

EVALUAR EL RENDIMIENTO INTERNO Y ACADÉMICO: UN DESAFÍO PARA LA MACRO Y LA MICRO POLÍTICA. LECCIONES A PARTIR DE UN ESTUDIO DE CASO

TO EVALUATE THE INTERNAL AND ACADEMIC PERFORMANCE: A CHALLENGE FOR THE MACRO AND MICRO POLICY . LESSONS DEPARTING FROM A CASE OF STUDY

Silvina Gvirtz y Ángela Inés Oría

Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 2010 - Volumen 3, Número 2

<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num2/art7.pdf>

Fecha de recepción: 26 de marzo de 2010
Fecha de dictaminación: 26 de abril de 2010
Fecha de segundo envío: 27 de abril de 2010
Fecha de aceptación: 29 de abril de 2010

Este artículo explora las implicancias del rendimiento interno y académico sobre la política educativa. Se concentra principalmente en el problema de la repitencia concebida como la antesala del abandono y, por lo tanto, un asunto que reclama la atención de todos los actores del sistema comprometidos con la justicia educacional.

La repitencia es una estrategia pedagógica utilizada por maestros y escuelas, generalmente como acción correctiva del fracaso académico. Ocurre cuando un estudiante es retenido en el mismo año escolar en lugar de ser promovido al siguiente junto con sus compañeros de curso. En el plano macro-político, la repitencia es un indicador privilegiado del rendimiento interno del sistema educativo.

Un breve recorrido teórico vincula el rendimiento académico y la repitencia con el fracaso escolar y, en consecuencia, con el desafío acuciante de la justicia educacional. Sin embargo, los actores del sistema tienden a disociar estos términos. La repitencia es percibida como un problema de las escuelas. La justicia educacional como una función exclusiva del Estado. Las líneas intermedias de gobierno, instancias privilegiadas para incidir sobre la equidad (Gvirtz 2008: 15), mantienen muchas veces un papel pasivo frente a estos desafíos. Sin embargo, rendimiento académico, repitencia y justicia educacional se entrelazan. Atañen tanto al nivel macro como al micro político, demandando soluciones paralelas y combinadas.

En este artículo se observa el caso argentino y, en este contexto, 'Escuelas del Bicentenario', un Proyecto de articulación público-privado cuyo objetivo es colaborar con el Estado y los actores de distintos niveles del sistema en su función principalísima de brindar educación de calidad. Se comparten las estrategias de trabajo sobre la repitencia, los modos de evaluación académica y los logros obtenidos. Por último, se ofrecen algunas conclusiones.

1. EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO: DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS

Un diagnóstico del sistema educativo argentino señala la distribución desigual del bien educativo como uno de los principales desafíos de la política pública (Gvirtz 2005). En la Argentina, las escuelas son tanto más ricas en sus capitales físico, humano y social cuanto mayor es el nivel socioeconómico de sus alumnos. En otras palabras, las escuelas que atienden a la población más pobre del país son también las más vulnerables. Esto tiene efectos negativos acumulativos en la escolarización y calidad de los aprendizajes. En cambio, proveen un mejor servicio las escuelas que atienden a la población de quintiles de ingreso más altos. Esta 'discriminación educativa' (Braslavsky 1985) adquiere implicancias graves cuando se inserta en un contexto socio económico de creciente desigualdad y exclusión social.

Tal como refleja el cuadro 2, la asistencia a la escuela de niños entre 3 y 5 años varía según el nivel socio-económico.

CUADRO 1. TASA DE ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN DE 3, 4 Y 5 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS (%) 2005

	3 años	4 años	5 años
Quintil 1	13.6	40.8	84.4
Quintil 2	26	59.8	87.7
Quintil 3	33.1	69	93.4
Quintil 4	46.7	76.2	97
Quintil 5	63.9	92.2	96
TOTAL	28.5	59.9	89.1

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares, segundo semestre, 2005

Ya sea por falta de oferta o demanda de educación, asisten a la escuela solo un 13.6% de los niños de 3 años provenientes de familias del 1° Quintil de ingreso, contra un 63.9% de los niños del Quintil 5°. En sala de 4, más del doble de alumnos del Quintil 5° asiste al nivel inicial.

Los indicadores cobran relevancia a la luz de la investigación de Berlinski *et al* (2008), que analiza el efecto ulterior de la educación pre-primaria escolares de entre 7 y 15 años de edad. Los autores destacan las ventajas de la experiencia preescolar sobre el desempeño de los alumnos en edades tempranas y observan que dichos efectos aumentan a medida que los niños crecen. El efecto de la enseñanza preescolar sobre las perspectivas de culminación tanto de la primaria como la secundaria es significativamente positivo. Cae la tasa de repitencia en los primeros grados y se reduce la deserción escolar en los adolescentes.

El análisis de los indicadores de abandono y repitencia constatan este escenario de inequidad. Reflejan que el sistema educativo tiene escasa capacidad de retención y, en consecuencia, que no logra incluir a muchos niños y jóvenes en niveles educativos altos. El cuadro 2 sintetiza de manera elocuente la situación de desigualdad. El inicio tardío, el abandono y la repitencia en el nivel básico y medio aumentan en relación inversa a los quintiles de ingreso de la población.

CUADRO 2. INICIO TARDÍO, REPITENCIA Y ABANDONO (%) TOTAL DEL PAÍS

	Inicio Tardío	Repitencia primaria	Repitencia Secundaria	Abandono Secundaria
Quintil 1	5.2	24.8	32.2	30.3
Quintil 2	4.1	14.1	33.6	22.8
Quintil 3	3.2	6.5	27.1	18.3
Quintil 4	2.3	6.9	18.7	11.9
Quintil 5	3.0	4.7	12.4	6.7
TOTAL	4.0	14.4	24.8	18.4

Fuente: Siempre (2000) en (Llach 2006)¹

La expansión del sistema parece acarrear un proceso contradictorio de inclusión-expulsión de alumnos, afectando principalmente a aquellos de contextos sociales vulnerables.

Desde distintos ámbitos se intenta dar respuesta a este diagnóstico crítico. Programas compensatorios del Ministerio de Educación de la Nación asisten a números siempre crecientes de escuelas en condiciones de 'vulnerabilidad' y organizaciones de la sociedad civil despliegan redes de apoyo escolar, programas de becas y proyectos de intervención técnico-pedagógica. Las iniciativas particulares consiguen impactos positivos sobre algunas o varias escuelas, pero no alcanzan a expandir el impacto en gran escala.

Las políticas que emanan del Estado, en particular aquellas dirigidas a poblaciones en contextos de pobreza, son comúnmente llamadas políticas 'compensatorias'. Su acción principal consiste en dar apoyo a estudiantes a través de múltiples sistemas de becas: 'becas de retención', 'becas de inclusión', 'becas específicas para la inclusión y la retención'. Bajo el esquema de 'Inclusión' se despliegan el Programa Nacional de Becas Estudiantiles y el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), que a su vez

¹ Siempre es el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de Presidencia de la Nación. Lamentablemente, esta encuesta no se actualiza desde el año 2000.

contiene cuatro líneas adicionales de becas con características específicas: Todos a Estudiar, Volver a la Escuela, Inclusión de Chicos con Causa Judicial y PNIE Rural.²

Los Programas Compensatorios, de vasto alcance, se apoyan en un concepto 'tradicional' de justicia educativa. Actúan sobre la reparación del daño y realizan esfuerzos paralelos que muchas veces no consiguen (ni miden) resultados eficaces. En otras palabras, revierten el daño que ya aconteció, manteniendo la inequidad estructural. La repitencia en la Argentina no sólo es una constante, sino que ha ido en aumento en los últimos diez años.

CUADRO 3. EFICIENCIA INTERNA. TASA DE REPITENCIA (%) - TOTAL PAÍS.

	1996	1998	2001	2004	2006
EGB 1 y 2	5.8	6	6.1	6.4	6.1
EGB 3	8.9	8.3	7.6	10.3	12.8
Polimodal	5.6	5.3	4.8	7.5	8.1

Fuente: elaboración propia en base a DiNIECE – Ministerio de Educación Nacional

En 1996, el porcentaje de repitentes en los dos primeros ciclos de enseñanza general básica (EGB) fue del 5.8%. En 2006, ese valor asciende al 6.1%, alcanzando su pico en 2004, con un 6.4% de alumnos repitentes. En el nivel medio la situación es aún más grave. De un piso de 5.6% en 1996, la tasa de repitencia alcanza el 8.1% en 2006, verificando un salto pronunciado a partir del 2001.

A pesar de los distintos intentos de mejora, los diagnósticos señalan tendencias de mediano plazo poco alentadoras. Aún cuando algunos programas actuales del Ministerio dan pasos hacia adelante en la complejización de las políticas compensatorias³, continúan centrando sus esfuerzos en dar, en brindar compensaciones, recursos y atención prioritaria a sus destinatarios. Es loable y rinde frutos. Sin embargo, las intervenciones difícilmente incidan sobre el rendimiento interno y académico cuando los diseños no contemplen el monitoreo de resultados parciales y efectos finales. Desde el enfoque que concibe el acceso y permanencia en la escuela como un 'derecho' de la infancia, esto tiene implicancias graves. Cuando el derecho a la educación es vulnerado, se comete un acto de injusticia.

Se requiere redefinir conceptualmente a la 'política educativa'. Los desafíos educacionales no se resuelven solo en el nivel macro, sino a través de acciones articuladas y en simultaneo con el nivel micro-político.

A los actores que actúan en cada uno de estos niveles, les caben roles concretos en el cuidado del rendimiento interno, que es condición para la justicia educacional. Este es el quid de las políticas preventivas: aumentar la retención del sistema y reducir el volumen de políticas compensatorias.

El Proyecto 'Escuelas del Bicentenario' busca llevar a la práctica definiciones renovadas de la política y la justicia educacional. Se ofrece primero una breve introducción a sus objetivos y diseño institucional.

² La Dirección de Políticas Socioeducativas también ofrece apoyo a escuelas a través del 'Fondo Escolar', que financia proyectos institucionales elaborados por las escuelas y 'Textos de Estudio', que lleva a las escuelas libros y material didáctico en línea con los contenidos curriculares (Políticas Socioeducativas - URL). También se propone brindar apoyo y acompañamiento a las Jurisdicciones a través de 'Aportes Financieros a la Gestión Provincial' y 'Capacitación, asistencia técnica y material bibliográfico'. Sobre estas 2 líneas la información disponible en Internet y/u otros medios públicos es escasa o nula (Políticas Socioeducativas - URL).

³ Se destaca la experiencia del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE). 2003 – continúa.

Luego se describen las estrategias de trabajo sobre la repitencia, los modos de evaluación académica y los logros obtenidos. Por último, se ofrecen algunas conclusiones.

2. PROYECTO ESCUELAS DEL BICENTENARIO

'Escuelas del Bicentenario' es un proyecto que articula el sector público-estatal y privado con un doble objetivo:

- Colaborar con la mejora de escuelas primarias públicas que atienden a población vulnerable en todo el país.
- Contribuir con el diseño de políticas públicas, desarrollando dispositivos de mejora escolar sustentables y escalables.

El Proyecto no propone a las escuelas acciones *ad hoc*, sino que refuerza su funcionamiento esencial: Que los niños ingresen y se gradúen, aprendan, disfruten del conocimiento, puedan aplicarlo y continúen con éxito el nivel siguiente. Para eso acompaña a las escuelas integralmente, trabajando en el plano de la gestión institucional, la mejora académica, la salud escolar y la articulación con Institutos de Formación Docente de la zona.

Cada una de estas dimensiones se plasma en propuestas de intervención evaluables y hay distintas instancias donde se analizan los resultados del trabajo. Sin información sobre logros y desafíos, pierde buena parte del sentido el esfuerzo de implementación y construcción de alianzas entre sectores y niveles del sistema educativo.

El Proyecto reúne a representantes de distintas audiencias en sus órganos de dirección y desarrolla articulaciones con actores de distintos niveles en sus fases de implementación.⁴ Su diseño institucional es

⁴ Son parte de esta 'alianza': **Organismos Oficiales:** el Ministerio de Educación Nacional, que declara al Proyecto de Interés Nacional (Resolución N° 1011, 12 de Julio de 2007) y la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas; Ministerios de Educación de las Provincias de Chaco, Córdoba, Corrientes y Tucumán; el Consejo Provincial de Educación de Santa Cruz y la Dirección General de Cultura y Educación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que declara el Proyecto de Interés Educativo (Resolución N° 3243, 12 de Octubre de 2007); las Municipalidades de Campana, Ensenada, San Nicolás, Carlos Casares, Gobernador Virasoro, Barranqueras, Vilelas, Las Heras y Caleta Olivia. Participan asimismo Ministerios de Salud: Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Chaco, Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Corrientes, Ministerio de Salud de la Provincia de Tucumán - SIPROSA y Subsecretaría de Salud de Santa Cruz. Otras instituciones forman parte de la RED de Salud: Instituto 15 de Campana, Instituto Profesional de Educación Superior de Caleta Olivia, Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Escuela Municipal de Enfermería de Pilar, Instituto Campero, Instituto JIM y Universidad Nacional de Tucumán y PUEDES (Programa Universitario de Extensión y Desarrollo social). Por último, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que actualmente analiza la posibilidad de iniciar algunas líneas de investigación sobre el Proyecto. Dichos organismos cooperan con la viabilidad política, técnica y financiera del Proyecto, avalando la intervención, monitoreando su marcha y prestando recursos materiales y humanos para concretar eficazmente la intervención técnica. Algunos funcionarios integran el directorio del Proyecto, sirviendo como interlocutores claves para el análisis de la marcha del Proyecto y la discusión sobre sus posibilidades de escala a nuevas escuelas y territorios. **Empresas y Fundaciones:** Asociación Empresaria Argentina (AEA), Accenture, Aique, Allianz Group, Ángel Estrada, Avina, Banco Galicia, Banco Hipotecario, Bosques del Plata, Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Carlos Casares, CIPPEC, Coca-Cola, Ejes de Comunicación, Deutsche Bank, Fundación Arcor, Fundación Bunge y Born, Fundación Hermanos Agustín y Enrique Rocca, Fundación Irsa, Fundación La Nación, Fundación Lúminis, Fundación MAPFRE, Fundación Mundo Sano, Fundación por Pilar, Fundación Vitoria Jean/Las Marías, Fundación YPF, Grupo Clarín, Grupo Los Grobo, Liberty Seguros, MBA-Lazard, Mercedes Benz, Muchnik, Azurralde, Jasper & Asoc., Pampa Energía, Price Water House, Pump, Roggio, San Miguel, Santillana, Telecom, Tenaris, Ternium Siderar, Tinta Fresca, TN & Platex, Tomás Hermanos y Zurich Las empresas colaboran financieramente, brindan asesoramiento académico-técnico y, en algunos casos, integran el directorio del Proyecto, comprometiendo tiempo, capacidad y esfuerzo en la definición de nuevas estrategias y el monitoreo de su marcha y resultados. **Organismos Intergubernamentales:** La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Fondo de Las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF). Estos organismos apoyan la elaboración de informes y documentación del Proyecto, ofreciendo asimismo espacios para la discusión y el intercambio con especialistas de otros campos ligados a la política pública. El Proyecto tiene su sede en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE/UNESCO) Sede Regional Buenos Aires y trabaja en asociación con la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, que a través del Proyecto 'Escuelas del Futuro' (2000 - continúa), brinda un antecedente clave en esta materia.

en sí mismo el objeto de estudio de otro trabajo (Gvirtz y Oría, en prensa), donde cabe el análisis en detalle del modo específico en que este diseño aporta elementos que trascienden y a la vez potencian el contenido técnico de la mejora educativa. La alianza entre sectores aumenta el hábito mutuo de 'dar cuenta', 'tracciona' la producción de información, la identificación de logros y desafíos. Es además una iniciativa federal, en tanto constituye y capacita equipos técnicos *locales* para trabajar en las escuelas y distritos ubicados en distintas regiones del país.

Escuelas del Bicentenario lleva tres años y medio de funcionamiento. En este periodo se sumaron 129 escuelas, abarcando una población destinataria de 50.000 alumnos y 2000 actores del sistema, incluyendo supervisores, directores y maestros. Se elaboraron diagnósticos, se diseñaron y desarrollaron las propuestas de mejora escolar y se consolidaron equipos técnicos locales en cada Jurisdicción. Los logros finales esperados se organizan en tres dimensiones:

- Mejoras sustantivas en el rendimiento interno de las escuelas, medidas de acuerdo a variables tales como la tasa de graduación y promoción, y la disminución de tasas de repitencia, abandono y sobre-edad.
- Mejoras sustantivas en el rendimiento académico de los alumnos, medidas en el desempeño de los alumnos en las Áreas de Lengua, Matemática y Ciencias Naturales
- Mejoras sustantivas en el Área de Salud, medidas en el logro de articulaciones efectivas entre las escuelas y los centros de salud cercanos, mejoras sanitarias en las escuelas, registros del estado de salud de cada niño y realización de acciones de promoción y prevención en la escuela y la comunidad.

A medida que avanza la implementación del Proyecto, se advierten nuevas dimensiones de logros que no se subsumen a las categorías mencionadas. Dada su importancia, actualmente se elabora un sistema de evaluación amplio que busca ponderar el impacto del Proyecto en ordenes adicionales de la vida escolar.

A continuación se describen los resultados obtenidos a partir de estrategias planteadas por el Proyecto para disminuir la repitencia y mejorar la calidad de la enseñanza. Los resultados de tres años de trabajo sobre escuelas que ingresaron al Proyecto en el año 2006 sugieren tendencias alentadoras y asimismo dimensiones a fortalecer.

2.1. Repitencia

Según datos oficiales del Ministerio de Educación Nacional (DINIECE MECyT Relevamientos Anuales 2004 y 2005), la tasa de repitencia⁵ para todo el país considerando los primeros seis años de escolaridad primaria, es del 6,47%. En primer grado, el valor asciende al 9,68%. Este dato es inquietante, considerando que primer grado es el punto de entrada al nivel primario y, por lo tanto, el espacio donde se construyen los fundamentos y aprendizajes que influirán, positiva o negativamente, sobre el futuro aprendizaje de los niños. El campo académico presenta análisis interesantes del fenómeno de la repitencia (Brophy, 2006; Roderick, Nagaoka y Allensworth, 2005; Xia y Glennie, 2005, McCay, 2001; Thompson y Cunningham, 2000). Sus manifestaciones son complejas y abarcan dimensiones de orden técnico, cultural y político.

⁴ Tasa de repitencia: Porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitientes en el año lectivo siguiente. DINIECE-Ministerio de Educación.

La repitencia es comúnmente utilizada como 'solución' para niños y jóvenes que no alcanzan estándares académicos fijados por distintas audiencias: el Estado, la escuela, los docentes y, en algunos, los padres. Su uso es cultural y políticamente aceptado en un número considerable de países del mundo. Resulta, en parte, como consecuencia del modo en que se estructura la escuela moderna: graduada por edad. Por lo mismo, la repitencia no es un problema significativo en escuelas pluri-grado ubicadas generalmente en zonas rurales. Brophy (2006) distingue entre repitencia 'voluntaria' e 'involuntaria'. La primera resulta de una decisión de los padres y/o responsables del alumno. Se trata de una opción de los padres como paliativo a limitantes psicológicas, académicas o de provisión. La repitencia voluntaria no es estadísticamente significativa, ni suele traer consecuencias graves sobre la escolaridad de los estudiantes. En estos casos, la escuela y la familia actúan asociadamente.

La repitencia involuntaria, en cambio, es problemática tanto por su representación estadística como por sus efectos sobre la experiencia escolar del niño. En esta clase de repitencia se concentra este trabajo.

Un rasgo distintivo de la repitencia involuntaria es que no se manifiesta de manera homogénea en el total de la población escolar. Thompson y Cunningham (2000) observan que los alumnos varones repiten más que las mujeres, que los niños en contextos de pobreza repiten significativamente más que sus pares de segmentos socioeconómicos más altos. Esto ocurre, entre otros motivos, porque los criterios de promoción y de repitencia no son siempre claros ni objetivos. Siguiendo a Brophy (2006), 'los maestros en países en desarrollo, en general, no tienen acceso a estándares de logro detallados o a sus instrumentos de evaluación asociados (...) muchas decisiones tienden a basarse en observaciones arbitrarias o creencias, en lugar de criterios justificados' (p.9).

En la actualidad, los estudios sobre repitencia cuestionan la capacidad de este mecanismo para resolver problemas de rendimiento académico. Las investigaciones muestran que la repitencia empeora el rendimiento del alumno con el correr de los años, genera consecuencias afectivas indeseables para el niño y complica la gestión general de la escuela.

El estudio de Brophy (2006) señala que si bien estudiantes repetidores pueden mejorar su rendimiento en el corto plazo, desmejoran en el mediano y el largo. Desde el punto de vista pedagógico-didáctico, la repitencia no parece ser una herramienta eficiente para producir mejoras durables en el desarrollo académico del alumno. El segundo considerando refiere a los efectos de la repitencia sobre el autoestima del alumno. Un estudio de Frigerio (1992) realizado en la Argentina, señala que no sólo los niños empiezan a creer que repiten por falta de inteligencia, sino que sus familias refuerzan esa percepción. Este fenómeno es especialmente frecuente en comunidades en contextos de pobreza. Los menores no tienen posibilidades de pensar que la repitencia puede darse por motivos ajenos a su desempeño y su persona. El impacto de la repitencia sobre la institución escolar tampoco es desestimable. De acuerdo con Brophy (2006), la repitencia produce efectos económicos negativos sobre el sistema. Aumenta el número de vacantes esperado en los grados donde quedan retenidos los alumnos, demandando recursos adicionales a la institución, desde sillas y escritorios hasta libros y material didáctico.

Frente a este panorama, la política a veces pregona a favor de la 'promoción automática', estrategia que obliga la promoción de estudiantes al grado siguiente independientemente de sus esfuerzos y logros académicos. En la Argentina, hasta muy recientemente, ha habido decretos gubernamentales en algunas provincias prohibiendo la repitencia en los primeros grados. Sin embargo, los estudios desaconsejan esta medida: el problema es postergado, se mantiene o agudiza (Roderick, Nagaoka y Allensworth, 2005, Green y Winters, 2006). Maestros y directivos en escuelas con altas tasas de repitencia observan la

promoción automática como una amenaza. Sostienen, con razón, que ésta puede generar la baja en la calidad educativa y eliminar el incentivo al estudio.

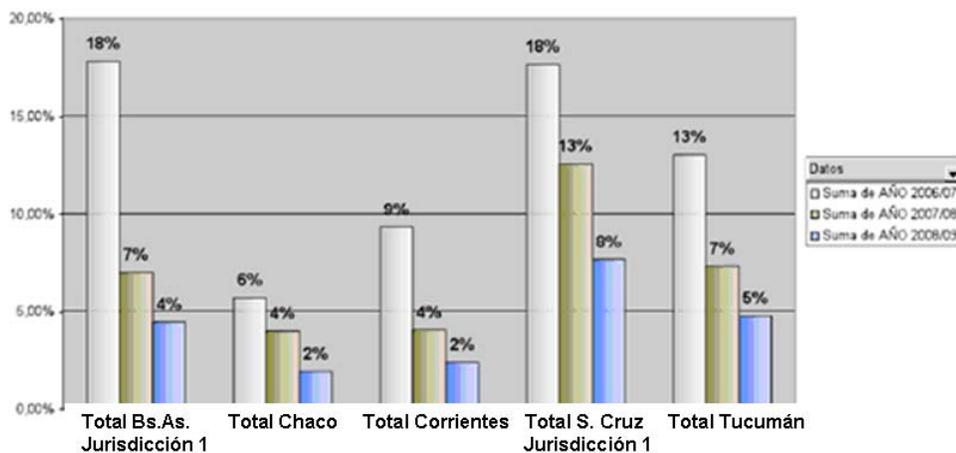
Frente a este panorama, urge explorar nuevas estrategias que garanticen aprendizajes de calidad para todos. Las soluciones pueden ser muy diversas. Se puede apuntar a la detección temprana de los niños con dificultades. Se puede promover el trabajo a contra-turno con docentes que brinden apoyo escolar, extensiones del horario de clase y trabajo en articulación con la familia.

Cabe reiterar, el desafío es fortalecer el accionar del sistema, evitar la exclusión y reducir el volumen de las políticas compensatorias. Las políticas de igualación requieren 'brindar mejores oportunidades a quienes tienen peores puntos de partida' (Braslavsky 1985).

Escuelas del Bicentenario acompaña a los directivos y maestros en su planificación y práctica pedagógica y les brinda herramientas para el seguimiento de indicadores, a fin de que tomen conciencia de la dimensión de estos problemas y analicen estratégicamente el modo de resolverlos.

El resultado de los primeros tres años de trabajo sobre esta variable clave del rendimiento interno, se percibe al establecer la comparación entre las tasas de repitencia del año 2006, 2007 y 2008⁶. Para cada escuela, se consideran todos los grados de la primaria. Los gráficos siguientes muestran patrones similares entre las escuelas ingresadas al Proyecto en el año 2006 y 2007.

GRÁFICO 1. REPITENCIA POR JURISDICCIÓN EN ESCUELAS INCORPORADAS AL PROYECTO EN 2006



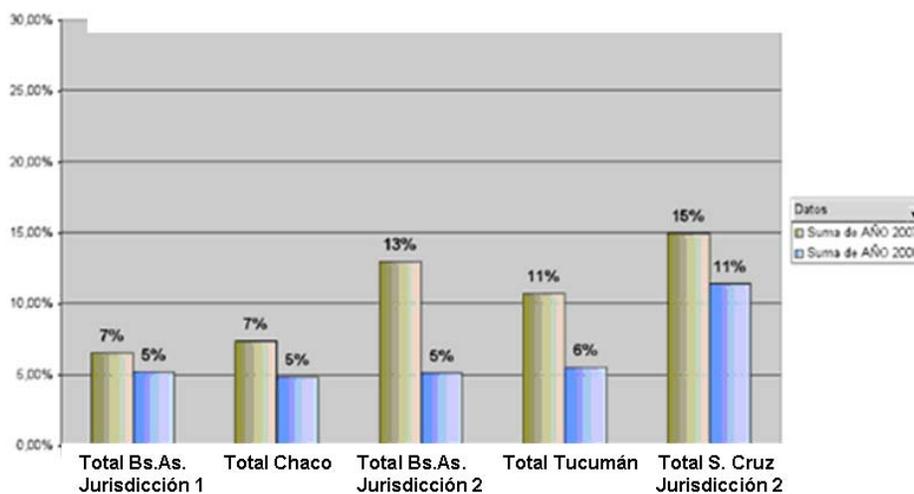
Fuente: elaboración propia

Este Gráfico presenta una evolución de los porcentajes de repitencia de las 20 escuelas incorporadas al Proyecto en 2006, comparando ese año (línea de base), el año 2007 (situación posterior al primer año de trabajo) y 2008 (situación posterior al segundo año de trabajo). Los resultados reflejan una disminución del 40% en 2007 respecto de 2006; y otro 39% en 2008 respecto del año anterior.

⁶ El Proyecto calcula la tasa de repitencia a partir de la composición de la matrícula total de la escuela a Diciembre y la cantidad de alumnos que luego del período compensatorio de Febrero del año próximo, han repetido el año.

La disminución en la tasa de repitencia es significativa, teniendo en cuenta que alcanzados ciertos niveles (menos del 10%), la mejora tiende a ser más lenta. Los análisis en profundidad de cada caso y jurisdicción están disponibles en los archivos del Proyecto, que servirán como base para la construcción de la memoria empírica y extracción de 'lecciones aprendidas' del Proyecto.

GRÁFICO 2. REPITENCIA POR JURISDICCIÓN EN ESCUELAS INCORPORADAS AL PROYECTO EN 2007



Fuente: elaboración propia

Este gráfico presenta una evolución de los porcentajes de repitencia de las 19 escuelas integradas al Proyecto en 2007, comparando ese año (línea de base) y el 2008 (situación posterior al primer año de trabajo). En términos generales, la mejora sigue el patrón de resultados del primer grupo de escuelas (2006).

En resumen, el punto de partida de la repitencia para las escuelas del Proyecto guarda relación con las tendencias generales observadas en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social. Este grupo particular de escuelas ha podido correrse de la media para mejorar sus prácticas de repitencia y, en consecuencia, sus indicadores de rendimiento interno.

TABLA 1. SÍNTESIS DE LA DISMINUCIÓN DE LA TASA DE REPITENCIA

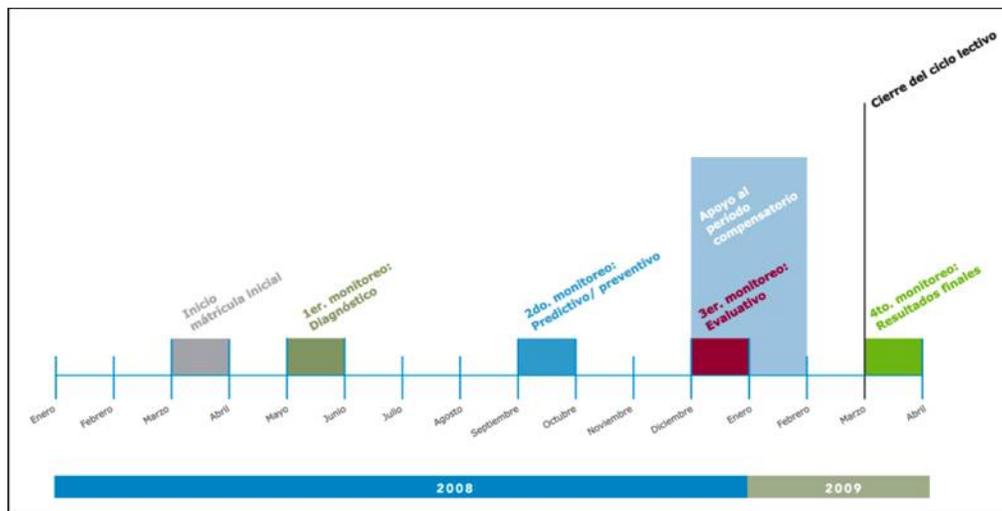
Primeras 20 Escuelas	Disminución tasa de Repitencia
1° Año de Intervención	40%
2° Año de Intervención	39%
En 2 años de Intervención	64%
Segundas 20 Escuelas	Disminución tasa de Repitencia
1° Año de intervención	39%
Total Proyecto	Disminución tasa de Repitencia
Ultimo Año de Intervención	39%

El trabajo sobre la repitencia y sus frutos dejaron 'lecciones aprendidas' que el Proyecto se propuso capitalizar. Para el segundo año de trabajo, se desplegó una estrategia preventiva sobre la base de cortes parciales de monitoreo del rendimiento interno. Esto permitió acompañar a los alumnos y las maestras a lo largo del año, identificando aquellos en riesgo de compensar o repetir con la necesaria antelación.

Esta estrategia consiste en recolectar información cuantitativa a través de una planilla informatizada o 'sistema de gestión' organizado en tres momentos durante el año. Los datos ofrecen información valiosa que permite tomar medidas preventivas, según se describe a continuación:

2.2. Cronograma Anual de Monitoreos

GRÁFICO 3. CRONOGRAMA ANUAL DE MONITOREOS



2.2.1. Primer Monitoreo. Diagnóstico

El primer monitoreo abarca los meses de marzo a mayo. Los datos corresponden al período comprendido entre el primer día de clases y el 31 de Mayo. Además de la matrícula inicial de la escuela, grados y secciones, en esta instancia los datos generales abarcan:

- 1) Datos del Registro: Son datos que se obtienen a partir del registro de clase e incluyen información sobre el movimiento de matrícula y la asistencia de los alumnos a la escuela. Los datos se calculan para el período de marzo a mayo en tablas independientes.
 - Movimiento: al completar el movimiento de alumnos 'entrados y salidos' (con pase y sin pase), la planilla de rendimiento interno calcula automáticamente la matrícula final mensual.
 - Asistencia: se completan los días hábiles del mes y los días efectivos de clase. Los días efectivos de clase se calculan considerando los días hábiles del mes menos los días en que las clases estuvieron suspendidas, cualquiera haya sido el motivo. Además de estos datos se completa la 'asistencia total' e 'inasistencia total'. La planilla calcula automáticamente el 'porcentaje de asistencia y asistencia media', en función de los días efectivos de clase.
- 2) Datos del Boletín: Datos que se obtienen a partir del último cierre del Boletín de Calificaciones. Aquí se completa la cantidad de alumnos aprobados y desaprobados en cada Área (Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales).
- 3) Resultados del Período: Arroja resultados en función de la información cargada en las planillas de movimiento, asistencia y alumnos desaprobados. Para los datos de entrados, salidos y matrícula, la planilla calcula el Total del Período (los tres meses). Se incluye además el dato de 'variación de matrícula', que indica el porcentaje de aumento (números positivos) o disminución (números negativos) de la matrícula final del período, en función de la matrícula inicial. En la sección de asistencia se calculan el total de días hábiles, días efectivos de clase, asistencia total e inasistencia

total. A partir de estos datos se calculan el 'porcentaje de asistencia y asistencia media' del período. En la última sección de la tabla se muestran los porcentajes de 'alumnos desaprobados en cada área'.

2.2.2. Segundo Monitoreo. Predictivo/Preventivo

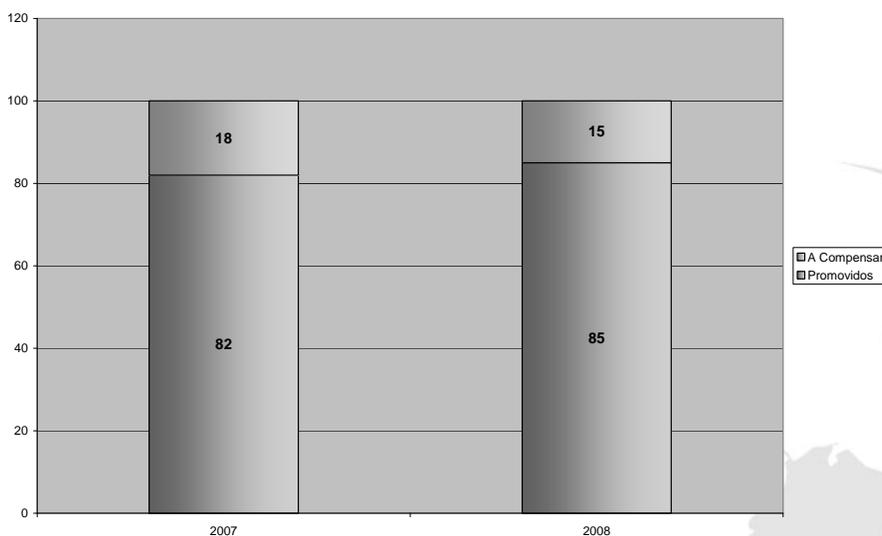
La estructura del segundo monitoreo es idéntica a la del primero. Abarca los meses de Junio a Agosto. Los datos a completar en esta sección corresponden al período comprendido entre el 1° de Junio y el 31 de Agosto. No se consignan datos acumulados. En los datos generales se incluye la matrícula al 31 de Mayo tomada del monitoreo anterior.

2.2.3. Compensación⁷

A partir de la estrategia 'preventiva', apoyada en los cortes parciales de monitoreo del rendimiento, se obtuvieron bajas en el porcentaje de alumnos 'a compensar' en Diciembre y/o Marzo y aumentos en el porcentaje de alumnos 'promovidos' directamente de año. Los gráficos a continuación muestran los porcentajes de alumnos promovidos sin necesidad de rendir exámenes en Diciembre/Febrero y los alumnos derivados al período compensatorio luego del primer y segundo año de trabajo en escuelas incorporadas al Proyecto en los años 2006 y 2007.

Se comparan datos del primer período compensatorio en 2007 y el primer período compensatorio en 2008, respectivamente.

GRÁFICO 4. ALUMNOS PROMOVIDOS Y A COMPENSAR A DICIEMBRE, EN ESCUELAS INCORPORADAS AL PROYECTO EN 2006

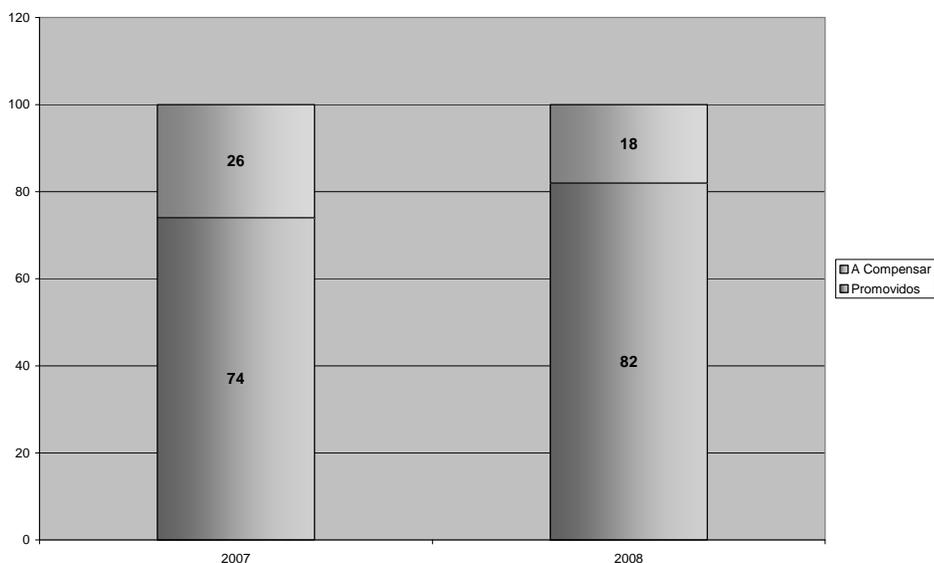


Fuente: elaboración propia

Para las escuelas incorporadas al Proyecto en 2006, el porcentaje de alumnos a compensar en Diciembre 2008, **disminuyó un 17 % respecto del año anterior.**

⁷ Alumnos que deben rendir examen en los meses de diciembre y/o febrero para promover el año.

GRÁFICO 5. ALUMNOS PROMOVIDOS Y A COMPENSAR A DICIEMBRE, EN ESCUELAS INCORPORADAS AL PROYECTO EN 2007



Fuente: elaboración propia

Para las escuelas incorporadas al Proyecto en 2007 al Proyecto, el porcentaje de alumnos a compensar en diciembre de 2008 **disminuyó un 29% respecto del año anterior.**

3. SEÑALES DE PROGRESO Y PERCEPCIÓN DE DIRECTIVOS SOBRE EL IMPACTO DEL PROYECTO

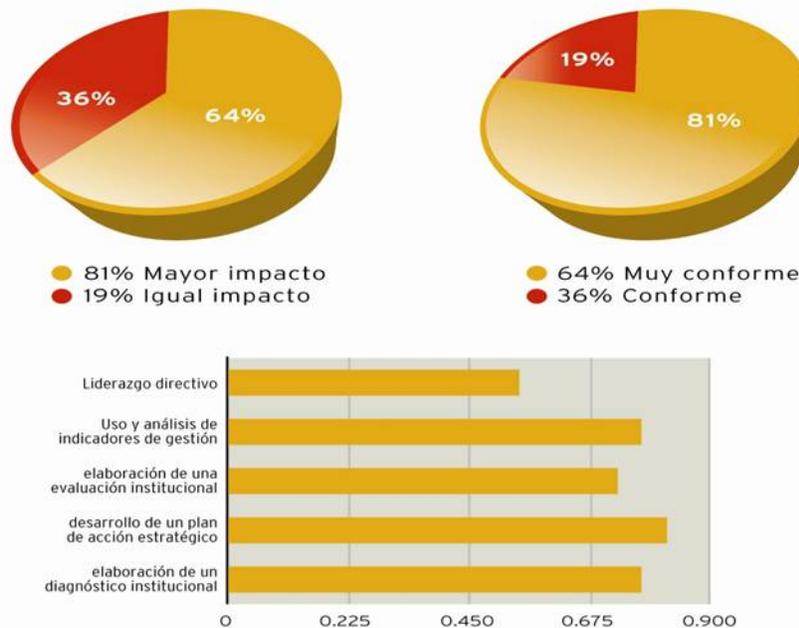
Las señales de progreso en el área de Gestión son complementarias a las variables cuantitativas. Reflejan capacidades instaladas en las jurisdicciones y escuelas y dan indicios de mejoras parciales.

- Mayor integración de los equipos Directivos e identificación de docentes líderes que acompañan la marcha del proyecto en la escuela;
- Replanteo del paradigma de la repitencia como estrategia pedagógica y esfuerzo conjunto con docentes para la detección y apoyo a los alumnos en riesgo pedagógico;
- Valoración de las herramientas de gestión y monitoreo: para la mejora escolar, para la identificación de alumnos en riesgo de abandono/repitencia, para la puesta en acto de estrategias preventivas del fracaso escolar;
- Puestas en común mensuales del avance de los proyectos institucionales y del proyecto escuelas del bicentenario en la escuela;
- Adopción del mecanismo 'acuerdos pedagógicos para la promoción';
- Adquisición de capacidades para realizar análisis situacionales y estratégicos, por parte de los directivos;
- Fortalecimiento del liderazgo directivo;

- Compromiso creciente de autoridades y supervisores con las distintas acciones promovidas por el Proyecto.

A partir de una encuesta aplicada a los equipos directivos de las escuelas incorporadas al Proyecto en el año 2006 luego del primer año de trabajo, se verificaron actitudes positivas hacia las propuestas del Proyecto en el área de Gestión Escolar. La encuesta indagó la percepción del impacto sobre la mejora escolar y el grado de satisfacción de los directivos. Se buscó asimismo diferenciar las habilidades desarrolladas y/o mejoradas a partir de la intervención del Proyecto.

GRÁFICA 6. PERCEPCIÓN DE DIRECTIVOS SOBRE EL IMPACTO DEL PROYECTO



Los resultados indicaron que un alto porcentaje de directivos consideraba 'muy bueno' el impacto del Proyecto sobre la mejora escolar, que la gran mayoría se encontraban 'muy conformes' con el Proyecto y que un alto porcentaje reconocía haber desarrollado y/o mejorado ciertas capacidades, entre las cuales se destacó la 'habilidad estratégica' y sugirió la necesidad de reforzar el trabajo sobre el 'liderazgo directivo', ya que el Proyecto la considera de suma importancia. A finales del 2010 se aplicará una nueva encuesta que medirá las percepciones de los directivos de todas las escuelas luego de cuatro años de trabajo.

La mejora en el rendimiento interno adquiere sentido cuando se acompaña de mejoras en el rendimiento académico, es decir, cuando los alumnos aprenden más y mejor. Por lo tanto, es clave acompañar el monitoreo del rendimiento interno con mediciones del rendimiento académico.⁸ El trabajo en simultáneo

⁸ El Proyecto Escuelas del Bicentenario refleja resultados interesantes en las Áreas Académicas. Se encuentran disponibles los Informes sobre resultados de evaluaciones de progreso en el Área de Lengua, Área de Matemática y Ciencias Naturales.

en estas dos dimensiones da cuenta de que las fórmulas 'alta repitencia = alta exigencia = alta calidad', y su opuesta, 'baja repitencia = baja exigencia = baja calidad', son falaces.

El siguiente apartado presenta el escenario de resultados en las áreas de mejora académica del Proyecto.

4. RENDIMIENTO ACADÉMICO

Antes de presentar esta dimensión del Proyecto, cabe una nota preliminar. La Argentina participa desde el año 2000 en estudios internacionales de evaluación de la calidad educativa con el fin de obtener información relevante sobre los aprendizajes de los alumnos.

Los datos del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE 2006), en el que participaron 16 países de la región, 100.572 estudiantes de 3er. grado y 95.288 de sexto grado, muestran que la Argentina se ubicó en el séptimo lugar en comprensión lectora para los alumnos de 3er. grado, y en el octavo lugar para los alumnos de 6to. grado. En las Áreas de Matemática y Ciencias Naturales, los resultados tampoco fueron alentadores, ya que la Argentina pasó a ocupar la sexta y cuarta posición (en el área de Ciencias intervinieron solamente nueve países, y sus resultados fueron más bajos que el promedio general).

Estas evaluaciones también reflejaron que 7 de cada 10 alumnos no logran comprender o interpretar un texto o una consigna y 8 de cada 10 alumnos no son capaces de resolver un problema o una fracción. Los resultados del Operativo Nacional de Evaluación ONE 2005 también ponen de manifiesto debilidades en la calidad de la educación, en consonancia con los resultados de las pruebas Internacionales.

TABLA 2. PORCENTAJE DE ALUMNOS POR NIVELES DE DESEMPEÑO. TOTAL PAÍS (*)

	LENGUA			MATEMÁTICAS			CS. NATURALES		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
3° Primaria	38.7	30.2	31.1	18.9	42.4	38.7	34.1	40.3	25.6
6° Primaria	32.5	37.8	29.7	13.5	46.1	40.4	23.5	39.5	37.0

Fuente: DINIECE en base a datos del ONE 2005

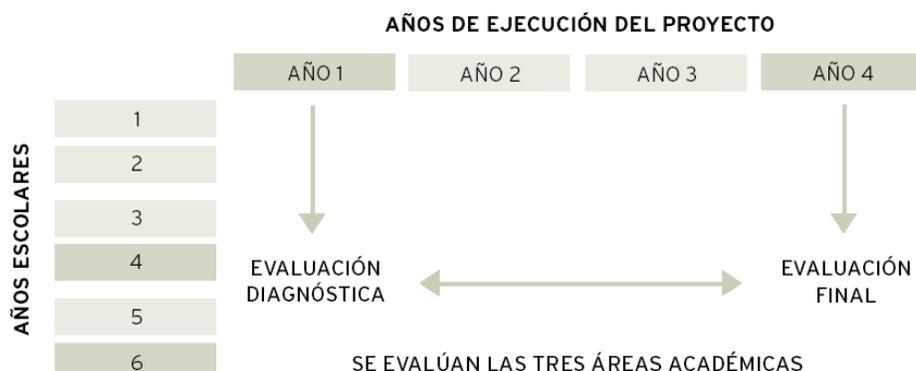
*Las referencias al significado de 'Alto', 'Medio' y 'Bajo' se encuentran en el anexo Nro. 1

La situación en la que se encuentra la Argentina alerta sobre la necesidad de trabajar para la mejora académica en las escuelas. A fin de complementar la información de estos estudios nacionales e internacionales y obtener datos más precisos sobre la población que atiende el Proyecto, el área de mejora académica diseña dispositivos de evaluación con instrumentos y metodologías acordes a los enfoques teóricos de sus disciplinas. Cabe una descripción de cada uno.

4.1. La evaluación de resultados: línea de base y línea de egreso

La evaluación de resultados se utiliza para medir el efecto de las acciones del Proyecto sobre el rendimiento académico de los alumnos cumplidos los 4 años de trabajo. Se aplica el mismo instrumento sobre una muestra representativa de alumnos de 4to y 6to año al comienzo y al final de la intervención. El producto de la comparación entre el diagnóstico inicial o línea de base y la situación final o línea de egreso constituye un indicador clave de las mejoras logradas en el rendimiento académico de los alumnos. El siguiente esquema (Gráfica 7) señala los momentos y grados en los que aplica el dispositivo.

GRÁFICA 7. EVALUACIÓN DE RESULTADOS: LÍNEA DE BASE Y LÍNEA DE EGRESO



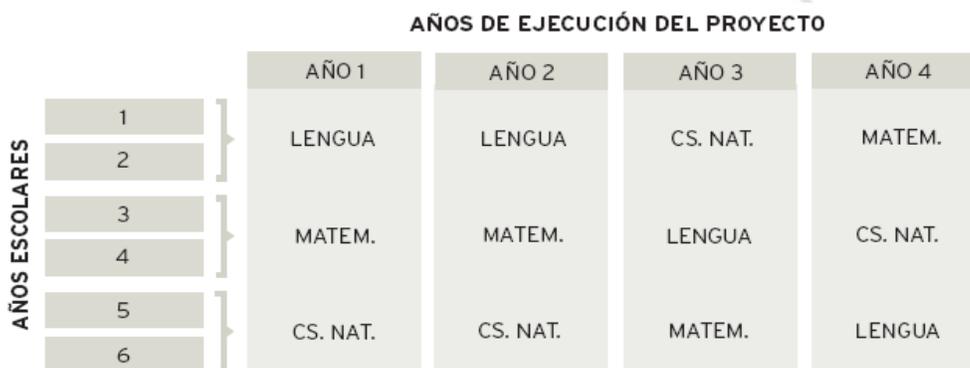
A diferencia del área de gestión, donde indicadores centrales como la repitencia, el abandono y la sobreedad pueden relevarse y compararse anualmente, la evaluación de resultados solo permite establecer comparaciones entre estados iniciales y finales al cierre de la intervención. Como se dijo al inicio, las primeras 20 escuelas incorporadas al Proyecto en el año 2006 completan su período de trabajo a finales del corriente 2010. Por lo tanto, los efectos de la intervención sobre esta variable del Proyecto se darán a conocer a finales de este año. No obstante, las áreas académicas utilizan otras estrategias para identificar mejora parciales a medida que avanza el Proyecto.

4.2. La evaluación de progreso

Este dispositivo se utiliza para obtener indicios y muestras parciales del progreso académico. Busca valorar avances en la forma en que los alumnos responden a situaciones didácticas propuestas, teniendo en cuenta las condiciones de enseñanza. Incluye una variedad de instrumentos de evaluación, como pruebas, entrevistas, cuestionarios, observaciones de clase, portfolios y análisis de cuadernos, que sirven como insumo para la capacitación y elaboración de la memoria empírica del Proyecto.

La evaluación de progreso aplica en los grados o años donde la capacitación es intensiva, siguiendo la secuencia de capacitación plasmada en el siguiente gráfico.

GRÁFICA 8. EVALUACIÓN DEL PROGRESO



El proyecto se implementa en las escuelas de manera paulatina pero completa. Según las características del establecimiento – urbanos o rurales, número de docentes, alumnos, grados y secciones - se diseña un esquema ajustado de trabajo. En las primeras 20 escuelas la capacitación a docentes se organizó en bloques de dos grados. El año 2007, Lengua trabajó en 1° y 2° y Matemática en 3° y 4°. El año 2008 incorporó Ciencias Naturales en 5° y 6°. En los años sucesivos, las áreas fueron rotando sobre los otros bloques hasta abarcar la totalidad de grados de la primaria.

Las pruebas de progreso se aplican a final de año en el grado donde funciona la capacitación de cada área. La información que se recaba permite realizar ajustes en las prácticas pedagógicas y modalidades de evaluación propuestas a los docentes. Estas pruebas señalan tendencias de mejora en los aprendizajes de los alumnos, ya que el modo en que responden y resuelven contrasta con las respuestas de los alumnos a ítems semejantes en las pruebas diagnósticas o línea de base. Dichos instrumentos no son comparables *stricto sensu*. Por lo tanto, constituyen buenos indicios de que las mejoras acontecen y sirven como insumos para orientar el trabajo de las áreas académicas.

En resumen, El Proyecto Escuelas del Bicentenario distingue dos grandes categorías de resultados: ‘capacidades instaladas’ y ‘efectos’. La primera abarca todas las mejoras cualitativas en las prácticas escolares y condiciones pedagógicas establecidas dentro del aula, el desarrollo personal de los alumnos y maestros, las actualizaciones y ampliaciones en los planes y contenidos curriculares, las mejoras en las relaciones entre los docentes, entre los docentes y la dirección, el fortalecimiento del rol directivo, la construcción de espacios de participación, la ampliación en los márgenes de autonomía e iniciativa escolar, entre otros. La segunda refiere a los resultados objetivos del Proyecto, organizados en dos dimensiones: rendimiento interno de las escuelas y rendimiento académico de los alumnos. El artículo trató la primera en más detalle y ofreció una descripción general del modo de evaluar la segunda. Se espera sistematizar y socializar los resultados finales al cierre del ciclo lectivo 2010.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se expusieron hipótesis relacionadas con la repitencia y sus efectos. Asimismo se analizaron estrategias alternativas para su tratamiento. El análisis teórico y los resultados de tres años de trabajo con escuelas públicas en el Proyecto Escuelas del Bicentenario, permiten formular algunas conclusiones.

En primer lugar, la política educativa no debe entenderse como sinónimo de ‘macro política’. Cualquier estrategia de política debe operar en simultáneo en los tres niveles: macro, meso y micro. Si bien la ‘provincialización’ del sistema permite que las escuelas pasen a gobernarse desde las distintas jurisdicciones, ocurre al mismo tiempo una re-centralización del gobierno educativo en el nivel provincial. Las líneas de gobierno intermedias cuentan con espacios de acción y grados de autonomía limitados. Tampoco se fomentan espacios institucionalizados para atender las necesidades de equipos directivos en cada escuela y otros actores de la comunidad local. Si, como expresa la Ley Nacional de Educación (2006), se desea que padres y comunidades participen de la vida de la escuela, hacen falta diseños institucionales adecuados para que dicha participación sea posible. Si se desea que las escuelas puedan llevar adelante proyectos institucionales propios, hace falta hacer viables nuevas formas de organización escolar. Es preciso alentar y fortalecer la habilidad programática en el nivel local, en las escuelas y distritos. Se requiere involucrar a todos los niveles del sistema educativo en la construcción de justicia

educacional: aquellos que diseñan las políticas educativas, supervisores del nivel intermedio y miembros de la comunidad educativa (Joyce, Calhoun et al 1999).

Escuelas del Bicentenario plantea un dispositivo de trabajo encuadrado en la formación y el acompañamiento a los actores en la base del sistema. Los logros en la baja de la repitencia y la mejora en los aprendizajes se atribuyen centralmente al maestro, al director y al supervisor que conviven cotidianamente con la institución escolar y sus desafíos. Ellos son los protagonistas de los procesos de mejora y considerarlos en el diseño de la transformación es indispensable para conseguir la mejora.

Cuando la situación de repitencia es constante a lo largo de los años, el problema no es coyuntural sino estructural. La solución demanda una revisión profunda del modelo de provisión del sistema, que redunde en menos políticas compensatorias en el mediano o largo plazo.

En este marco, es necesario trabajar con sistemas de información que permitan supervisar los procesos de mejora escolar en forma paralela y articulada con la eficiencia interna del sistema. Resulta clave el diseño de sistemas y políticas de formación que hagan accesible tanto a los actores del nivel micro como a los del nivel meso y macro la lectura y comprensión de la información que les compete. La información produce efectos en las propias instituciones escolares.

En el diseño de acciones y políticas orientadas a la solución de la repitencia se juegan los derechos de la infancia a una buena educación y el desafío de la justicia educacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Berlinski, S., Galiani, S., Manacorda, M. (2008) Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles. *Journal of Public Economics* 92, 1416–1440.
- Brophy, J. (2006). *Grade repetition*. Educational Policy Series N° 6, 33 p. Paris, UNESCO-IIEP; Brussels, International Academy of Education.
- DINIECE and MECyT (Relevamientos Anuales 2004 y 2005).
- Joyce, B, Calhoun E. and Hopkins, D. (1999) *The new structure of school improvement. Inquiring schools and achieving students*. Open University Press, Buckingham. Philadelphia.
- Green, J. y Winters, M. (2006) *Getting Farther Ahead by Staying Behind: A Second-Year Evaluation of Florida's Policy to end Social Promotion*. Manhattan Institute for Policy Research, Civic Report No. 49.
- Frigerio, G. *Obstinaciones y estrategias: fracaso escolar y sectores populares en Argentina*. Propuesta Educativa, Año 4, n° 6, mar.1992.
- Gvirtz, S. (2005). *De la tragedia a la esperanza. Hacia un sistema educativo justo, democrático y de calidad*. Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- Gvirtz, S. C. (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos: un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires, Aique Grupo Editor.
- Gvirtz, S. and A. Oría (en prensa). *La alianza público-privado para la mejora educacional. Proyecto Escuelas del Bicentenario*. Buenos Aires, Aique - IIPE/Unesco Sede Regional Buenos Aires.

- Llach, J. J. (2006). *El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires, Editorial Granica.
- Ministerio Nacional de Educación (2006) Ley Nacional de Educación. http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf.
- McCay, E. (Ed) (2001) *Moving beyond retention and social promotion*. Bloomington, IN: Phi Delta Kappa International.
- Pérez Murcia, L. E., R. Uprimmy Yepes, et al. (2007). *Los derechos sociales en serio: Hacia un dialogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá, Centro de Estudios DeJuSticia.
- Roderick, M., Nagaoka, J. y Allensworth, E. (2005) *Is the glass half full or mostly empty? Endign social promotion in Chicago*, Yearbook of the National Society for the Study of Education, 104 (2), 223-259.
- Thompson, C. y Cunningham, E. (2000) *Retention and social promotion: Research and implications for policy*. New York: ERIC Clearinghouse on Urban Education, Teachers College, Columbia University.
- Xia, C. y Glennie, E. (2005) *Grade Retention: A Flawed Education Strategy*. Part One of Three Part Series on Grade Retention. Center for Child and Family Policy, Duke University.