

## **Pronunciamento N°2**

### **Aportes para fortalecer la terminalidad educativa y autonomía de adolescentes. Articulación de *Acompañar Puentes de Igualdad* y *Progresar desde los 16 años*.**

*Noviembre 2020*

*La Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en su rol de control y a través de sus acciones, aporta análisis, propuestas y articulaciones posibles, a la cual se suma el monitoreo del efectivo desarrollo de políticas tendientes a hacer efectivo el cumplimiento de los derechos consagrados a todos/as los niños/as y adolescentes. En este marco a continuación acercamos datos y desafíos en relación a uno de los temas centrales de agenda ante de la Defensoría en este contexto de crisis ante la Pandemia de COVID-19 vinculado a la educación y especialmente el desgranamiento en el nivel secundario.*

#### **I- Introducción**

La educación formal en las sociedades contemporáneas constituye un elemento central en los procesos de movilidad social. La educación secundaria obligatoria marca un consenso social -establecido normativamente- en torno a la formación de las nuevas generaciones y al piso de igualdad que el Estado debe garantizar. Las brechas existentes y persistentes entre adolescentes de diferentes clases sociales con respecto a la finalización del secundario reflejan desigualdades socioeconómicas de larga data que se agudizan en coyunturas críticas, tal como se evidencia en el contexto de pandemia y las marcadas diferencias (sociales y territoriales) que registran las distintas estrategias de continuidad educativa.

El proceso de regreso a las clases presenciales deberá atender estas dificultades en cuanto a la discontinuidad y particularmente, el desgranamiento en el nivel secundario. La iniciativa del Programa “Acompañar: Puentes de Igualdad” resulta loable y oportuna por parte del Ministerio de Educación para plantear modalidades múltiples de abordaje a esta problemática. Sin embargo, las necesidades de ingresos constituyen un factor relevante en la discontinuidad y/o interrupción de las trayectorias educativas de los/as

adolescentes de familias que no llegan a cubrir las necesidades de una canasta básica, factor que se vuelve particularmente significativo en un período de la vida en que el acceso al consumo (incluyendo bienes culturales, vestimenta y tecnología) forma parte de la construcción de la autonomía adolescente y de la pertenencia a grupos de pares<sup>1</sup>.

La AUH está dirigida a las madres, padres o adultos a cargo de menores no ha bastado para garantizar la continuidad educativa de las/os adolescentes de familias de menores ingresos, evidencia de que el abandono escolar es anterior a la pandemia y multicausal. A su vez, el Estado también cuenta con el Programa Progresar que implica una transferencia monetaria para la terminalidad educativa, pero el requisito de edad para el ingreso al programa es recién a partir de los 18 años.

**¿Cómo trabajar antes que dejen la escuela y no solo en su potencial retorno?** Sostenemos que el ingreso al Progresar desde los 16 años (edad en que los adolescentes pueden voluntariamente acceder al derecho de sufragio o un registro de conducir, dotándolos de responsabilidad ciudadana si así lo demandan) puede constituir una herramienta clave para la sostenibilidad de la escuela y que cobra especial relevancia en este contexto de ASPO/DISPO a lo largo y ancho del país. A la vez, **implica un reconocimiento más de las y los adolescentes como sujetos de las políticas** y abre posibilidades de potenciar las diferentes iniciativas de otras políticas existente como el actual Programa “Acompañar, puentes de igualdad”.

Del mismo modo la población de 16 y 17 años es la de mayor incidencia en los índices de pobreza<sup>2</sup> del segmento 14 a 29 que agrupa INDEC en las estadísticas arrojada por la Encuesta Permanente de Hogares. De tal modo consideramos (y acercamos datos que entendemos sostienen tal propuesta) **la necesidad y oportunidad para evaluar acciones que protejan, acompañen y estimulen especialmente a esta población a mantener sus estudios, a no necesitar salir obligadamente al mercado laboral o a cumplir tareas de cuidado o domésticas de forma temprana y atendiendo además la necesidad de desarrollo de autonomía que desde el Estado deben promoverse.**

## II. Crisis COVID-19 y desgranamiento escolar

---

<sup>1</sup> Al respecto y como parte de las múltiples acciones deslegadas, la Defensora ha iniciado acuerdos de trabajo con la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor que lleva adelante un eje de trabajo vinculado a derechos de niños, niñas y adolescentes frente a los consumos y sus implicancias.

<sup>2</sup> Dato de elaboración propia a partir de segundo semestre EPH 2019

La situación de pandemia de COVID-19 llevó al cierre total y simultáneo de múltiples actividades, entre ellas las educativas, en casi la totalidad de los países en el mundo. Particularmente, en nuestro país vivimos más de 6 meses sin clases presenciales. Desde el sistema educativo se impulsó la continuidad pedagógica a través de diversas herramientas, especialmente clases en formatos virtuales, uso de plataformas de libre acceso y navegabilidad, así como cuadernillos impresos por el Ministerio de Educación de la Nación en los primeros meses de ASPO.

Actualmente algunas jurisdicciones se encuentran implementando el regreso a clases de forma parcial o bimodal, acorde a lo que permite las autoridades sanitarias en cada lugar.

Algunos emergentes de esta crisis reflejaron las desigualdades de acceso a conectividad y dispositivos digitales<sup>3</sup>, haciendo evidente el impacto que las tecnologías digitales tienen en casi todos los aspectos de la vida, especialmente en la educación de millones de niños, niñas y adolescentes.

A su vez la no presencialidad y la desigualdad de acceso a la tecnología<sup>4</sup> pone de manifiesto la urgencia de, en paralelo con extender la conectividad<sup>5</sup> y acceso a dispositivos, deben darse estrategias urgentes de continuidad pedagógica y con ella el lazo socioeducativo irremplazable que la escuela brinda, para lo cual es necesario identificar a los alumnos/as que han perdido contacto con la escuela y **salir en su encuentro articulando interministerial e interjurisdiccionalmente las acciones.**

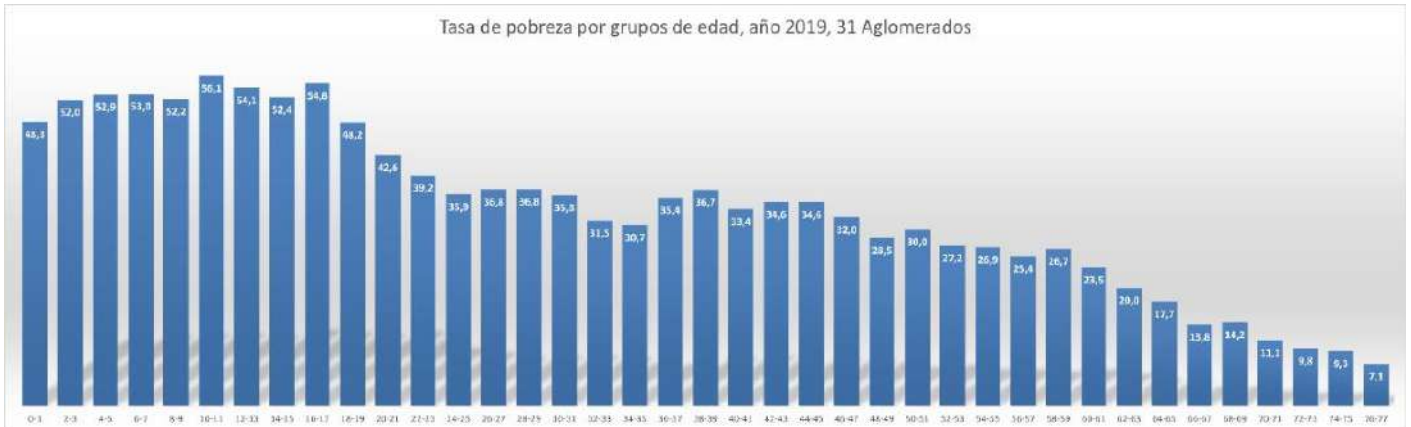
En este punto, vinculado al desgranamiento escolar y analizando las últimas estadísticas oficiales disponibles, se sostiene que el abandono tiende a descender, pero aún está muy lejos de lo esperado el nivel de egreso de la escuela secundaria. Uno de los principales motivos identificados del abandono es la repitencia, que en 2019 arrojó un

---

<sup>3</sup> Al respecto la Defensora de niñas, niños y adolescentes ha emitido la Recomendación Nro 5 “Conectividad educativa y promoción de entornos digitales seguros para niñas, niños y adolescentes”

<sup>4</sup> Según las estadísticas del INDEC para el cuarto trimestre de 2019, **el 39% de los hogares de los 31 aglomerados urbanos del país no cuenta con una computadora y el 17,1 % no tiene acceso a internet.** En los conurbados de las grandes ciudades, un 47,7% de quienes tienen entre 5 y 17 años no tienen acceso a servicios de internet en sus viviendas. En la actualidad y según datos de la “Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes” (UNICEF, 2020), **el 18% de las/os niñas/os y adolescentes de entre 13 y 17 años no cuenta en el hogar con señal de wifi o conexión de internet, y el 37% no cuenta en el hogar con al menos una computadora** (Tablet, PC, netbook, etc.). *Encuesta rápida realizada por UNICEF en el marco del acuerdo de cooperación para la implementación de la Encuesta MICS con el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.*

<sup>5</sup> Atendiendo el rol de la Defensoría (RC nro 5) hemos realizado una recomendación sobre acciones positivas tendientes a paliar en la urgencia y resolver en el mediano plazo los problemas de conectividad en función de atender el derecho a la educación evitando el desgranamiento de la escolaridad, fundamentalmente en el nivel secundario donde ya existían altos índices de abandono incluso antes de esta situación de ASPO/DISPO.



nivel de 9,77%<sup>6</sup>. Por su parte las tasas publicadas sobre abandona interanual (2017-2018) sostiene que el mayor desgranamiento de la matrícula se da en el pasaje de los 15 a los 16 años, ubicado en el 10,6% y solo superado por el que se produce en el último año del nivel secundario que llega a 18,6% a nivel total país. Si bien las tasas son heterogéneas en las diferentes jurisdicciones del país, dentro de cada jurisdicción tienden a mantenerse estas tendencias<sup>7</sup>.

### III. Datos sobre pobreza e indigencia en adolescentes

En base a cuadros de elaboración propia de pobreza e indigencia por edades simples en niños, niñas y adolescentes podemos ver que, en ambas categorías, el grupo de 16 y 17 años tienen la mayor incidencia tanto en pobreza como indigencia, dentro del grupo etario que agrupa el INDEC de 14 a 29 años.

Elaboración propia en base a EPH segundo semestre 2019

Elaboración propia en base a EPH segundo semestre 2019

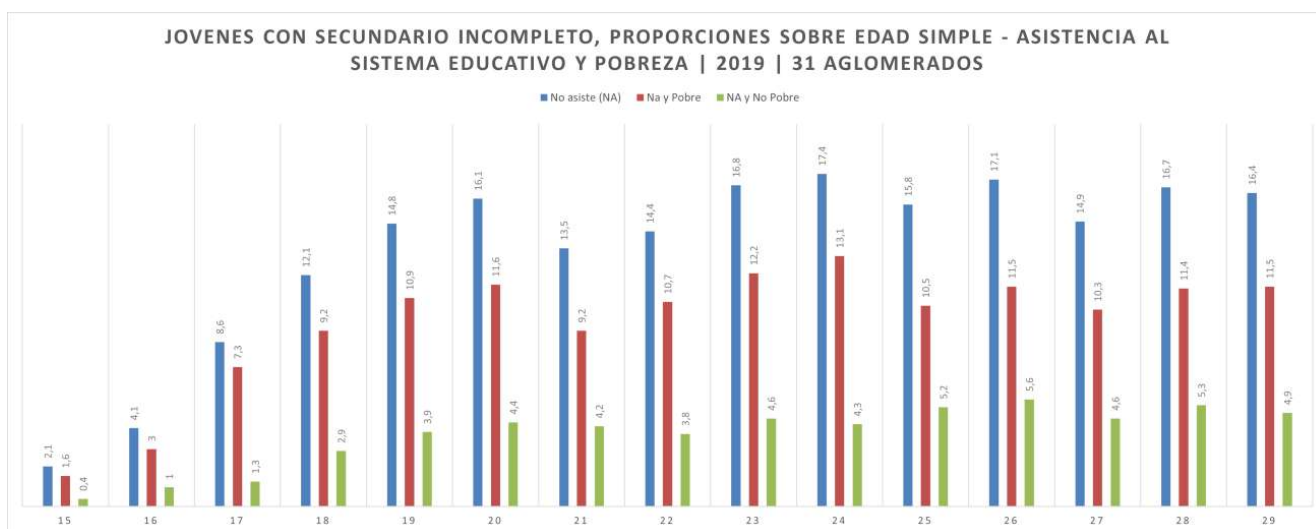


<sup>6</sup> Anuario estadístico educativo 2019, Ministerio de Educación de la Nación.

<sup>7</sup> Anuario estadístico educativo 2018, Ministerio de Educación de la Nación.

En este grupo de adolescentes se concentra no solo el mayor nivel de pobreza antes indicado, sino también se trata del grupo en el cual se evidencia con más fuerza el desgranamiento escolar.

Observando la proporción de jóvenes que no asiste a la escuela a la luz de los datos arrojados por la EPH 2019 para los 31 aglomerados urbanos de nuestro país, encontraremos que la mayor proporción de adolescentes de entre 15 y 18 años que no acceden al derecho a la educación son pobres. Específicamente entre los adolescentes de 16 años que no asisten a la escuela el 70% son pobres, y lo son el 87% de los de 17 años que no lo hacen.



Elaboración propia en base a EPH segundo semestre 2019

#### IV. Principales causales del déficit educativo en escuela secundaria

En las últimas estadísticas oficiales disponibles<sup>8</sup>, la ex Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE) informó en 2018 que la **tasa neta de escolarización** de nivel secundario era en 2018 de 90,5%. Es necesario poner la lupa en las disparidades territoriales, dado que la variación va desde la más alta en Ciudad de Buenos Aires (94,9%) y La Pampa (95%) a la más baja en Misiones (76%) y Santiago del Estero (76,1%).

Por su parte, el **50 % de las/los alumnos del nivel secundario no egresa en tiempo y forma y un 30% no se recibe**<sup>9</sup>. Los estudios consultados concuerdan en que **la sobre edad o rezago constituye uno de los factores de déficit educativos** que contribuyen al abandono escolar, fundamentalmente en la escuela secundaria. Por eso, un indicador relevante es que, según datos oficiales de 2018, en total país aproximadamente el 35% de los estudiantes secundarios presentan sobre edad.

- **Posición socioeconómica del hogar.** Las/los adolescentes en cuyos hogares se dispone de biblioteca familiar registran un déficit educativo menor. Algo similar ocurre al considerar la posesión de computadora en el hogar, en donde el déficit educativo se reduce casi un 50%, mientras que los más bajos niveles educativos se concentran en los grupos poblacionales que se encuentran bajo la línea de pobres e indigentes donde 5 de cada 10 jóvenes del primer percentil tienen déficit educativo frente a 1 de cada 10 del percentil superior<sup>10</sup>.
- **La sobre edad y repitencia.** La tasa de promedio repitencia en escuela secundaria se mantiene estable en los últimos años, y según cifras oficiales se ubica en el 9,7% para 2019<sup>11</sup>. En las provincias donde existen altas tasas de abandono, también existen altas tasas de sobre edad y repitencia, siendo pertinente analizar estos dos indicadores en forma cruzada, a efectos de una mirada integral del abandono escolar<sup>12</sup>.
- **El trabajo adolescente. Entre los adolescentes de 16 y 17 años que trabajan, la asistencia escolar es menor: mientras que el 87,4% de las/os adolescentes urbanos asiste a un establecimiento escolar, en las áreas rurales lo hace el 75,1%.** Los análisis de las trayectorias escolares indican que el fracaso escolar incide en la tasa de abandono (leído a través de la repitencia y la sobre edad, y de la incidencia del trabajo infantil y adolescente, sobre todo en los quintiles de menores ingresos)<sup>13</sup>. En cuanto a las tareas de cuidado, el 34% de las y los adolescentes tiene responsabilidades de cuidado, sobre todo de las niñas y niños dentro o fuera

---

<sup>9</sup>Cifras que concuerdan de ODS UCA (La Educación de los Argentinos en Clave de recursos y estructuras de oportunidades) y UNICEF. EL Observador. Dossier del observatorio Educativo de la UNICEF (2014).

<sup>10</sup>Encuesta de la Deuda Social Argentina -EDSA (2020) Observatorio de la Deuda Social - UCA.

<sup>11</sup> Anuario estadístico educativo 2019, Ministerio de Educación de la Nación.

<sup>12</sup> Analizando las estadísticas oficiales y considerando los ciclos de 5 o 6 años de escuela secundaria según región del país, el **desgranamiento mayor de matrícula** se da en primer lugar en el último año (18,6), y en niveles muy similares entre sí se produce en el antepenúltimo año (10,6 en 3ro o 4to según modalidad) y entre el primer y segundo año, o ingreso a la secundaria según modalidad (9,5). Fuente ODSA - UCA (2020) La Educación de los Argentinos en Clave de recursos y estructuras de oportunidades.

<sup>13</sup>En este último aspecto debemos considerar que entre las provincias que mayores tasas de abandono presentan se encuentran aquellas en las que más gravita el trabajo infantil (regiones NEA y NOA) Encuesta EANNA 2016 y 2017.

de su propio hogar, y un 3% cuida a adultos mayores. Entre estos, la tasa de mujeres que realiza esta importante función social duplica a la de los varones (quienes en cambio salen tempranamente al mercado informal de trabajo): el 24% de los varones jóvenes realiza actividades de cuidado, mientras que este porcentaje aumenta al 48% en el caso de las mujeres<sup>14</sup>.

## V. Políticas y acciones de gobierno. Pensando articulaciones.

### a. Entre la AUH y el *Progresar*

El Progresar es una de las iniciativas que lleva adelante el Ministerio de Educación de la Nación en pos de acompañar a los y las jóvenes para que finalicen sus estudios primarios o secundarios, continúen en la educación superior o se formen profesionalmente, y el recorte etario para acceder a las becas es de 18 a 24 años.

En el proyecto de Ley de Presupuesto 2021 el gobierno nacional informa que este programa ampliará hacia arriba en términos de requisitos de edad la población objetivo: hasta 30 años cuando cursen los últimos años de educación superior y 35 años si además se trata de población vulnerable.

**En función de los datos precedentes se recomienda una ampliación también hacia abajo en la edad de acceso, alcanzando a los jóvenes de 16 y 17 años, que sufren de forma contundente niveles de pobreza e indigencia, en los que se evidencia una desvinculación del sistema educativo, generándose un espiral nocivo e incremental en materia de vulneraciones de derechos.**

El dispositivo de la condicionalidad educativa a través de la AUH supone que las mamás y papás o personas a cargo, tienen un efecto directo sobre las/os adolescentes de 16 y 17 años (algo que no se corrobora en los datos y vale poner en cuestión). En ese dispositivo, como bien lo indica su nombre son interpelados en tanto hijos. Recién a los 18 años pueden acceder a una transferencia directa a través del Progresar. **Desde la Defensoría sostenemos que es necesario reconocer el nivel de autonomía que sí se les reconoce a las y los adolescentes de estas edades en otros ámbitos (laboral y político, por ejemplo) en el diseño de políticas sociales de transferencias de ingresos que les atañen de manera directa, como es este caso orientadas a la terminalidad educativa.**

---

<sup>14</sup> De León, G. (marzo de 2017). "Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social"; Documento de Trabajo N° 158. Buenos Aires: CIPPEC. En base a la Encuesta Nacional de Juventud aplicada como un módulo adicional de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) en 2014 (INDEC).



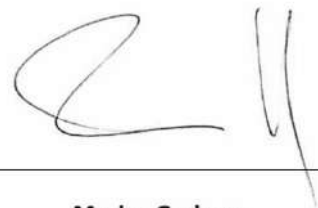
### **b. Entre el *Progresar* y *Acompañar*, *Puentes de Igualdad***

El diagnóstico propuesto que contiene el presente documento busca aportar en la articulación de resortes ya existentes y en este caso en particular las acciones previstas en el Programa ***Acompañar, Puentes de Igualdad*** ya que el mismo prevé en sus objetivos:

- i) Promover y facilitar la reanudación de trayectorias escolares y educativas cuya interrupción ha sido potenciada por la pandemia y su secuela de desigualdades.
- ii) Alentar y propiciar la continuidad en los estudios de todos/as, en todos los niveles del sistema.
- iii) Promover y facilitar la reanudación y culminación de las trayectorias del nivel secundario interrumpidas previo a la pandemia

Especialmente este programa en su arquitectura prevista por el Ministerio de Educación de Nación y aprobada por el Consejo Federal de Educación, prevé la articulación con ***Becas Progresar***, de modo tal que en este caso se estaría enfocando en promover la terminalidad educativa de los mayores de 18 años.

**Con lo cual la ampliación de las becas Progresar a 16 años permitiría trabajar sobre esta población que hemos identificado en el presente documento con vulneraciones específicas dentro del grupo de adolescentes, que requieren especial acompañamiento para lograr culminar las trayectorias educativas, evitar el ingreso al mercado laboral (sobre todo en condiciones precarias) y a la vez promover la autonomía, ya que se trata de una beca que sería recibida de forma directa por el adolescentes, incluso mas allá que en su familia ingrese la AUH por su titularidad.**



**Marisa Graham**  
Defensora de los Derechos  
de las Niñas, Niños y Adolescentes