación. Niveles primario y medio. Diagnóstico y propuestas. (Prov. de Catamarca, Exp. 020).

EXPERTO: Alicia Vales

Respueta a observaciones al 2º Informe Parcial.

2.1.3.8. Caracterización de las zonas seleccionadas

En este punto se presenta una caracterización del servicio de educación primaria en las zonas seleccionadas, comprendiendo el análisis del mismo en términos de extensión y de eficiencia interna. La temática abordada ha sido seleccionada, dentro de los límites impuestos por la disponibilidad de información adecuada, a fin de brindar un marco de referencia general para la evaluación de las relaciones entre la oferta y la demanda de educación primaria, que fue utilizado oportunamente para el diseño de los instrumentos de relevamiento de información primaria aplicados en el presente proyecto.

Esta caracterización ha sido elaborada a partir de los resultados de un relevamiento de información secundaria proporcionada por el Centro de Planeamiento Educativo de la Provincia de Catamarca y la Dirección Provincial de Estadística. En la oportunidad, se realizaron las siguientes tareas:

- a) Compilación de información sobre la base de las tablas maestras producidas por el Centro de Planeamiento y la D.P.E.
- b) Análisis de cobertura y consistencia de la información, para evaluar la posibilidad de su uso en la construcción de indicadores.

A continuación se expone el resumen y análisis de la información elaborada.

O
U.120
V11p.
VIII

1. Extensión del servicio

El desarrollo de este tema abarcará dos aspectos:

a) la estimación del nivel de escolarización de la población de 5 a 14 años y

b) el análisis del tamaño del servicio, en términos de número y tipos de unidades de prestación y volumen de matrícula.

Para este análisis se ha utilizado información proporcionada por la Dirección Provincial de Estadística - que brindó datos relevados en el Censo de Población de 1980 - y por el Centro de Planeamiento Educativo de la Provincia, que suministró información de registro.

1.1. Nivel de escolarización de la población

Se ha intentado ofrecer aquí una medida del grado de cobertura de la demanda potencial por enseñanza primaria común, a través de las relaciones percentuales entre población matriculada en dicho nivel y población total de 5 a 14 años. Si bien la información disponible en el momento de relevarse los datos básicos para este informe puede considerarse afectada por ciertos errores de registro, se ha considerado útil hacer una presentación crítica de los resultados obtenidos, destacando al mismo tiempo las necesidades de contrastar las apreciaciones que de ellos surgen mediante el uso de la información censal sobre asistencia escolar.

Las tasas brutas de escolarización (cuadro N° A. 4) y las tasas de escolarización de la población de 5 a 14 años (cuadro N° 1) surgen de la comparación entre dos tipos de información generada por distintas fuentes: por una parte, las cifras provisionales de población por sexos y grupos quinquenales de edades, según departamentos (Censo de 1980, D.P.E.) y, por otra, los datos de matrícula censal, compilados para ese año por el Centro de Planeamiento Educativo.

CUADRO N° 1. TASAS DE ESCOLARIZACION
 DE LA POBLACION DE 5 A 14 AÑOS,
 POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDADES Y SEXOS.
 TOTAL PROVINCIAL Y DEPARTAMENTOS
 QUE INCLUYEN LAS AREAS SELECCIONADAS

DEPTOS.	EDADES Y SEXOS	TOTAL 5 - 14			5 - 9			10 - 14		
		TOTAL	V	M	TOTAL	V	M	TOTAL	V	M
TOTAL PROVINCIAL		77,2	78,6	75,6	77,6	78,1	77,2	76,7	79,2	74,1
ANDALGALA		76,2	77,9	74,3	75,3	79,0	71,5	77,1	77,0	77,3
BELEN		85,4	89,7	84,6	83,3	81,9	84,7	87,8	99,2	77,3
CAPITAL		71,4	71,0	71,9	74,5	75,0	74,2	67,8	66,4	69,1
FRAY M.ESQUIU		72,7	75,7	69,9	75,9	75,5	76,4	69,1	76,0	63,4
VALLE VIEJO		60,0	60,6	59,4	60,0	59,0	60,9	60,0	62,4	57,6
EL ALTO		108,2	107,3	109,2	106,6	109,5	103,7	110,1	105,0	117,1
LA PAZ		84,8	85,4	84,1	84,6	83,3	86,1	84,9	87,5	81,7

En términos generales, y aunque los datos referentes a las zonas del interior pueden considerarse sobreestimados, el examen de los porcentajes por sexos y grupos de edades muestra que, en dichas zonas, es relativamente muy alto el esfuerzo de escolarización de alumnos que sobrepasan la edad "normal" de finalización del nivel primario. Sin embargo, cabe observar que los porcentajes de escolarización femenina parecen reflejar un mayor número de salidas del sistema por parte de las mujeres mayores de 12 años, en relación con el alumnado masculino de las mismas edades.

Si bien las características generales mencionadas se observan aún con información corregida, es necesario poner énfasis en que la hipótesis de sobreestimación de las tasas, que examinaremos a continuación, implica que hay un número relativamente importante de niños que no acceden a la escuela.

Se ha considerado que los porcentajes obtenidos se hallan afectados por cierta sobreestimación, salvo en los casos de Capital y Frey M. Esquiú, donde los valores según grupos de edades parecerían reflejar adecuadamente la incidencia de la baja matrícula de 5 años y la salida de los alumnos mayores de 12 en virtud de un rendimiento escolar relativamente bueno, propio de las condiciones del aglomerado Gran Catamarca. Con respecto a Valle Viejo, que incluye parte de dicho aglomerado, se considera que las cifras se hallan distorsionadas por un problema de subregistro de matrícula.

En cuanto a las zonas del interior, se destaca el caso de El Alto, donde se considera probable que se combine la incidencia de distintos tipos de errores de registro con la influencia de cierto número de alumnos residentes fuera del departamento. En lo que se refiere a los restantes departamentos, las cifras se consideran sobrevaluadas debido a que, si se pondera la incidencia de la población escolar y total de 5, 13 y 14 años mediante criterios empíricos, se obtienen tasas estimadas, para la edad "normal" de 6 a 17 años, que alcanzan y aún superan el 95%, considerado un óptimo teórico. Una hipótesis plausible sobre el origen de estas distorsiones se refiere a la incidencia combinada de omisiones en los cálculos censales - recuérdese que se trata de cifras provisionales - y de sobreestimación de los volúmenes de matrícula, por omisión de bajas y aplicación de criterios de asignación.

poco satisfactorios para cubrir omisiones de registro.

El análisis precedente, que pone de manifiesto las restricciones de la información utilizada, sirve para poner de relieve la necesidad de utilizar fuentes más consistentes actualmente disponibles, ya que los datos censales han sido procesados en su totalidad, a fin de precisar adecuadamente la magnitud de la población que no accede al servicio.

1.2. Tamaño del servicio

1.2.1. Número y tipo de unidades de prestación

En este punto se analiza el volumen de la oferta de enseñanza primaria común, sobre la base de la distribución de las unidades de prestación según "categorías". Este concepto recoge las definiciones dadas por el Reglamento de Escuelas Comunes (Tít.I, Cap.I, art.2º), que establece el tamaño de la población a atender y las características de las plantas funcionales que, en consecuencia, se autorizan. Los criterios de definición por categorías pueden resumirse como sigue:

CATEGORIAS	POBLACION A ATENDER		NIVEL	PLANTA FUNCIONAL						
	MIN.	MAX.		DIR	VICE DIR.	MAESTROS DE GRADO	M. ESP.	MAESTRO SEC.PET.	ORDENANZAS	
1 ^a	150	no esp.	Completo	sí	sí	sí sí sí	sí	hasta 2	hasta 4	
2 ^a	100	150	Completo	sí	-	4 como mínimo	3	1		2
3 ^a	25	99	Completo o incomp.	sí	-	3 como máximo	-	-		1
4 ^a	10	24	Completo o incomp.	sí	-	-	-	-		-

Según los criterios expuestos, las pautas de organización establecen que las escuelas de 2^a categoría pueden tener secciones multínivel, mientras que en las unidades de 3^a y 4^a se impone esa condición, debiendo el director de 3^a categoría asumir funciones al frente de alumnos.

El Cuadro N° 2 muestra el número total de unidades de prestación y su distribución por ámbitos, categorías y departamentos, computados sobre la base del Registro Maestro de Escuelas Primarias para 1980

CUADRO N° 2 NUMERO DE UNIDADES ESCOLARES POR CATEGORIAS,
SEGUN AMBITOS Y DEPARTAMENTOS
QUE INCLUYEN LAS AREAS SELECCIONADAS.

DEPTOS. Y AMBITOS	CATEGORIAS	T	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a
TOTAL PROVINCIAL	432	79	51	187	115	
Urbano	70	59	6	5	-	
Rural	362	20	45	182	115	
ANDALGALA	24	4	7	8	5	
Urbano	5	4	1	-	-	
Rural	19	-	6	8	5	
BELEN	52	8	7	26	11	
Urbano	7	6	-	1	-	
Rural	45	2	7	25	11	
CAPITAL	29	26	2	1	-	
Urbano	29	26	2	1	-	
Rural	-	-	-	-	-	
FRAY M.ESQUIU	8	3	3	2	-	
Urbano	4	3	1	-	-	
Rural	4	-	2	2	-	
VALLE VIEJO	13	6	1	5	1	
Urbano	7	6	-	1	-	
Rural	6	-	1	4	1	
EL ALTO	29	-	1	15	13	
Urbano	1	-	-	1	-	
Rural	28	-	1	14	13	
LA PAZ	59	5	1	33	20	
Urbano	2	2	-	-	-	
Rural	57	3	1	33	20	

Según la información contenida en el cuadro, se advierte el fuerte peso del conjunto de unidades escolares rurales en el total del servicio (83,8%) y por consiguiente la importancia de número de unidades de pequeño tamaño (3^a y 4^a categoría) que representan el 70% del total de escuelas. Cabe señalar aquí que las observaciones realizadas y la opinión de informantes consultados permiten suponer que buena parte de las unidades de 3^a categoría responden al modelo de escuela de 2 maestros y operan en el tamaño mínimo.

Con respecto a la situación a nivel de los departamentos estudiados, en el cuadro puede observarse que las unidades ubicadas en ellos representan el 50% del total de unidades del servicio de educación primaria común y que dichos departamentos se concentra el 78,6% de las escuelas urbanas, por lo que la información compilada para este estudio resulta significativa para la caracterización de la situación provincial.

Dentro del conjunto de los departamentos catamarqueños, Belén y La Paz son los que poseen los mayores conjuntos de unidades escolares, presentando además dos situaciones bien diferenciadas: La Paz posee un servicio localizado principalmente en áreas rurales, con gran proporción de unidades de pequeño tamaño (el 57,9 de las escuelas rurales son de 3^a categoría, y el 35,1% de 4^a). Belén tiene la mayor concentración de escuelas en ámbito urbano, fuera de Capital, y posee un extenso servicio en áreas rurales con más alta participación relativa de las unidades de mayor tamaño (del total de escuelas rurales, el 4,4% son de 1^a categoría, el 15,6% son de 2^a, el 55,6% de 3^a y el 24,4% de 4^a).

Otra de las situaciones características es la de El Alto, departamento de estructura predominantemente rural; el 93,1% de las unidades son de 3^a y 4^a categoría y su tamaño real puede estimarse muy reducido, si se tiene en cuenta que, desagregando una escuela de 2^a cuya población puede calcularse en 100 alumnos, y una urbana de 3^a que tiene 77, se tendrá un promedio de 22 alumnos para el resto de las unidades.

En lo que se refiere a los departamentos que incluyen el aglomerado Gran Catamarca, puede señalarse que en ellos se observan dos situaciones distintas: Capital presenta un servicio saturado, con unidades de gran tamaño (promedio de 400 alumnos, con valores reales que van de 198 a 846 alumnos para las escuelas de 1^ª) y dos unidades de localización periférica, que son pero bien como desvinculadas del resto del servicio, dadas las características de su población y entorno físico. Por otra parte, Fray M. Esquiú y Valle Viejo, presentan unidades urbanas de 1^ª categoría con tamaño mínimo, que se definen como tales por su organización y servicios en el área de influencia, aunque sirvan a núcleos poblacionales de pequeño tamaño. En zona rural, se observan casos de unidades de 3^ª y 4^ª categoría, en zonas relativamente cercanas al aglomerado, pero carentes de comunicaciones, en las que prevalecen las características de aislamiento propias de las áreas rurales del interior.

Finalmente, se tiene que en el departamento Andalgalá se da una incidencia relativamente alta de las unidades de organización más completa en las zonas correspondientes al interior, el tiempo que se observa un número relativamente alto de unidades urbanas de 1^ª categoría, aunque contienen variables.

1.2.2. Volumen de la matrícula

Este tema será analizado sobre la base de las cifras totales de matrícula por ámbitos y sexos, según departamentos, compiladas a partir de los registros suministrados por el Centro de Planeamiento Educativo, que se resumen en el Cuadro N° 3.

CUADRO N° 3

PATRICULA TOTAL POR AMBITOS Y SEXOS
TOTAL PROVINCIAL Y DEPARTAMENTOS QUE INCLUYEN LAS AREAS SELECCIONADAS

DEPARTAMENTOS \ AMBITOS Y SEXOS	TOTAL			URBANO			RURAL		
	F	M	M	T	V	M	T	V	M
TOTAL PROVINCIAL	38.793	19.875	18.918	21.202	10.612	10.590	17.591	9.263	8.328
ANDALEALA	2.079	1.091	98988	1.039	549	490	1.040	542	498
BELEN	4.085	2.073	2.012	1.456	719	737	2.629	1.354	1.275
CAPITAL	12.399	6.185	6.214	12.256	6.106	6.150	143	79	64
FRAY M.ESQUIU	1.208	621	587	864	454	410	344	167	177
VALLE VIEJO	1.400	702	698	1.114	542	572	286	160	126
EL ALTO	775	415	360	72	38	34	703	317	326
LA PAZ	2.999	1.610	1.389	835	430	405	2.164	1.180	984

La información resumida en el cuadro muestra, con respecto a la distribución según ámbitos que los departamentos bajo estudio son representativos de situaciones de predominio urbano o rural, distintas de la situación relativamente equilibrada, con leve predominio urbano, que muestra el total provincial.

Excepción hecha del caso de Andalgalá, que tiene iguales volúmenes de matrícula urbana y rural, se observa un conjunto de predominio urbano, formado por Capital (98,8%), Fray M. Esquiú (71,5%) y Valle Viejo (79,6%), y por otra parte un conjunto de predominio rural, más moderado en Belén (64,4%), mayor en La Paz (77,2) y absoluto en El Alto (90,7%).

En cuanto a la distribución según sexos, se presenta como característica general una mayor participación relativa de los varones, más marcada en el caso de los departamentos de mayor predominio rural. Hay sólo dos casos de zonas urbanas con distribución igualitaria: Capital y Belén, y en el medio rural los valores extremos de la participación masculina se dan en el Alto y La Paz, con 53,6 y 54,5%, respectivamente. Esta distribución por sexos aparece congruente con la distribución de la población total en edad escolar, según se observa en el Cuadro N° del Anexo.

2. Eficiencia interna del sistema

En este punto se enfocará la relación entre oferta y demanda de educación desde un punto de vista dinámico, tratando de marcar, dentro de las limitaciones impuestas por la información disponible, algunos puntos críticos del proceso de la escolaridad en el nivel primario, desde la incorporación hasta la salida del sistema por egreso o deserción. Se han abordado los siguientes temas:

a) la evaluación global del desgremamiento, sobre la base del análisis de "cohorte aparente", a fin de brindar un marco general para el tratamiento del tema.

b) en lo referente a la incorporación a la enseñanza elemental, se presenta una estimación de la cantidad de alumnos que se han incorporado al sistema con uno o más años de retraso, con el objeto de poner en relieve los problemas específicos que este hecho plantea, desde el punto de vista pedagógico, para el manejo de los grupos de primer grado.

c) la evaluación de la repetición según grados, sexos y ámbitos, como medida de un fenómeno que posee una doble significación: por una parte, indica el "fracaso" de la escuela y los alumnos en el proceso de enseñanza-aprendizaje y, por otra, muestra la magnitud del esfuerzo que realizan las familias para mantener la escolarización de los alumnos no promovidos.

d) la evaluación del nivel educativo alcanzado por los alumnos de 12 años, que resume la incidencia negativa de todos los fenómenos expuestos precedentemente.

III. Evaluación global del desgranamiento

Este tema ha sido tratado sobre la base de información de registro ya compilada, tomando las cohortes aparentes más recientes con cobertura completa y confiabilidad aceptable. Se optó por esta información dado que las cohortes posteriores no pueden ser analizadas debido a la imposibilidad de homogeneizar las cifras interanuales; los resultados analizados se resumen en el Cuadro N° 4

CUADRO N° 4 PORCENTAJES DE DESGRANAMIENTO
PARA LAS COHORTE 1969-75, 1970-76 Y 1971-77
TOTAL PROVINCIAL Y DÉPARTAMENTOS
QUE INCLUYEN LAS ÁREAS SELECCIONADAS

COHORTE DÉPARTAMENTOS	1969/ 1975	1970/ 1976	1971/ 1977
TOTAL PROVINCIAL	63,5	61,8	59,7
ANDALGALA	58,6	60,8	54,4
BELEN	63,9	65,8	61,6
CAPITAL	49,3	48,8	52,8
FRAY M. ESQUIU	66,1	60,7	59,6
VALLE VIEJO	60,2	54,2	55,9
EL ALTO	75,1	70,8	62,8
LA PAZ	78,3	75,5	73,7

El desgremamiento a nivel de total provincial presenta una evolución declinante, aunque dentro de cifras que indican un bajo nivel de rendimiento del esfuerzo educativo.

A nivel de los distintos departamentos estudiados, se observan comportamientos diferentes, con los más altos porcentajes de desgremamiento en los departamentos de estructura predominantemente rural. Belén, Fray M. Esquiú y Valle Viejo presentan cifras en el orden del promedio provincial, mientras Capital y, en menor medida, Andalgalá, se hallan debajo del promedio.

Cabe destacar el nivel relativamente alto de las cifras registradas en Capital, zona en la que se da la más alta concentración de unidades de 1^a categoría. Estas cifras pueden suponerse asociadas a una sobresaturación del servicio y a dificultades en la adaptación de la forma de operar del mismo a las necesidades de población recientemente incorporada a la vida urbana, hipótesis que se trata de verificar mediante el estudio en profundidad.

Es importante señalar que la información agregada disponible no permite evaluar la incidencia diferencial del desgremamiento con retención (e incorporación como repitentes a una cohorte posterior) y el desgremamiento por abandono, aunque los datos relevados sobre repetición permiten inferir que el desgremamiento con retención incidiría sobre todo en los primeros grados, mientras en los grados posteriores a 4º pesaría más el abandono.

2.7. Estimación del ingreso tardío

Esta estimación ha sido realizada, para el primer grado, según ámbitos y departamentos, mediante la comparación entre la matrícula con 1 y más años de "extraedad" y la matrícula de repitentes, suponiéndose que las diferencias halladas reflejan la magnitud del ingreso tardío, aún ponderando los posibles errores en el registro de edad y la repetición reiterada.

Los cálculos correspondientes, que se incluyen en el Cuadro N° 5, tienden aliviar de sugerir la importancia de este fenómeno como restricción al éxito del proceso pedagógico.

Cuadro N° 5 ESTIMACION DEL INGRESO TARDIO
DIFERENCIAS ENTRE LOS PORCENTAJES
DE MATRICULA CON "EXTRAEDAD" Y LOS
PORCENTAJES DE REPITIENTES

DEPARTAMENTOS	% DE MATRICULA CON EXTRAEDAD	% DE REP	DIFERENCIAS
TOTAL PROVINCIAL			
Urbano	31,9	19,7	12,2
Rural	44,1	29,7	14,4
ANDALGALA	36,9	24,2	21,7
Urbano	36,2	14,8	21,4
Rural	48,4	33,6	14,8
BELLEN			
Urbano	31,3	24,3	7,0
Rural	47,9	33,8	14,1
CAPITAL			
Urbano	29,9	16,0	13,9
Rural	20,0	30,0	(x)
FRAY M.ESQUIU			
Urbano	29,5	21,5	8,0
Rural	25,7	25,5	0,2
VALLE VIEJO			
Urbano	33,6	25,1	8,5
Rural	31,8	30,2	1,6
EL ALTO			
Urbano	62,5	50,0	12,5
Rural	47,8	25,6	22,2
LA PAZ			
Urbano	40,9	40,3	0,6
Rural	49,9	34,4	15,5

(x) en este caso, la información resulte incongruente
por omisión en el registro de edades.

2.3. Repetición

Este tema ha sido tratado abarcando una comparación a nivel global global, por ámbitos y sexos, según departamentos y un análisis de la repetición según grados, en cda departamento, por ámbitos y sexos. La información detallada se presenta en Anexo(Cuadros N° a.7 a N° A.14), y el resumen de los datos globales se expone a continuación.

CUADRO N° 6 PORCENTAJE DE REPITIENTES
EN RELACION CON LA MATRICULA TOTAL
POR AMBITO Y SEXO
TOTAL PROVINCIAL Y DEPARTAMENTOS
QUE INCLUYEN LAS AREAS SELECCIONADAS

AMBITO Y SEXO JURISDICCIONES	URBANO			RURAL		
	T	V	M	T	V	M
TOTAL PROVINCIAL	9,9	10,7	9,1	16,9	19,2	14,3
ANDALGALA	9,4	9,8	9,0	17,1	19,4	14,8
BELEN	10,3	11,8	8,8	19,2	22,2	16,1
CAPITAL	7,9	8,4	7,5	18,2	20,3	15,6
FRAY M.ESQUIU	8,1	10,1	5,9	17,2	18,0	16,4
VALLE VIEJO	15,0	16,3	13,7	11,9	11,3	12,7
EL ALTO	15,3	18,4	11,8	14,2	17,0	11,0
LA PAZ	22,5	23,5	21,5	18,9	20,4	17,2

La comparación entre las cifras correspondientes a los distintos ámbitos muestra significativas diferencias entre departamentos. Mientras en Andalgalá, Belén, Capital y Fray M. Esquiú la repetición en zona rural es mucha mayor que en Valle Viejo, El Alto y La Paz resulta menor. En los casos de El Alto y Valle Viejo, podríe pensarse que un dato puntual no resulta de mucho valor, ya que se trata de muy pocos casos, con posibles variaciones interanuales muy fuertes. En el caso de La Paz sobría suponer más incidencia del abandono.

En lo que se refiere a la comparación por sexos, se observa que la repetición global de la mujer es siempre menor, aunque la información no permite saber si es que se promueve más o que abandona más anteante la no promoción. Esta situación de la repetición femenina se da en ambos ámbitos.

Los datos arriba comentados pueden complementarse con el Cuadro N° 7, que presenta la situación de la matrícula de primer grado, donde el problema se presenta con una importancia relativa que duplica la de del nivel global.

CUADRO N° 7. PORCENTAJE DE REPITIENTES
EN RELACION CON LA MATRICULA DE PRIMER GRADO
DE PRIMER GRADO
POR AMBITO Y SEXO
TOTAL PROVINCIAL Y DEPARTAMENTOS
QUE INCLUYEN LAS AREAS SELECCIONADAS

AMBITO Y SEXO JURISDICCIONES	URBANO			RURAL		
	T	V	M	T	V	M
TOTAL PROVINCIAL	19,7	20,8	18,5	29,7	33,2	25,9
ANDALGALA	14,8	14,0	15,9	33,6	33,3	33,9
BELEN	24,3	26,8	21,4	33,7	37,5	29,4
CAPITAL	16,0	16,2	15,7	30,0	31,6	27,3
FRAY M.ESQUIU	21,5	24,7	17,6	35,9	36,1	35,7
VALLE VIEJO	25,1	22,8	27,5	30,2	27,6	32,4
EL ALTO	50,0	55,6	42,8	25,6	30,1	20,5
LA PAZ	40,3	48,2	32,6	34,4	37,2	31,3

Según la información del Cuadro N° 7, prácticamente un 20% (1 de cada 5) de los alumnos urbanos y un 30% (casi uno de cada 3) de los alumnos rurales están repitiendo primer grado, y cierto porcentaje de ellos lo hacen en forma reiterada. En el caso de los repitentes de primer grado, se comprueban comportamientos diferenciales por ámbitos y sexos que se revelan muy semejantes a los de la matrícula total.

En cuanto a la situación según total provincial y departamentos, la información detallada en el Anexo muestra, en términos generales, valores declinantes de los porcentajes de repetición entre el primero y el séptimo grado. Esta característica, que se manifiesta muy claramente en la matrícula total provincial, tiene características distintas según ámbitos: en zonas urbanas, el descenso más importante tiene lugar después del primer grado, mientras en zonas rurales se da una declinación más paulatina.

Si bien la magnitud de los porcentajes de repetición es, en general, mayor en zonas rurales, se observa en los dos ámbitos una menor repetición femenina.

Estas características generales deben ser apreciadas teniendo en cuenta que en las zonas que abarcan muy pocas escuelas (zona rural de Capital, zona urbana de El Alto, Fray Mamerto Esquiú y Valle Viejo) pueden presentarse rasgos incongruentes con las características de conjunto, con oscilaciones bruscas que hay que evaluar recordando que afectan a números muy reducidos de alumnos y pueden estar sujetas a fuertes variaciones interanuales.

En el Cuadro N° 8 se resume la información presentada en el Anexo, con los porcentajes por grados y sexos, según ámbitos y departamentos.

CUADRO N° 8 PORCENTAJES DE REPETICION POR GRADOS Y SEXOS, SEGUN AMBITOS.
TOTAL PROVINCIAL Y DEPARTAMENTOS QUE INCLUYEN LAS AREAS SELECCIONADAS

GRADOS Y DIPTOS. SEXOS AMBITOS	TOTAL		10		20		30		40		50		60		70	
	V	m	v	m	v	m	v	m	v	m	v	m	v	m	v	m
TOTAL PROV U	10,7	9,1	20,8	18,5	11,8	11,4	9,5	8,1	8,7	7,5	7,8	6,5	4,8	4,1	2,2	0,9
R	19,2	14,3	33,2	25,9	23,9	17,4	17,3	12,0	13,2	12,0	13,4	6,7	8,5	4,8	5,1	4,7
ANDALGALA U	9,8	9,0	14,0	15,9	8,6	13,2	10,6	7,9	7,0	6,3	8,3	8,7	8,3	4,8	8,5	2,0
R	19,4	14,8	33,3	33,9	25,0	11,4	17,8	18,4	10,8	5,4	25,8	7,9	3,1	4,0	-	9,4
BELCN U	11,8	8,8	26,8	21,4	16,3	17,6	8,5	-	5,7	5,7	7,0	3,3	4,4	6,4	-	-
R	22,2	16,1	37,5	29,4	24,0	20,4	21,3	17,0	24,2	14,3	10,3	8,9	7,5	2,0	9,5	1,3
CAPITAL U	8,4	7,5	16,2	15,7	9,1	7,7	7,6	8,3	5,7	5,9	7,3	6,9	4,1	2,2	1,5	0,7
R	20,3	15,6	31,6	27,3	42,1	54,5	7,7	10,0	-	-	-	-	-	-	6,3	20,0
F.M.ESQUIU U	10,1	5,9	24,7	17,6	3,6	7,7	11,7	5,6	10,0	-	3,8	3,6	6,4	-	2,4	-
R	18,0	16,4	36,1	35,7	29,2	21,8	17,9	14,3	8,0	9,4	-	3,8	11,1	-	5,6	14,3
V.VIEOO U	16,3	13,7	22,8	27,5	13,1	15,6	14,8	8,9	27,0	13,8	12,4	7,2	8,5	12,2	3,5	1,7
R	11,3	12,7	27,6	32,4	10,7	4,3	12,0	13,3	-	5,0	15,8	-	4,5	7,1	-	-
EL ALTO U	18,4	11,8	55,6	42,8	25,0	33,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
R	17,0	11,0	30,1	20,5	24,7	9,5	4,1	7,5	15,7	14,7	5,3	3,1	9,4	5,0	5,4	5,8
LP PAZ U	23,5	21,5	48,2	32,6	32,6	30,6	22,4	27,9	16,1	13,8	7,7	9,4	6,0	11,9	-	-
R	20,4	17,2	37,2	31,3	24,1	20,5	20,9	11,6	14,3	14,5	9,2	8,1	5,3	3,8	3,7	-

2.4. Nivel educativo alcanzado por los alumnos de 12 años

Se ha tratado de estimar la incidencia final de los problemas de escolaridad mencionados anteriormente, a través de la distribución de los alumnos de 12 años por grado que cursan. Se ha tomado esta edad por ser la "normal" de finalización de la enseñanza primaria, al tiempo que es la edad en la que comienza a tener mayor peso la deserción por ingreso al mercado de trabajo.

Según el cuadro que se presenta en la página siguiente, se tiene que, para el total de la provincia, un 21% de los alumnos de zona urbana y un 35,5% de los de zona rural poseen un nivel educativo inferior a 4º grado aprobado, lo que en términos de habilidades instrumentales significa desarrollo incompleto de la habilidad de lectoescritura y de la capacidad de realizar las operaciones aritméticas fundamentales.

La comparación de los respectivos porcentajes según departamentos muestra que hay sólo 4 zonas urbanas cuyas cifras son inferiores a las del total provincial (Andalgalá, Belén, Capital y Fray M. Esquiú) mientras en la zona urbana de La Paz se observan porcentajes semejantes a los de la zona rural del departamento. Por otra parte, puede decirse que sólo en dos departamentos se notan cifras bien diferenciadas, mientras en los restantes (dejando de lado el caso de Capital, que incluye una sola escuela) se nota una relativa homogeneidad en los niveles.

2.1.3.8. Análisis de factores determinantes
de problemas de escolaridad primaria

De acuerdo con los requerimientos del plan de tareas correspondiente a este proyecto, se presenta un análisis de los factores endógenos del sistema educativo que se consideran determinantes de problemas de escolaridad primaria, así como algunas proposiciones relativas a la forma en que podrían operar, bajo ciertas condiciones, como correctores de los mismos.

Este análisis fue elaborado teniendo en cuenta los datos básicos presentados en la caracterización de zonas y la información manejada en un conjunto de entrevistas a informantes calificados, que comprendió dos entrevistas a funcionarios técnicos del Consejo General de Educación, entrevistas a todos los miembros del Cuerpo Técnico de Supervisión y visitas a unidades escolares, durante las cuales se consultó al personal directivo y docente.

En el caso de los funcionarios técnicos del Consejo General de Educación, se focalizó la entrevista en los aspectos de estructura organizativa del servicio, sistema de supervisión y de perfeccionamiento docente; los miembros del Cuerpo Técnico de Supervisión fueron encuestados en relación con las características de los recursos humanos y la tecnología educativa utilizada, y los miembros del personal directivo y docente fueron consultados con respecto a las características de la población atendida, los vínculos entre escuela y comunidad y la tecnología aplicada.

1. Factores de organización

Desde el punto de vista del modelo de organización del servicio en su conjunto, se considera que sus características de centralización y uniformidad impiden cómo fuertes restricciones a la eficacia del proceso pedagógico.

En efecto, el servicio funciona como un sistema radial, en el cual cada una de las unidades escolares se vincula con la administración central y desarrolla su acción sin ningún tipo de relación con las demás unidades. Este modelo, que prevalece desde la época de la creación del servicio, opera sobre la base de un conjunto de normas

de organización considerablemente detalladas y rígidas, que tienden a reducir en lo posible la incidencia de las situaciones fuera de previsión y de control, restringiendo al máximo el poder de decisión de cada uno de los agentes actuantes en la unidad escolar sobre el proceso educativo.

Dicho mecanismo, que persigue el objetivo manifiesto de asegurar el funcionamiento esperado del servicio en ausencia de relación directa entre las unidades de prestación y los organismos de conducción, tiende a producir dos tipos de efectos negativos: uno, el de crear una modalidad de acción estereotipada, incapaz de responder a las distintas y cambiantes necesidades de cada situación escolar y otro, el de no proporcionar ninguna orientación ni coordinación a las acciones concretas que los agentes realizan cotidianamente para adaptar el funcionamiento escolar a las necesidades de la población atendida. En este último caso, al tiempo que no se fomenta el efecto positivo y la posible proyección de las acciones realizadas, se produce un fenómeno de singular incidencia en el deterioro de la gestión administrativa: cuando las autoridades toman conocimiento - generalmente a través de las poco frecuentes visitas de supervisión - de acciones que desde el punto de vista del sistema constituyen sólo transgresiones a las normas, corresponde la sustanciación de un sumario, y ésta tarea incide en más de un 50% en la carga de trabajo de un supervisor en sede, restringiendo de este modo la labor aplicable a tareas de mejoramiento de la acción educativa.

En cuanto a la ausencia de canales de relación entre las unidades escolares, que permitiría compartir servicios e intercambiar experiencias, se observa que la formación de posibles mecanismos informales de intercambio se ve obstaculizada por el aislamiento geográfico y por la posible incidencia - cuya real importancia no ha sido evaluada aún con certeza - de la "inercia" de las prácticas de acción en un servicio que hasta hace poco tiempo constituía en realidad la suma de dos servicios distintos: el de dependencia Nacional (el más vasto y el de mayor peso en el estilo administrativo vigente) y el de dependencia Provincial.

La influencia negativa de la característica de uniformidad mencionada al comienzo, se manifiesta sobre todo en la ausencia de tipos diferenciados de unidades de prestación, acordes con las necesidades de distintos tipos de población. A través de su historia, el servicio parece

haber ido desarrollando sólo variantes más "pobres" y más "rústicas" del modelo de escuela primaria común urbana, con idénticos lineamientos curriculares y sobre la base del concepto - implícito - de que la capacidad personal del maestro cubre por sí sola la multiplicidad de roles que debe cumplir la institución. Esto resulta típico de la trasposición del modelo urbano, donde la función socializadora de la escuela está mucho más acotada en función de la diversidad de instituciones bien diferenciadas que comparten la función con relativa abundancia de recursos. En el medio rural, por el contrario, la escuela cumple múltiples funciones, que van desde movilizar el cumplimiento del rol coeducador por parte de las familias y otras instituciones de la comunidad, hasta servir de base para la prestación de distintos servicios (salud, alimentación) y la realización de diversas actividades que influyen en el mejoramiento de las condiciones de vida comunitaria.

Frente a estas condiciones negativas, aparece como una alternativa la puesta en marcha del proyecto EMER, que tiene una cobertura prevista equivalente al 22% del servicio de educación rural (considerado en términos de población estimada a 1980). Este proyecto involucra la aplicación de un modelo de nuclearización, previendo los recursos de infraestructura física, desarrollo de servicios y asistencia técnica necesarios.

Dentro del cuadro de los factores de organización merece párrafo aparte la caracterización del sistema de supervisión, que manifiesta en diversos aspectos las restricciones derivadas del modelo general descripto.

En primer término, cabe señalar que la función de supervisión aparece ante el observador como una mera función de control de cumplimiento de las normas administrativas, ya que este aspecto es el único que se halla definido estrictamente dentro del sistema normativo del servicio. Las funciones de asistencia técnica y promoción de la labor educativa, que han ido tornándose más necesarias e importantes con el transcurrir del tiempo, se hallan notablemente restringidas en la práctica, por la residencia en Capital y la falta de recursos destinados a proporcionar movilidad, así como por la falta de actividades sistemáticas de capacitación y de recursos de información (como bibliotecas y generación de información propia sobre el conjunto del servicio.)

En cuanto a la asignación de tareas, cabe observar que el esquema de funcionamiento centralizado hace excesiva la carga de trabajo impuesta por la atención de cada zona, situación que podría ser solucionada, dentro de otro modelo de funcionamiento, por la delegación de las funciones de asistencia y control en instancias intermedias (por ejemplo, a nivel de núcleos) y por el uso de procedimientos complementarios de la visita, tales como producción de documentos y uso de los medios masivos de comunicación).

Por otra parte, puede señalarse que la eficacia de la función de supervisión se ve distorsionada por el funcionamiento separado - y no necesariamente coordinado - de la supervisión de materias especiales, cuyos agentes sufren en grado máximo el problema de la sobre-carga de trabajo, pues su ámbito de responsabilidad abarca todo el servicio.

Debe destacarse que la dotación de recursos humanos del sistema de supervisión brinda una buena base para la aplicación de medidas de mejoramiento técnico, ya que la mayoría del personal está en condiciones de continuar trabajando por 15 ó 20 años más, y se justificaría en ese caso la realización de un esfuerzo considerable de capacitación profesional.

2. Recursos humanos y tecnología a nivel de unidades escolares

Las observaciones y consultas realizadas permiten formular la hipótesis de que las características y modalidad de utilización de los recursos humanos a nivel de unidades escolares constituyen una de restricción de rigidez comparable - y a veces superior - a la de las condiciones de infraestructura física, en lo que se refiere a elevar la eficiencia interna del servicio.

En cuanto a las características de los recursos humanos, puede señalarse que la primera restricción a su buen desempeño está dada por el contenido de su formación profesional básica. En efecto, ninguno de los institutos de formación docente que han de desempeñarse en los próximos 20 años cumple con las condiciones básicas necesarias en esta situación: proporcionar una buena base didáctica especializada y formar para la función en el medio rural.

A este déficit de la formación básica se añade cierto nivel de deterioro técnico producido en el ejercicio de la función, a despecho del esfuerzo personal y de las autoridades por mantener actividades de formación en servicio. Si bien gran número de maestros sigue con regularidad actividades de perfeccionamiento, debe tenerse en cuenta que el modelo de organización de las mismas sigue las pautas tradicionales en todo el sistema educativo argentino, de funcionamiento centralizado, realización siempre voluntaria y parcialidad en los enfoques, que generalmente siguen al esquema de las "didácticas especiales".

En cuanto a las condiciones de utilización de los recursos humanos, cabe destacar por su importancia la incidencia de la asignación de los puestos de trabajo más difíciles (escuelas de 4^a categoría) a los agentes con menor experiencia. Esta tiene una incidencia negativa reforzada por la alta rotación de este personal, que procura obtener cambio de funciones en procura de mejores condiciones de trabajo. Los informantes consultados estiman que el tiempo necesario para que un maestro de escuela de 4^a categoría adquiera su nivel de desempeño más eficiente es de alrededor de 2 años, plazo que en general no se supera antes de la primera rotación, a pesar de que los mayores esfuerzos de las autoridades para procurar condiciones de estabilidad se concentran en ese sector (60% de titulares).

En relación con este último tema, el análisis de las situaciones de revista del personal, sobre la cual se brinda información en el Anexo, es necesario señalar que los porcentajes de titularización logrados hasta el momento son bajos en general, aunque en los últimos tres años se aprecia una aceleración del proceso de concursos. Es importante tener en cuenta que, dentro de las normas de funcionamiento del servicio, la no titularidad constituye una condición de inestabilidad negativa (debe entenderse de vista individual y, desde el punto de vista de la eficiencia del sistema, una restricción al liderazgo en los puestos directivos y una traba en el proceso de desarrollo de las estructuras de prestación y en el recambio de los puestos más altos del escalafón).

Corresponde señalar también que, en el conjunto del servicio en zona rural, sobre gran importancia el deterioro de la participación sociocultural del maestro, por falta de contactos profesionales y por la dinámica "relación conflictiva-repliegue", que suele marcar el primer contacto del maestro joven con la comunidad rural.

Esta condición de aislamiento, unida a la precariedad de la infraestructura física, contribuye al deterioro de la acción educativa a través de la negativa del maestro a establecer residencia permanente en la unidad escolar. De ello deriva un cierto porcentaje de ausentismo debido a las dificultades del traslado, que se combina con el ausentismo de los alumnos - estimulado por un calendario escolar que no contempla los ritmos de la actividad productiva rural.

Finalmente, y en relación con la dinámica escuela-comunidad, debe destacarse la incidencia negativa que la falta de capacitación del maestro, combinada con la falta de un marco de referencia dado por el conjunto del servicio, tienen en el manejo de las relaciones con la comunidad.

En lo que se refiere a la tecnología educativa, pueden analizarse dos dimensiones significativas: las características curriculares y la metodología de enseñanza.

Las observaciones y consultas realizadas permiten afirmar que no existen pautas claramente definidas sobre los contenidos curriculares que se hallan vigentes, ni se dispone de suficiente orientación sobre el uso de los mismos en situaciones concretas. Las observaciones realizadas permiten afirmar que la acción docente a nivel de unidades escolares presenta una diversidad de orientaciones metodológicas salvo en aquellos aspectos que se hallan taxativamente pautados por la superioridad, como sucede con la realización de a préstamo para la lectoescritura e iniciación matemática.

Este aspecto merece tratamiento especial debido a la importancia fundamental que reviste en el desarrollo de las habilidades instrumentales. Es de primordial importancia implementar el desarrollo de técnicas y materiales de a préstamo que se adapten a distintas situaciones socioculturales y edades de los alumnos, ya que una aplicación directa de los métodos concebidos para alumnos de 5 años pertenecientes a culturas urbanas puede llevar a efectos contrarios a los deseados. En este desarrollo, que ha de contemplar un fuerte contenido de estimulación psicomotriz, pueden participar con provecho los supervisores y docentes de asignaturas específicas.

Finalmente, es de principal importancia destacar la necesidad de que el sistema de supervisión y perfeccionamiento estimule la creación e incorporación de metodologías específicas para el desarrollo de las habilidades instrumentales en los primeros creados.