



# OPORTUNIDADES PARA APRENDER

SISTEMATIZACIÓN DE PROGRAMAS EN ARGENTINA,  
BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



# OPORTUNIDADES PARA APRENDER

SISTEMATIZACIÓN DE PROGRAMAS EN ARGENTINA,  
BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO



Dirección editorial: Elena Duro, especialista de Educación de UNICEF

Autoría: Daniel Feldman, Ana Atorresi y Víctor Mekler

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) -  
Universidad Nacional de General Sarmiento, septiembre de 2012.  
Oportunidades para aprender. Sistematización de Programas en Argentina, Brasil,  
Chile, Colombia y México

112 páginas, 20 cm x 28 cm  
ISBN: 978-92-806-4663-4

Impreso en Argentina  
Primera edición, septiembre de 2012  
1000 ejemplares  
Edición y corrección: Aurelia Escalada  
Diseño y diagramación: Alejandro Jobad

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Las opiniones de los/as autores/as expresadas en este libro no representan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones.

Este trabajo es producto de un convenio entre UNICEF Argentina, que financió su realización, y la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Los autores desean agradecer a Elena Duro por su iniciativa y paciencia y a Eduardo Rinesi por su disposición y apoyo para incluir este proyecto en el Instituto de Desarrollo Humano de la UNGS. También desean agradecer la tarea de los evaluadores anónimos designados por la universidad. Sus críticas y comentarios resultaron pertinentes y de gran utilidad para reformular la primera versión de este texto.

Por último, es necesario aclarar que la utilización de un lenguaje que no discrimine ni reproduzca esquemas discriminatorios es una preocupación de los autores y de las entidades que patrocinaron este trabajo. Sin embargo, no hay acuerdo acerca de cómo expresar en castellano la igualdad de géneros sin evitar la sobrecarga que producen expresiones como "o/a", entre muchas otras. Por eso se optó por usar la forma masculina en su tradicional acepción que incluye a todos.

Universidad Nacional  
de General Sarmiento  
info@ungs.edu.ar /  
www.ungs.edu.ar

Fondo de las Naciones Unidas  
para la Infancia (UNICEF)  
buenosaires@unicef.org /  
www.unicef.org.ar

# Tabla de contenido

<b>Prólogo</b>	5
<b>Presentación</b>	7
<b>Introducción</b>	13
Expansión escolar e inclusión educativa	17
<b>Capítulo 1.</b>	
Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica de algunos países de América Latina	25
1. Programas centrados en las condiciones sociales y materiales de la escolarización de los estudiantes	28
1.1. Planes de apoyo a la escolarización de niños y adolescentes	28
1.2. Distribución de recursos para fortalecer las condiciones escolares	32
2. Programas centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje	33
2.1. Iniciativas centradas en la extensión de la jornada escolar y del tiempo dedicado a tareas de aprendizaje	35
2.2. Alternativas para el tratamiento de la repitencia, la sobreedad y la mejora de los aprendizajes	36
2.3. Proyectos complementarios para el apoyo escolar, el enriquecimiento de las experiencias de aprendizaje, la expansión de la oferta pedagógica y la mayor interacción entre escuela y comunidad	40
2.4. Proyectos para enriquecer los materiales didácticos, ampliar las formas de enseñanza, mejorar el tratamiento de las distintas áreas curriculares e incluir las nuevas tecnologías	42
2.5. Programas integrales o multifocales	47
3. Programas centrados en garantizar la inclusión educativa de los alumnos de poblaciones específicas a través de alternativas de escolarización	50
4. Un comentario sobre otros criterios para ordenar los programas	52
<b>Capítulo 2.</b>	
TPA: un programa para atender el problema del fracaso escolar	59
1. Una respuesta al fracaso escolar	60
2. La promoción asistida	62
3. Un programa integral	65
3.1. Los niveles de acción y de intervención	68
3.2. Las etapas de implementación del programa	70

4. Un programa en desarrollo	74
4.1. El período de exploración	74
4.2. El período de asentamiento	76
4.3. El período de expansión	77
5. Dispositivos y estrategias para efectivizar la promoción asistida	77
5.1. Conocer para comprender y para actuar	78
5.2. Mejorar la gestión institucional	83
5.3. Mejorar la enseñanza para dar continuidad a los aprendizajes	85
6. Algunos resultados alentadores	86
<b>Capítulo 3.</b>	
Panoramas, problemas y desafíos de los programas y proyectos	97
1. Nuevas orientaciones para sostener los trayectos y mejorar el aprendizaje	98
2. Nuevos actores, nuevas fuentes de influencia	104
3. La acción mediante programas y proyectos y el problema de su institucionalización	108
4. En resumen	111
<b>Referencias</b>	113
Bibliografía	113
Documentos	118

# Prólogo

En la actualidad, el derecho de la infancia a la educación es ampliamente reconocido y está especialmente explicitado en las legislaciones de los países de la Región. Así se han alcanzado tasas de matriculación en primaria cercanas a la universalización y se ha incrementado la cantidad de años de escolarización obligatoria. Sin embargo, para que todos los niños y adolescentes puedan asistir a la escuela y completar sus trayectorias escolares en tiempo y forma, en instituciones en las que la calidad de las experiencias y aprendizajes y la inclusión educativa sean tanto un medio como un fin, queda todavía mucho trabajo por hacer.

Por ello UNICEF presenta la publicación “OPORTUNIDADES PARA APRENDER. Sistematización de Programas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México”, en donde se revisan algunas iniciativas implementadas en la Región que apuntan a equiparar las oportunidades educativas de los sectores más desfavorecidos, mejorar los aprendizajes y reducir las situaciones de fracaso en la educación básica.

El objetivo de estas páginas es invitar a los lectores -funcionarios, especialistas, directivos, docentes y también a los alumnos y sus familias- a que se apropien de esta sistematización de buenas prácticas. Porque sin información, sin intercambio de experiencias y sin un debate genuino entre todos los estamentos de la sociedad, hacer de la educación un derecho plenamente ejercido continuará siendo una tarea pendiente.

El derecho de los niños y niñas a la educación es prioritario; constituye una de las vías de acceso más importantes a una ciudadanía democrática y justa. Pero hay que construirlo y sostenerlo entre todos. Esta publicación se ofrece entonces como una herramienta para apuntalar el largo camino a recorrer.



# Presentación

Esta publicación “OPORTUNIDADES PARA APRENDER. Sistematización de Programas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México” es de un gran valor para UNICEF ya que brinda aportes sustantivos para apoyar la “Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela” impulsado por UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO. Así mismo constituye un insumo para funcionarios y académicos preocupados por mejorar los niveles de calidad e inclusión escolar en el nivel primario en nuestra Región. En el marco de la Iniciativa Global, el estudio “Completar la Escuela”<sup>1</sup> posiciona nudos críticos y tensiones que atraviesa la población escolar en sus trayectorias. Dicho estudio se centra en las dimensiones de los itinerarios escolares de cada alumno y alumna como un factor muy determinante en las oportunidades y posibilidades de alcanzar la meta de la escolaridad completa, en tiempo y con los aprendizajes que se planifican en cada año del nivel.

Las cinco dimensiones de exclusión del derecho a la educación<sup>2</sup>:



Para la Región de América Latina y el Caribe las cifras de exclusión real y potencial son elevadas y representan una brecha más de la desigualdad persistente hacia dentro de los sistemas educativos.

1. En: Kit, I. y colaboradores “Completar la escuela. Un Derecho para Crecer, un deber para Compartir” UNICEF, 2012.

2. En: Las oportunidades educativas en Argentina (1998 – 2010). ACEPT, Unicef Argentina, 2012, pag.14.

## Esquema integrado de las dimensiones de la exclusión<sup>3</sup>

Total de exclusión educativa actual o potencial		22,1 millones	
Dimensión 1	Niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la escuela inicial o primaria	1,7 millones (*)	
Dimensión 2	Niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están en la escuela primaria ni en la secundaria básica De los cuales, en escuela inicial con rezago(**) 1,4 millones	2,9 millones (*)	
Dimensión 3	Niños-adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria	1,9 millones (*)	
Dimensión 4	Niños que están en la escuela primaria pero que están en riesgo grave de abandonar	9,2 millones (**)	otros 14,7 millones
Dimensión 5	Niños-adolescentes que están en la escuela secundaria básica pero que están en riesgo grave de abandonar	6,4 millones (**)	otros 8,1 millones

**Además en riesgo moderado:**



Fuente: (\*) estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) para la región, correspondientes al año 2009; (\*\*) estimaciones propias en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), correspondientes a 2008.

## Niños y Niñas en edad escolar que no asisten a la escuela primaria<sup>4</sup>

### Dimensión 2

#### América Latina y el Caribe

Año 2009

Total	2,9 millones de niños que no están en la educación primaria ni secundaria básica 5,0% del total de niños en edad de asistir a la primaria
Mujeres	1,44 millones de niñas que no están en la educación primaria ni secundaria básica (5,1% del total)
Varones	1,42 millones de niños que no están en la educación primaria ni secundaria básica (4,8% del total)



3. Tabla extraída de: Kit, I. y colaboradores "Completar la escuela. Un Derecho para Crecer, un deber para Compartir" UNICEF, 2012.pag. 31  
4. Grafico extraído de op. Cit. Pág. 41

## Niñas y niños en riesgo educativo<sup>5</sup>

### Dimensión 4

#### América Latina y el Caribe

Año 2008

9,2 millones de niños y niñas en riesgo grave

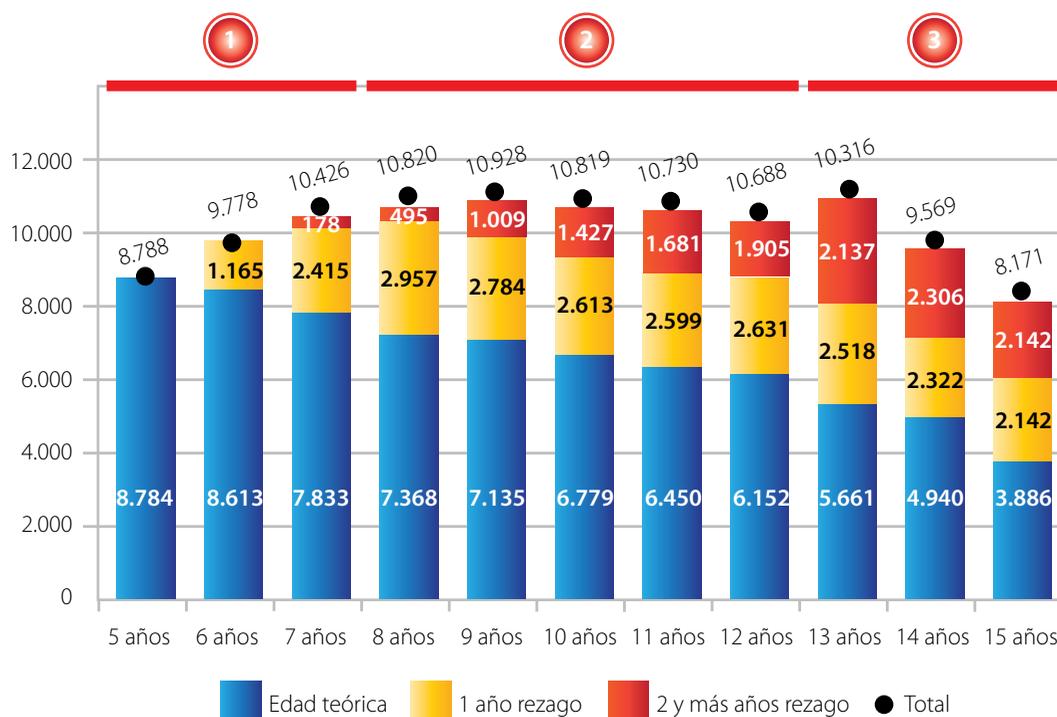
Adicionalmente asisten con riesgo moderado 14,7 millones

Entre ellos 3,6 millones de niños y niñas asisten con rezago al 1er grado. Solamente 1,7 son repetidores



Fuentes: estimaciones propias en base a datos del Instituto de estadística de la UNESCO (UIS)

### Estudiantes por edad y condición de edad. America Latina y el Caribe. CIRCA 2008. En miles de alumnos<sup>6</sup>



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 31 países de la región.

5. Gráfico extraído de op. cit. Pág.51

6. Gráfico extraído de op. cit. Pág. 47

Se ha naturalizado la repitencia como un mecanismo educativo que tendería a superar y mejorar una situación de “desventaja” que poseen los estudiantes. Sin embargo la “desventaja” es el propio dispositivo de la repitencia. A nivel teórico, hay solo evidencias negativas de los efectos de la repitencia en los estudiantes. Sin embargo, existen numerosas voces del mundo académico, de la comunicación, profesionales de la educación y familias que sostienen que la repetición es una marca de “un sistema de calidad y de exigencia”.

Que todos los niños, niñas y adolescentes aprendan y finalicen los estudios primarios y secundarios no es sólo responsabilidad del Estado, que debe garantizar oportunidades para todos brindando ofertas efectivas que contemplen la diversidad, sino que también es una responsabilidad compartida. Formar un círculo virtuoso de diálogo e interacción entre alumnos, docentes y familias que visualicen tensiones para prevenir el fracaso es cada vez más necesario para desnaturalizar tantas trayectorias truncadas.

Aceptar y/o resignarse ante esta realidad es perjudicial y habilita indirectamente a menores grados de responsabilidad en cada uno de los actores intervinientes.

Naturalizar el fracaso (“repetir” o “llevarse materias”) sea en la primaria o en el nivel secundario, es negativo. En los chicos y las chicas - independientemente de que las causas pudieran ser el resultado de sus propias acciones- disminuye su autoestima, provoca descontento hacia la escuela, pone en riesgo la pertenencia al grupo y puede comprometer la continuidad.

En los docentes atenta contra la autocrítica y reflexión continua sobre su propia práctica para mejorarla.

En la escuela obtura un proyecto en donde todos aprendan, tensionando su finalidad. En las familias, atenta con los esfuerzos que muchas hacen para garantizar la asistencia, y en otros casos, termina justificando la impotencia que cada vez más padres expresan frente a la posibilidad de formar a sus propios hijos, evidenciando el fracaso de uno de sus roles prioritarios.

La repitencia es un dispositivo negativo ya que sus resultados redundan en un retraso permanente en la vida escolar y afecta la subjetividad de los niños y de las niñas a lo largo de toda su vida escolar como así también sus formas de relacionarse con el conocimiento y los aprendizajes. También impacta desfavorablemente en las familias y en las subjetividades de los docentes que no sienten, en definitiva, el goce que produce enseñar a todos y que todos aprendan. Además, la repitencia en la población más pobre, fundamentalmente aquella reiterada, es, a la luz de las estadísticas, la antesala de abandonos posteriores.

Las cinco dimensiones de la exclusión educativa anteriormente citadas resultan una herramienta útil que visibiliza lo naturalizado y posiciona el problema en una mirada que da cuenta de la magnitud del problema al que se enfrentan los sistemas educativos de la región. Los datos reflejan a su vez las deudas educativas que se sostienen con la población escolar en general y con la infancia y adolescencia escolarizada más pobre en particular. Es una llamada a reflexionar y actuar en relación a este problema socioeducativo complejo.

El desafío de la inclusión total con calidad, involucra al conjunto de la sociedad y a los distintos sectores de las políticas públicas. Pero además, exige nuevas formas de actuar y pensar la escuela y la pedagogía en un escenario donde el derecho a la educación es prioritario y jerarquizado como una de las más grandes vías de acceso a una ciudadanía democrática y justa.

UNICEF agradece a Daniel Feldman, Ana Atorresi y Víctor Mekler de la Universidad General Sarmiento por su producción volcada en este libro e invita a todos aquellos dedicados o interesados por la educación a su lectura. “Oportunidades para Aprender” convoca a la reflexión a partir de buenas prácticas de políticas y programas educativos que los investigadores seleccionaron en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. La elección de los mismos seguramente deja afuera a muchas otras acciones de calidad que estos y el resto de los países de la Región implementan a través de sus gobiernos educativos. Pero, debemos mencionar que entre los déficits en nuestros análisis educativos se encuentra la insuficiente información y resultados de evaluaciones de buenas acciones educativas, lo que limita la oportunidad de difusión de las mismas y el aprender de otras experiencias. Por ello consideramos que el esfuerzo de esta publicación al sistematizar, analizar y por ende posibilitar la difusión de buenas prácticas encierra una riqueza que redundará en el conjunto.

En tiempos en que el derecho a la educación para toda la infancia y la adolescencia es reconocido y está explícito en las leyes, hay mucho trabajo por hacer para que sea ejercido por todos. Dar a conocer buenas experiencias, generar círculos de debate interdisciplinarios en torno a las tensiones que enfrenta la educación y reajustar cada vez que sea necesario aquellas prácticas inconducentes con los fines de inclusión y calidad, son actos imprescindibles para superar, desde lo sectorial y junto con el colectivo social las debilidades de nuestra educación desde una mirada que se centra en lo posible.

*Elena Duro*  
*Especialista Unicef Argentina*



# Introducción

Durante la década de 1990 los países de América Latina configuraron escenarios de reforma en los sistemas educativos en el marco de los cuales plantearon garantizar el derecho a la educación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos; aumentar la extensión de la obligatoriedad de la educación; mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje y, en general, prestar servicios educativos con mayores niveles de equidad y calidad.

Sin embargo, los resultados dejaron muchos aspectos pendientes en cuanto a los logros en el avance del derecho a la educación, objeto de este trabajo. En la mayoría de los países de la región los procesos de cambio de ese período tuvieron lugar en un contexto de cristalización de las desigualdades sociales, por lo cual la inserción escolar resultó insuficiente en sí misma para revertir los procesos de fracaso y exclusión. Si bien los niveles de matriculación han llegado en muchos casos a la universalización del nivel primario, la desigualdad educativa tiene amplios y diversos alcances. Considerando las variaciones de los indicadores entre países y en el interior de los mismos, una importante cantidad de niños no ingresa al primer tramo de la educación básica o de nivel primario, o bien, lo hace tardíamente. Al mismo tiempo, muchos de los niños que ingresan tienen una temprana experiencia de fracaso escolar. Los problemas de repitencia, sobreedad, abandono y menores tasas de terminación efectiva de la escolaridad obligatoria entre los sectores menos favorecidos de la población indican que la igualdad de oportunidades educativas constituye, todavía, una meta de difícil acceso. Más allá de los grandes progresos en la cobertura y del aumento de la obligatoriedad, la región aún tiene importantes deudas en relación con la equidad en la provisión y en la calidad de la educación básica.

Diversos países de la región realizaron acciones para moderar o disminuir las inequidades en el acceso a la educación y para equiparar, en alguna medida, las oportunidades de aprendizaje. Las gestiones educativas orientaron mayores esfuerzos hacia los sectores más desfavorecidos, tanto por la persistencia de los problemas de exclusión educativa como por la necesidad complementar otras políticas sociales tendientes a abordar los problemas derivados de la pobreza y la desigualdad social. Diferentes estrategias y programas procuraron atender a los problemas del fracaso, a romper con su naturalización y con la rutina de “dar más de lo mismo” a los niños que ya enfrentaron dificultades. En ese camino se buscaron alternativas al típico tratamiento homogéneo de situaciones diferentes y puntos de partida distintos en relación con la enseñanza y el aprendizaje, lo cual está en la base de muchas situaciones de fracaso escolar. Estos programas reflejaron la acción de diversos niveles de los

Estados nacionales, la iniciativa de organizaciones del tercer sector y la promoción de organismos internacionales. Algunos tomaron aspectos focales y otros trataron de abordar el problema del fracaso escolar desde varias de sus múltiples aristas.

Movida por la preocupación acerca de qué alternativas se generan para encarar los problemas de fracaso escolar, la mejora del aprendizaje y el logro de la inclusión educativa se realizó, mediante un convenio entre UNICEF Argentina y la Universidad Nacional de General Sarmiento, una revisión de programas e iniciativas llevadas adelante, en distintos países de América Latina para equiparar las oportunidades educativas de los sectores más desfavorecidos, mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica. El trabajo que aquí se presenta, producto de esa tarea, se propone participar en la necesaria reflexión sobre el panorama que abren las acciones de mejora, la dinámica que entablan con el conjunto de la estructura escolar y algunos de los problemas y desafíos que enfrentan. Esta es una discusión que, sin duda, ocupa hoy a miembros de las gestiones educativas, equipos técnicos, cuerpos de supervisión, directivos y planteles docentes que, en función de sus responsabilidades, su ámbito de acción o su compromiso personal, se encuentran interesados en estos problemas.

Siempre es algo compleja la decisión acerca de cómo ordenar y presentar información que resulte útil, ya sea para interiorizarse de una situación o para conocer experiencias previas y sacar conclusiones propias acerca de las posibles vías para introducir mejoras. En este estudio se optó por combinar cierto trabajo en extensión con el análisis más específico de una iniciativa, Todos Pueden Aprender, que ofrecía dos rasgos que la hacían interesante para el análisis. En primer lugar, el conjunto de dispositivos y estrategias articulados en su intervención es integral y muestra varias maneras de pensar la intervención para mejorar la enseñanza y los logros de aprendizaje; puede ser considerado, en ese sentido, un buen ejemplo de principios circulantes de manera relativamente amplia en la actualidad: mayor énfasis en la enseñanza, articulación de lo didáctico y lo institucional, mejora de la gestión escolar, trabajo con las representaciones personales y modificación de las expectativas, producción y uso sistemático de información escolar, monitoreo del proceso, trayectoria de los alumnos, apertura a la comunidad. En segundo lugar, el proyecto muestra la articulación entre distintos sectores, como una organización del tercer sector, organismos internacionales y las áreas de gestión estatal involucradas en las jurisdicciones en donde se desarrolló. Como se verá a lo largo del trabajo, estas articulaciones son una característica del diseño y la gestión de varios de los programas llevados adelante con el fin de atacar problemas de bajos aprendizajes y de fracaso escolar.

Por otro lado, para ofrecer una mirada más amplia sobre el tratamiento de estos problemas, se revisó un conjunto de programas y proyectos llevados adelante o en curso

---

1 En especial ver la concepción de Unesco. En línea: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengthening-education-systems/secondary-education/expansion-of-basic-education/>

durante la última década en algunos países de América Latina que tuvieran como propósitos garantizar la inclusión, reducir el fracaso escolar y mejorar el aprovechamiento de la experiencia educativa en la educación básica.

En el marco de este trabajo se consideró “educación básica” a los tramos de escolaridad obligatoria del nivel inicial, al nivel primario y al primer ciclo o ciclo inferior de la enseñanza secundaria, de acuerdo con las definiciones internacionales usuales<sup>1</sup>, los cuales pueden configurarse con diferentes formatos de niveles y ciclos en los países de América Latina. De acuerdo con esto, la educación básica abarca un período cuya duración oscila entre ocho y diez años de escolaridad, según los países seleccionados, como se verá en el capítulo 1. Uno de sus rasgos es el carácter común o equivalente de la formación y otro la obligatoriedad; sin embargo, este no es un rasgo exclusivo ya que se ha extendido en algunos países de la región al ciclo superior de la educación secundaria, que no se considera educación básica.

Es necesario aclarar que este estudio no ha pretendido elaborar un “estado del arte” sobre la cuestión, sino ejemplificar algunas importantes líneas de acción del último período mediante iniciativas desarrolladas en algunos países de la región. Se realizó una selección de aquellas que operan sobre algunas dimensiones principales del proceso escolar. Estas dimensiones, desde el punto de vista utilizado en este trabajo, pueden resumirse en cuatro aspectos:

- I. La capacidad del sistema de incorporar e integrar a los alumnos en función de sus condiciones sociales y, en ese sentido, su capacidad de compensar algunos de los aspectos que marcan la inclusión-exclusión del servicio educativo.
- II. La mejora de la gestión escolar, el aumento de la eficacia de sus procesos, la articulación institucional, la promoción del equipo docente, el establecimiento de expectativas positivas en relación con los alumnos, la planificación adecuada de la tarea, el vínculo con la comunidad y los canales de participación con otros actores en la escuela.
- III. La mejora de la actividad de enseñanza y de la promoción del aprendizaje atendiendo a los trayectos reales de los alumnos y proponiendo un marco de tareas acorde a sus posibilidades y ordenado según una meta de progreso continuo.
- IV. La modificación de pautas organizacionales, académicas e institucionales con el propósito de atender situaciones o poblaciones a las que la estructura habitual del sistema no ha logrado dar respuestas adecuadas, o bien para generar marcos educativos más satisfactorios en relación con trayectorias escolares reales.

No es difícil aceptar que para generar estrategias válidas en pro de la inclusión escolar y de la mejora de la enseñanza en un contexto local es necesario prestar atención

a las formas que fueron adoptando los procesos en distintos países con preocupaciones bastante similares. Las últimas dos décadas se caracterizaron, al menos en Argentina, por una intensa intervención en las escuelas por parte de distintos programas y proyectos. Las acciones futuras seguramente se beneficiarán de todos los aportes que puedan realizarse para analizar la eficacia de las articulaciones generadas, la sustentabilidad de las propuestas y su capacidad para generar modificaciones duraderas.

El libro se organiza en tres capítulos y una breve introducción previa que presenta los problemas actuales de la inequidad educativa y algunas miradas sobre las estrategias utilizadas al respecto en los últimos veinte años. En el primer capítulo se presenta un ordenamiento de distintos programas y proyectos dirigidos a mejorar problemas de fracaso y de rendimiento escolar en la educación básica en países de América Latina. En el segundo se lleva a cabo, a modo de *zoom*, un análisis relativamente pormenorizado de un proyecto específico dirigido a cumplir con esos propósitos: Todos pueden aprender. Por último, el tercer capítulo está dedicado a una breve reflexión sobre el panorama que abren estas acciones de mejora, la dinámica que entablan con el conjunto de la estructura escolar y algunos de los problemas y desafíos que enfrentan.

# Expansión escolar e inclusión educativa

Importantes procesos de reformas educativas ocurrieron desde la década de 1990 en distintos países de la región. Diversos trabajos (Gajardo, 1999; Tedesco y Tenti Fanfani, 2001; Kaufman y Nelson, 2005; Krawczyk y Vieira, 2009; Aguerrondo, Núñez y Weinstein, 2010, entre otros) analizaron cambios que incluyeron modificaciones en la estructura de niveles, extensión de la obligatoriedad escolar, procesos de descentralización que afectaron el financiamiento, la toma de decisiones, la administración y la gestión de los sistemas. Estos cambios configuraron, a fines del siglo XX, un panorama cuya apreciación aún está en discusión, pero que contribuyó a avivar el debate sobre la mejora educativa.

En el último período es cada vez mayor la preocupación por garantizar la cobertura escolar enmarcada en el declarado propósito de garantizar el derecho a la educación de niños, adolescentes, jóvenes y adultos. Una iniciativa adoptada por varias normativas nacionales fue la ampliación del tramo de escolaridad obligatoria más allá del tradicional nivel primario, cuya duración oscilaba entre seis y ocho años<sup>2</sup>. Pero además, nuevas legislaciones en materia de educación fueron acompañadas por políticas que incluían distintas propuestas con el fin de atender al rendimiento académico de los estudiantes, la calidad de los aprendizajes y los fenómenos de desgranamiento escolar, con especial énfasis en los niños y los adolescentes de los sectores sociales en situaciones de mayor desventaja socioeconómica y cultural. Estas propuestas tomaban en cuenta que la región mejoró muchos de sus indicadores pero que la desigualdad educativa tiene amplios y diversos alcances y se mantienen importantes deudas en relación con la equidad.

Un rasgo destacable de la situación es que aumenta el número de niños y jóvenes que asisten a la escuela, se amplía la cobertura y se extiende la obligatoriedad. Los niveles primario y secundario han mejorado progresivamente sus tasas netas de matriculación. Según datos de SITEAL (2007) 84% de los niños y adolescentes latinoamericanos que tienen entre 5 y 18 años están escolarizados. Los porcentajes

---

2 En algunos países la ampliación de los años de escolaridad obligatoria se incluye en un mismo nivel educativo organizado en ciclos; en otros los años que amplían el mandato legal de obligatoriedad se definen en un ciclo de educación secundaria básica. A modo de ejemplo, Argentina impuso en los años 90 la obligatoriedad de 10 años de educación (incluyendo la sala de 5 de educación inicial) y la amplió en 2006 mediante la obligatoriedad del nivel secundario completo (3 o 4 años más según la modalidad). En Brasil, la educación básica abarca los niveles de Enseñanza Fundamental y Enseñanza Media (este último tramo es un equivalente a un ciclo inferior de secundaria). En Chile la enseñanza básica de 8 años de duración y la enseñanza media de 4 años son obligatorias desde 2003. En Colombia la educación básica y obligatoria es de 9 años y comprende la educación primaria y secundaria básica. En México la escolaridad básica obligatoria es de 9 años y se subdivide en escuela primaria de 6 años y escuela secundaria básica de 3 años.

más altos de escolarización, cercanos a 90%, corresponden a niños de 6 a 11 años de edad. Respecto de los jóvenes, 64% de los que tienen entre 15 y 18 años asiste a la escuela. La tasa media de crecimiento de la escolarización de la población de 5 a 18 años creció casi 2% por año en el período 1992-2000. La expansión más relevante se produjo en el grupo de edad de 5 años. Lo siguieron el de 15 a 18 años y el de 12 a 14 años. El menor crecimiento se registró en el grupo de 6 a 11 años, aquel donde la cobertura del sistema ya era muy amplia en un gran número de países. Pero cuando los porcentajes de matrícula se cruzan con la condición social de los niños y los jóvenes, medida a partir de la inserción laboral de las familias, y con los estratos urbano y rural, se aprecia que los sectores más integrados a la vida económica y los que habitan en zonas urbanas encuentran más respuestas por parte de los sistemas educativos. Como afirma López (2007; p. 14) “en áreas urbanas, todos los países garantizan la finalización del nivel primario de, al menos, 80% de la población e inclusive algunos superan 90%. Esta situación cambia en los contextos rurales”.

Además de las diferencias y desigualdades que se evidencian a partir de una lectura más atenta de las tasas promedio de matriculación, existen serios problemas expresados en las trayectorias educativas de muchos niños y jóvenes latinoamericanos: sus ritmos de avance no son los esperados para sus edades, lo que se manifiesta en la repitencia, la sobreedad y el abandono. La sobreedad puede estar vinculada con el ingreso tardío, que afecta de manera diferente a los distintos países. Algunos alcanzan en primer grado 100% de cobertura oportuna: los niños ingresan en la escuela primaria con la edad adecuada, pero en otros, solo aproximadamente la mitad de los niños ingresa en la edad esperada. La sobreedad originada por el ingreso tardío es solo una parte de la cuestión ya que durante el recorrido escolar ocurren retrasos debidos a la repitencia o los abandonos temporarios, por lo que al llegar al último grado disminuye drásticamente el porcentaje de niños con la edad teórica correspondiente. Según datos del SERCE (2008) en el promedio de doce países de la región hay una diferencia de más de 30 puntos porcentuales entre el ingreso y la terminación oportuna del nivel o ciclo, según corresponda. Estas diferencias entre la proporción de alumnos con la edad correspondiente en el grado inicial y en el grado final muestran, en cada caso, el porcentaje de estudiantes que, con independencia de la edad de ingreso, han sufrido retrasos en su escolaridad por repitencia o por abandono temporario. Como es esperable, estas diferencias se profundizan cuando se toman en consideración las zonas rurales y la inserción laboral de las familias de los estudiantes. La sobreedad, debida al ingreso tardío o a la repitencia, es un fenómeno educativo que no afecta a todos los sectores sociales por igual. El retraso es mayor a medida que empeora la situación laboral de las familias y los indicadores más bajos se hallan en las zonas rurales para todos los grupos de edad.

En resumen, según Cervini y Tenti (2007), la dinámica histórica de los países de la región ha logrado mantener un grado de expansión cuantitativa relevante, pero esa expansión coexiste con importantes desigualdades en los recorridos, en la exitosa terminación de los estudios y en los niveles de aprendizaje. Estas diferencias se ba-

san, en primer término, en la reconocida relación entre las oportunidades educativas y el origen social y las condiciones de vida de los estudiantes. Pero también se acepta que otros factores intervienen de manera importante en las posibilidades de lograr un recorrido escolar satisfactorio.

Según estudios de factores asociados al logro académico (SITEAL, 2007; Cervini y Tenti Fanfani, 2007; SERCE, 2010; Cervini, 2010) el nivel educativo las madres y de los padres de los estudiantes, así como ciertas condiciones en los hogares (servicios de la vivienda, bienes disponibles y número de libros) están relacionados con las probabilidades de obtener buenos resultados en la escuela. A partir de sus estudios sobre Argentina, Cervini (2002) sostiene una diferencia relevante entre las influencias del capital cultural y el capital económico de las familias. Según afirma, el capital económico “define la inclusión-exclusión inicial”. A partir de allí, es el “capital cultural familiar y contextual el que moldea el perfil de la distribución del logro escolar” (2002; p. 152).

Aunque el logro promedio de las escuelas está vinculado estrechamente con las procedencias socioeconómicas de sus estudiantes, también se ha constatado que algunas escuelas obtienen resultados de aprendizaje que, considerando el punto de partida de sus estudiantes, superan con holgura los que obtienen otras escuelas a las que asisten estudiantes de análogo nivel socioeconómico. Incluso, se ha afirmado que el porcentaje de aprendizajes que puede ser explicado por la acción de la escuela es mayor en América Latina que en los países desarrollados (Blanco Bosco, 2008). Según el estudio de factores asociados realizados por el SERCE<sup>3</sup>, obtienen mejores resultados las escuelas en las que los estudiantes se sienten acogidos y en las que las relaciones entre ellos y los profesores son cordiales y respetuosas. También se menciona la gestión de los directivos, pues se comprueba que, cuando concentran su actividad en el liderazgo pedagógico y tienen como objetivo prioritario el aprendizaje de los estudiantes, se logran mejores resultados. De alguna manera, se visualiza que el trabajo diario de docentes y directivos puede contrarrestar una parte de los efectos que las desigualdades sociales tienen sobre los aprendizajes escolares, aunque este efecto pueda ser variable<sup>4</sup>.

Durante los últimos 25 años, la idea de que las desigualdades educativas pueden ser disminuidas o compensadas mediante intervenciones por parte de los Estados o de

---

3 El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) fue realizado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la UNESCO en 16 países de la región; evaluó muestralmente los aprendizajes en Matemática, Lectura, Escritura y Ciencias en tercero y sexto grados. Los países participantes fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

4 El SERCE revela que las escuelas tienen más efecto en los resultados de Matemática y Ciencias Naturales que en Lectura. Según este estudio “el mayor efecto escolar neto en Ciencias y Matemática podría explicarse porque las escuelas son la principal fuente de conocimiento en estas áreas, en tanto que en Lectura la contribución de la escuela podría ser menor porque en esta área las características socioeconómicas y culturales de la familia suelen tener una influencia más marcada” (SERCE, 2010; p.148).

asociaciones con organizaciones de la sociedad civil alimentó de diferentes modos acciones dirigidas a mejorar el servicio educativo y a igualar las oportunidades para los estudiantes. Una de las estrategias más frecuente para instrumentar diferentes líneas de política fue, según Pini, Cambours y Gorostiaga (2005) y Caillods y Jacinto (2006), la implementación de planes y programas con intervenciones específicas que intentaron abarcar escalas con cierto grado de masividad.

Una gran parte de los países de la región enfatizó hacia la década de 1990 la implementación de programas compensatorios, también llamados de “discriminación positiva”, focalizados en las escuelas que atienden a sectores sociales desfavorecidos en términos económicos, geográficos y/o culturales. Además, los programas pusieron énfasis en aspectos internos y materiales, como las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas, en un esfuerzo por ampliar las prestaciones educativas y recomponer condiciones para el trabajo pedagógico en el aula. Un hecho remarcable, según Caillods y Jacinto (2006), es la gran similitud discursiva respecto de los propósitos y los destinatarios, así como de los componentes y los dispositivos dispuestos.

Transcurrida dicha década, comenzaron a señalarse tanto limitaciones en las políticas compensatorias como la necesidad de fortalecer otras acciones orientadas a reducir la repitencia y el desgranamiento en la educación básica. Según López y Gluz (2002) ocurrió que los diferentes programas no estaban articulados y que las poblaciones objetivo se superponían. Se evidenció, por otra parte, que la cuestión étnica, las especificidades culturales regionales, el contexto de ruralidad y los escenarios de pobreza y de exclusión debían abordarse con más profundidad para garantizar un mayor impacto educativo en los grupos sociales vulnerables. Además de considerarse necesaria la articulación intersectorial abordando otras dimensiones de la pobreza y la desigualdad social, se señaló que los esfuerzos aislados de cada programa tuvieron un límite en cuanto al aporte a la integración social y a la ampliación de oportunidades educativas (Caillods y Jacinto, 2006). Asimismo, quedó claro que la focalización conlleva el riesgo de cristalizar circuitos institucionales con diferente calidad y de etiquetar a los destinatarios de los programas. Como parte de las “lecciones aprendidas”, Terigi (2009) argumenta que el enfoque de políticas compensatorias, en buena medida paliativas de los costos sociales de gran parte de las políticas socioeconómicas de la década de 1990, requería ser superado por una concepción unificada de las políticas económicas y sociales. Otro eje recurrente fue la necesidad de redefinir el vínculo entre las instancias centrales y locales de la gestión educativa para dar mayor flexibilidad a los procesos de planeamiento en las unidades escolares y espacio a las organizaciones sociales locales. En la línea de fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones, los informes multilaterales recomendaron, además, promover la participación comunitaria en los procesos institucionales de las escuelas. Se señaló, también, la necesidad de realizar un adecuado monitoreo de los resultados de los programas, así como un seguimiento de las trayectorias escolares de los estudiantes, a fin de obtener una dimensión real de los

problemas de la repitencia y la deserción, lo que exigía una mejora de los sistemas de información. Por último, se enfatizó la necesidad de jerarquizar y fortalecer la profesión docente elevando el nivel social y cultural de los candidatos a la profesión (López y Gluz, 2002).

Según Pini, Cambours y Gorostiaga (2005), transcurrido el tiempo las acciones destinadas a mejorar la equidad en la educación básica, fueron cambiando sus enfoques y algunos de los rasgos comunes de estas intervenciones son:

- La búsqueda de integralidad de las propuestas y un alcance de gran escala.
- El cambio del eje discursivo sobre la compensación y la discriminación positiva por el de la igualdad socioeducativa, mediante el fortalecimiento de la enseñanza y la mejora de los aprendizajes de los alumnos de contextos sociales desfavorecidos.
- El énfasis en la revalorización de las iniciativas pedagógicas de las escuelas, partiendo del reconocimiento de las buenas prácticas institucionales y de la necesidad del fortalecimiento del desarrollo profesional docente, que reemplazó la idea del déficit formativo imperante en la década anterior.

Se produjo en el último tiempo un giro en los discursos y posicionamientos para los enfoques de planes y programas, que no identifican a los beneficiarios a partir de sus carencias, sino de la restauración de sus derechos. De manera progresiva y continuada se asiste a una mayor preocupación por el desempeño de las actividades dentro de la escuela, sobre todo para los sectores más desfavorecidos desde el punto de vista social y educativo. Es evidente que la diversidad cultural y las desigualdades sociales que atraviesan las escuelas muchas veces no encuentran respuestas adecuadas en el marco de las instituciones escolares y es necesario pensar en su readecuación para cumplir con los fines de una educación obligatoria extendida. De allí, que se requiera formular modos de funcionamiento más sutiles que la necesaria oferta de vacantes escolares (Terigi, Perazza y Vaillant, 2009). Frente a la creciente afirmación del derecho a la inclusión educativa, el problema consiste en especificar y generar las condiciones que puedan posibilitar a los niños en situación de vulnerabilidad social ingresar y permanecer en el sistema educativo asegurando, al mismo tiempo, el logro de niveles de aprendizaje adecuados. De hecho, en los programas y proyectos de más reciente data se observa que los enfoques ponen mayor énfasis en la propuesta pedagógica. Se trata de apoyar a los docentes para el trabajo en el aula con materiales apropiados a los grupos-objetivo y de establecer redes y círculos de aprendizaje entre ellos y las instituciones, trabajando con las condiciones contextuales y de diversidad de las poblaciones que atienden. Asimismo, varios proyectos se conciben a partir de la reconstrucción de redes interinstitucionales e intersectoriales para la conformación de “comunidades de aprendizaje” (Torres, 2004). Las propuestas ponderan, además, la convergencia de actores y recursos del Estado, organiza-

ciones civiles y comunidades locales, con miras a efectivizar procesos de inclusión educativa con calidad.

En resumen, si bien se lograron importantes avances, la universalización de la educación básica aún sigue siendo un objetivo por alcanzar. Una cuestión nodal es la forma en que los países tratan de resolver la tensión existente entre la urgencia de incluir y asegurar las trayectorias escolares en la educación básica y la institucionalización de políticas a mediano y largo plazo que aseguren el derecho a una educación de calidad para todos los niños y jóvenes. Puede decirse que, con relación a las intervenciones propias del final del siglo pasado, parece mostrarse un cambio de los discursos basados en la compensación y la discriminación positiva hacia el fortalecimiento de la enseñanza y la mejora de los aprendizajes como formas de reducir el fracaso escolar y garantizar mayor equidad socioeducativa. En la actualidad puede observarse en la región un panorama de acciones diverso que, en el marco de distintas estructuras y tradiciones de gobierno y de gestión, comienzan a operar con diferentes formas de intervención. Como se verá en el próximo capítulo algunas de ellas ofrecen recursos para el sostenimiento de la escolaridad, se proponen mejorar las actividades de enseñanza o procuran crear modificaciones importantes de las pautas estandarizadas de trabajo escolar. Estas acciones descansan en una variedad de dispositivos y muestran, además, combinaciones diversas entre acción central y local, entre intervenciones de los estados nacionales, estatales o municipales, organismos internacionales o la participación de organizaciones del denominado “tercer sector” (Lorendahl, 1999; Roitter, 2004). Para valorarlas, es necesario tener en cuenta que se trata de respuestas brindadas por distintos países de la región y que corresponden a sistemas que guardan diferencias entre ellos, aunque mantienen ciertas correspondencias relativas al tipo de problemas que enfrentan. Por eso, en el esfuerzo por capitalizar las experiencias como forma de pensar en los problemas propios de cada contexto nacional o local, es necesario realizar una ponderación de las alternativas, los dispositivos utilizados y las estrategias puestas en marcha en relación con los niveles de gobierno, las agencias involucradas y los lineamientos de política que caracterizaron su contexto de diseño y su desarrollo.





# Capítulo 1.

---

## Planes y programas para mejorar el aprendizaje y reducir el fracaso en la educación básica

Con la colaboración de Mónica Giachino

**C**on el objeto de atender a los problemas de inclusión educativa, reducción del fracaso escolar y mejora de los aprendizajes en la educación básica se desarrollaron en la región distintos planes y programas tendientes a promover trayectorias escolares continuas y completas en niños, jóvenes y adultos; a generar condiciones básicas para la escolarización y a equiparar las oportunidades de aprendizaje de los sectores sociales más desfavorecidos.

Este capítulo presenta una selección de planes y programas en vigencia en la última década en algunos países latinoamericanos, centrados en la educación básica y aunque por su extensión, algunos de ellos también tienen alcance para la educación secundaria superior o diversificada. En su ordenamiento se han considerado, principalmente, los objetos de intervención y las estrategias predominantes. Es importante realizar algunas aclaraciones sobre los límites de este trabajo. En primer lugar, el relevamiento no expone un estado de situación completo sobre los proyectos de mejora en América Latina, ya que su objetivo es solo ejemplificar, mediante algunas de las iniciativas y experiencias desarrolladas, las dimensiones y estrategias que parecen formar parte de un repertorio de acciones relativamente compartido por diferentes países en relación con los problemas de la inclusión educativa y el fracaso escolar en las poblaciones que más frecuentemente se han visto afectadas por ellos. Para el trabajo se seleccionaron planes, programas y proyectos relevantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Aunque la selección implica en sí misma un corte arbitrario, se basó en algunos criterios amplios.

Los países elegidos ofrecen una escala importante en términos de los problemas que plantea la mejora educativa. Presentan, además, altos niveles de cobertura escolar y tasas de escolarización primaria superiores a 85%. Estos países enfrentan de distintas maneras los problemas que conlleva asegurar unidad en los procesos educativos con mecanismos de descentralización o desconcentración en la gestión de acciones y, por ende, los procesos de mejora de la calidad educativa. Aunque las características de organización del gobierno del sistema educativo son diferentes, en todos los casos se encuentra presente una importante dinámica entre las intervenciones y competencias de los niveles centrales del Estado, las jurisdicciones estatales, en varios casos municipales, distritales y locales y las propias escuelas. Asimismo, los países considerados han desarrollado en las últimas dos décadas procesos continuos de cambios educativos. Si bien muestran diversidad en las concepciones sobre tales procesos de cambio, puede apreciarse la búsqueda de nuevas formas de regulación de la actividad escolar que incluyen dimensiones como la evaluación de los aprendizajes y de la calidad del servicio en general, el establecimiento de indicadores de mejora, el fortalecimiento de la planificación de mediano plazo, la asignación diferenciada y localizada de recursos y la articulación de planes y programas que convergen o se confrontan con las formas tradicionales de gestión de los sistemas educativos, entre otros. Estas caracterizaciones someras no implican de ningún modo una propuesta de criterios para una comparación entre países o entre planes y programas llevados a cabo en ellos, pues el objetivo de este trabajo se limita a ejemplificar rasgos.

En segundo lugar, es necesario recalcar que este capítulo no ofrece un estudio de las políticas educativas de los países seleccionados, sino de un componente de ellas: ciertos programas y proyectos con propósitos determinados y objetos de intervención específicos. Es sabida la dificultad para establecer límites claros entre “políticas” y “programas”. Podría diferenciárselos según niveles de generalidad, aunque el límite es siempre impreciso. En un trabajo clásico, Oszlack y O’Donnell (2007) señalan que la “política estatal” consiste en un conjunto de iniciativas que expresan una orientación principal o “tomas de posición” del Estado en la intervención sobre alguna cuestión “socialmente problematizada”. “Programa” y “proyecto”, en

cambio, aluden a construcciones instrumentales que refieren a distintos niveles en la “cascada de la planificación”, según Chiara y Di Virgilio (2009). “Los proyectos ordenan conjuntos de actividades desarrolladas para alcanzar objetivos específicos y los programas ordenan conjuntos de proyectos que persiguen similares objetivos”, sostienen estos autores. De manera convencional, también se suele considerar que los “planes” se ubican en un nivel jerárquico más inclusivo. Sin embargo, cuando se analizan los contenidos que se inscriben en estas etiquetas puede apreciarse que los niveles no siempre se presentan con tanta claridad. En todo caso, puede decirse que los planes, programas y proyectos se dirigen a lograr efectos en cierta medida específicos para un grupo determinado de destinatarios y que articulan un conjunto normativo, financiero, organizacional y técnico el cual, en algunos casos, funciona de manera paralela a las formas habituales de gestión y administración del sistema educativo. En sentido estricto, lo que en este trabajo se indaga es la expresión del componente instrumental de distintas políticas en planes, programas y proyectos. Se procura analizar un conjunto de estrategias y dispositivos que, de hecho, se encuadran en distintos marcos de política. Desde ya que un conjunto instrumental no juega el mismo rol en distintas políticas: esos marcos “reposicionan”, en términos de Goodson (1999), las acciones.

En tercer lugar, la presentación no es exhaustiva. Es decir, no figuran todos los programas y proyectos desarrollados en esos países, sino una muestra que busca ejemplificar tipos de intervención llevados adelante respecto de algunos factores principales del proceso de inclusión escolar en la educación básica.

Además, se consideraron programas y proyectos centralmente dirigidos a escuelas urbanas y periurbanas. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que estos se inscriben en políticas cuyos propósitos y estrategias pretenden atender integralmente a los problemas planteados. En la medida en que se ha realizado una doble selección, de países y de programas, no se puede ni se pretende afirmar cuáles son las tendencias regionales, aunque seguramente la sistematización realizada permite establecer posibles comparaciones con otros casos y aporta al lector interesado referencias para considerar otras acciones o intervenciones.

Las iniciativas seleccionadas pueden sistematizarse de diversas maneras, puesto que los programas en vigencia admiten más de un modelo clasificatorio. En este trabajo las iniciativas han sido analizadas, como se ha dicho, tomando en cuenta el objeto de intervención y las estrategias predominantes. Si bien los programas pueden tener varios objetos de intervención, muchos de ellos ponen en sus orígenes, sus propósitos discursivos y sus componentes mayor énfasis en algunos objetos y estrategias, así como en determinados grupos de destinatarios. Tomando este criterio es posible agrupar distintos planes, programas o iniciativas según los siguientes objetos de intervención:

- **Programas centrados en mejorar las condiciones sociales y materiales de la escolarización.** Planes o programas de alimentación, prevención y control de la salud; becas estudiantiles y estímulos para la movilidad; dotación de indumentaria, útiles y textos escolares; distribución de recursos materiales y libros para fortalecer las condiciones escolares.

- **Programas centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.** Iniciativas ligadas a los procesos de alfabetización y “alfabetizaciones” (científica, digital, etc.); promoción de la lectura y de la escritura, fomento por la expresión estética y la producción artística, propuestas de promoción asistida, extensión de la jornada escolar para poblaciones vulnerables, aceleración de los aprendizajes para alumnos con rezago escolar, proyectos complementarios para el apoyo escolar y el enriquecimiento de las experiencias de aprendizaje.
- **Programas centrados en garantizar la inclusión educativa de los alumnos de poblaciones específicas a través de alternativas de escolarización.** Propuestas de reingreso o acceso escolar, proyectos específicos para migrantes o minorías étnicas.

Los siguientes apartados se dedican a presentar cada uno de estos agrupamientos considerando un énfasis, ya que, como se ha planteado, muchos de ellos operan simultáneamente sobre distintos factores.

## 1. PROGRAMAS CENTRADOS EN LAS CONDICIONES SOCIALES Y MATERIALES DE LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Las diversas iniciativas analizadas se inscriben en la búsqueda de niveles más altos de igualdad en la educación básica en cuanto a acceso, permanencia y egreso. Esta búsqueda se realiza en un contexto muy diferente de aquel que primó en la primera gran etapa de expansión de la educación básica en los países considerados, pues la agudización de los procesos de exclusión social y profundización de las desigualdades sociales ocurridos en las últimas décadas en muchos de los países de la región han planteado situaciones por las que garantizar y reponer los derechos educativos de los niños y adolescentes es un problema de compleja solución. En vista de ello, las políticas estatales han continuado y recreado la implementación de programas cuya prioridad es el mejoramiento de las condiciones materiales para la escolarización de los niños y adolescentes de sectores sociales desfavorecidos.

Puede decirse que estos programas operan en dos direcciones. Por un lado, brindan apoyo material a las familias. Por otro, dotan de recursos y fortalecen las condiciones de las escuelas que atienden a alumnos de sectores socialmente desfavorecidos. Todos procuran ampliar las condiciones de retención y permanencia en la escuela y, necesariamente, se complementan e integran con otras estrategias centradas en garantizar las trayectorias escolares de los alumnos y la mejora de los aprendizajes.

### 1.1. Planes de apoyo a la escolarización de niños y adolescentes

Estos programas procuran generar mejores condiciones materiales para posibilitar la asistencia a la escuela y el involucramiento en los procesos de aprendizaje ya sea

mediante aportes directos, por la reducción de los costos de escolarización para las familias, o a través de la dotación de recursos e insumos para facilitar y equiparar las condiciones de asistencia a las actividades educativas. Estas acciones actúan a través de programas de alimentación y salud escolar, del otorgamiento de becas estudiantiles, subsidios a las familias y estipendios para la movilidad o de distribución de indumentaria, útiles escolares y libros de estudio.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar en Brasil es de carácter universal y es considerado, según la Red Brasileña de Alimentación y Nutrición Escolar (REBRAE), uno de los mayores programas en el área de alimentación escolar en el mundo<sup>5</sup>. Desde el año 2004 se han incrementado los recursos transferidos y la inversión por alumno en alimentación y en 2007 el programa alcanzó a 36 millones de niños y jóvenes. Este programa, que cuenta con varios proyectos, se implementa en 26 estados y 600 municipios y se pondera que su vigencia resulta de gran importancia para lograr la permanencia de los alumnos en las escuelas (Ver Fernandes Dourado, 2005).

El Programa de Alimentación Escolar -PAE- de Chile es un subsidio no monetario –o en especie- para los hogares que lo perciben, lo que les permite liberar ingresos para el consumo de otros bienes y acceder a un servicio de nutrición adecuado a las necesidades escolares, que de otra forma no habría sido alcanzable para muchos niños y adolescentes<sup>6</sup>. En el marco del PAE se diseñó una evaluación de impacto para medir su efecto sobre la deserción escolar desde la perspectiva de sus usuarios directos e indirectos (JUNAEB y Universidad de Chile, 2004). La evaluación concluyó que de modo directo el programa es un preventor de ausentismo y deserción escolar. El informe sostiene que 21% de los receptores del PAE declararon asistir regularmente a clases fuertemente motivados por la entrega de alimentación en el establecimiento. En relación con los beneficios sociales indirectos, permitió que los estudiantes finalicen su enseñanza básica sin tener que enfrentar los costos asociados a la deserción escolar en las trayectorias de vida futuras.

Otra manera de transferir recursos consiste en extender los programas de subvenciones a las familias y en asignar becas estudiantiles y estímulos para la movilidad. El propósito de los planes y programas de becas estudiantiles es otorgar apoyo material por lo general monetario a los alumnos en situación de vulnerabilidad socioeconómica, para fortalecer sus condiciones de asistencia a la escuela y permanencia en ella. En los países de la región hay diferentes modalidades de otorgamiento de becas según sus finalidades y sus destinatarios. Las becas más frecuentes son las que apuntan a promover la permanencia, la promoción y el egreso de los estudiantes. Los planes de becas pueden consistir solo en la prestación del beneficio siguiendo reglas para el otorgamiento y sus controles pertinentes o pueden estar acompañados por proyectos de seguimiento y apoyo escolar a los beneficiarios.

5 En línea: <http://www.rebrae.com.br/alimentacao.html>

6 Una evaluación de la JUNAEB y la Universidad de Chile (2004) mostró que el PAE es un complemento alimentario en 9% de los beneficiarios; en 78% de los estudiantes actúa como suplemento nutricional y en 13% como sustituto.

El Programa Bolsa Escuela de Brasil ha transferido una renta a las familias de bajos recursos para que mantengan a sus hijos en la escuela. Implementado por primera vez en 1995 en Brasilia, se propagó por diversos municipios hasta que, en el año 2001, fue adoptado por el Gobierno Federal de Brasil con la finalidad de que los estímulos económicos impacten en la permanencia en la escuela, la disminución del trabajo infantil y la deserción escolar. A partir de 2003, se unifican los programas de transferencia de renta y se lanza el programa Bolsa Familia, que es una evolución en el ámbito de los programas existentes.

Bolsa Familia constituye el principal programa de asistencia social del Gobierno Federal de Brasil y alcanza a 23% de la población, según Agis, Cañete y Panigo (2011). Este programa consiste básicamente en una transferencia de dinero a hogares de bajos ingresos que cuenten con niños y adolescentes en edad escolar. El programa Bolsa Familia, según Pinheiro do Nascimento y Aguiar (2006), reforzó la convicción, ya expresada en las evaluaciones de Bolsa Escuela, de la necesidad de integrar la iniciativa en otras políticas de combate a la pobreza y la exclusión social con acciones que habiliten a las familias beneficiarias a superar su condición de pobreza. Sostienen que entre esas acciones se pueden destacar la mediación entre la escuela y la familia para el seguimiento de casos, las reuniones de los padres y la participación en foros intersectoriales de las comunidades locales. De esta manera, según los autores, además del aporte específicamente económico, se han logrado una mejora significativa en la asistencia escolar, sensibilidad y compromiso de las escuelas con el programa y mejores condiciones de escolarización de los beneficiados. Pese a su extensión e importancia, el programa experimentó dificultades, como la ineficacia de un sistema de control de la asistencia escolar y una excesiva centralización, lo que dio poca acción a las unidades federativas estatales.

En el caso de Chile, el organismo que se encarga de la distribución de becas para estudiantes de poblaciones vulnerables de la educación básica es la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), a través de la Red de Protección Social al Estudiante. La dotación es acompañada por la asistencia de los beneficiarios a jornadas de apoyo pedagógico los días sábado<sup>7</sup>.

Por otra parte, algunos programas de becas tienen como objetivos específicos la reincorporación de alumnos que abandonaron la escolaridad y la inclusión de aquellos que nunca asistieron a la escuela. En esta línea, en el marco de un Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), se desarrolló en Argentina entre los años 2004-2007, el Proyecto Volver a la Escuela. Dicha iniciativa otorgó becas para que los niños que se encontraban fuera de la escuela primaria comenzaran o retomaran su escolaridad (Beech y Larrondo, 2007). Este subprograma contempló en su diseño la implementación de un proyecto pedagógico de inclusión que recibió un financiamiento específico. El proyecto fue llevado a cabo por el grupo de escuelas beneficiarias de las becas y por organizaciones de la sociedad civil. En conjunto, estas debían

---

7 Chile, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Red de Protección Social al Estudiante. En línea: <http://www.junaeb.cl>

diseñar un “espacio puente” destinado a los destinatarios que tenía como objetivo acompañarlos en la reinserción en el sistema educativo y apoyarlos luego durante la escolaridad. Este espacio fue desarrollado por “facilitadores pedagógicos”, que actuaron como tutores, y también por docentes de apoyo.

De allí que en el fundamento del programa se argumentó que la beca se consideraba un componente más de otras acciones que perseguían la inclusión en la escolaridad de aquellos que estaban fuera del sistema educativo<sup>8</sup>.

En la Argentina el otorgamiento de becas regulares de retención escolar se ha suplantado en 2009 por una política social extendida que otorga una “Asignación Universal por Hijo” a familias con hasta cinco hijos de 5 a 18 años y cuyos miembros activos son desocupados u ocupados sin registración formal en la seguridad social. La percepción de esta asignación exige el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y de los controles básicos de salud<sup>9</sup>.

Los aportes para movilidad constituyen otra manera de transferir recursos a las familias y se destinan a los estudiantes que deben recorrer distancias significativas para concurrir a la escuela. Este apoyo adopta diferentes modalidades, como el pago de abonos para utilizar en el transporte público, la entrega de bicicletas en comodato y el financiamiento del combustible a las comunidades locales. A modo ilustrativo se destacan en Chile las acciones de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y en Argentina los estipendios otorgados por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas.

Otra de las estrategias para garantizar las condiciones materiales de escolarización y reducir los costos para las familias es la de suministrar a los estudiantes, en diferentes momentos del ciclo lectivo, indumentarias como calzado, uniformes escolares y ropa deportiva. Es frecuente también, en los programas destinados a poblaciones vulnerables, la entrega de un conjunto de útiles escolares y textos de estudio para las propuestas de enseñanza.

El Programa Integral para la Igualdad Educativa de Argentina, entre otros, tuvo como misión la distribución de libros, guardapolvos escolares y subsidios para útiles escolares a los estudiantes de las escuelas que fueron priorizadas en diferentes etapas. La provisión de libros en Argentina es una línea nacional en la que se ha puesto un fuerte énfasis, especialmente desde el año 2004, para llegar con textos escolares, entre otros recursos, a los estudiantes en situación socioeconómica desfavorecida y facilitarles las condiciones materiales para la enseñanza y el aprendizaje<sup>10</sup>.

Con características similares, hay acciones ligadas a la provisión directa de libros a los alumnos en distintas regiones y estados de Chile, Colombia y México<sup>11</sup>. Como luego se verá, las políticas de provisión de textos didácticos y de libros cumplen varias funciones y no solo la de asegurar condiciones materiales para la escolarización.

8 Argentina, Ministerio de Educación, Dirección de Políticas Socioeducativas. En línea: <http://168.83.82.201/dnpc/pdf/pnie/tripPNIE.pdf>

9 En línea: <http://www.anses.gob.ar/autopista/asignacion-universal-hijo>

10 Argentina, Ministerio de Educación, Dirección de Políticas Socioeducativas. En línea: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/provision-de-libros-2/>

11 Ver sobre este tema Uribe (s/f). En línea: [http://www.cerlalc.org/secciones/libro\\_desarrollo/Textos\\_Ecolares.pdf](http://www.cerlalc.org/secciones/libro_desarrollo/Textos_Ecolares.pdf)

## 1.2. Distribución de recursos para fortalecer las condiciones escolares

El objetivo de estas intervenciones es apoyar a las unidades educativas favoreciendo sus condiciones materiales. Se trata de acciones para dotar a las escuelas de recursos y equipamiento para la enseñanza, como bibliotecas escolares, materiales didácticos, computadoras, laboratorios de ciencias e insumos para actividades deportivas y artísticas. Las alternativas de compra y distribución pueden ser gestionadas centralmente, con o sin mecanismos de participación de las escuelas en la definición de los insumos, o a través del envío de aportes financieros en el marco de fondos escolares destinados a la adquisición de recursos de enseñanza y textos de estudios.

En Brasil existe en el nivel federal el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB), que implica un compromiso de transferencia de los recursos federales a los estados y municipios para financiar todas las etapas de la educación básica. El FUNDEB incluye un programa denominado Dinero Directo a la Escuela, el cual asigna anualmente recursos a los colegios públicos estaduais y municipales destinados a la adquisición de materiales de consumo necesarios para el funcionamiento de la escuela, la manutención y reparación de la unidad educativa y la implementación de proyectos pedagógicos<sup>12</sup>.

Un estudio evaluativo (Adrião y Peroni, 2007) señala que la implementación de Dinero Directo a la Escuela en el ámbito de la gestión administrativa de las escuelas estatales comprende cambios en el papel del Estado, especialmente por la creación de unidades de derecho privado para la recepción y la gestión de los recursos descentralizados y el control directo y democrático de los recursos en las instituciones.

Las bibliotecas escolares chilenas tienen como misión apoyar la implementación del currículum de educación básica y generar instancias enriquecidas de aprendizaje; para esto, se instalaron y equiparon en las escuelas Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA). Los CRA cuentan con espacios especialmente adecuados que contienen diversos recursos en diferentes soportes.

El programa ha logrado un avance importante en la cobertura de los establecimientos subvencionados que ofrecen todos los grados de los niveles de educación básica y media en el país, según información brindada por el Ministerio de Educación<sup>13</sup>.

Para Pizarro, Andraca y Yacometti (2009) los avances en los CRA se han logrado con cierta eficiencia en la gestión e incorporando una gran cantidad de recursos de parte de los sostenedores de los establecimientos beneficiarios<sup>14</sup>. Afirman en su estudio que la internalización de un nuevo concepto de biblioteca en el conjunto de la comunidad, así como la conformación de una masa crítica de docentes familiarizados con este concepto, constituyen elementos necesarios para la adecuada integración de los CRA a la labor cotidiana de estudiantes y docentes; que el aporte de los CRA

12 Brasil, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. En línea: <http://www.fnnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>

13 Chile, Ministerio de Educación, Centro de Recursos para el Aprendizaje. En línea: <http://www.bibliotecas-cra.cl>

14 En Chile, desde los años 80, las escuelas dependen de sostenedores municipales o privados que reciben subsidios del Estado. También existen colegios particulares que no reciben aportes estatales. Se puede consultar en el sitio del Observatorio Chileno de Políticas Educativas. En línea: <http://www.opecth.cl/>.

a la calidad de los aprendizajes aún está lejos de lo esperado y también lo está la integración efectiva de los CRA como espacio pedagógico en la escuela.

El Programa Nacional del Libro Didáctico de Brasil (PNLD) tiene como objetivo aportar al trabajo pedagógico de los docentes por medio de la distribución de colecciones de libros a los alumnos de la educación básica de las escuelas públicas. Después de un proceso de evaluación de las obras y los textos escolares, el Ministerio de Educación publica la Guía de Libros Didácticos con reseñas de las colecciones aprobadas. Las escuelas eligen entre los títulos disponibles los que se adecuan a sus propios proyectos pedagógicos. El Ministerio de Educación y Cultura de Brasil informa que entre los años 1994 y 2004 el PNLD adquirió un total de 915 millones de libros para su utilización en los respectivos años lectivos escolares. Estos fueron distribuidos, en promedio anual, a 31 millones de alumnos matriculados en cerca de 173 mil escuelas públicas. El programa fue ampliado significativamente desde el año 2004<sup>15</sup>.

Actualmente, entre los componentes más usuales del suministro de equipamiento a las escuelas se encuentran las computadoras y los recursos multimedia. Para los países supone una de las inversiones en equipamiento más onerosas dada la escala de cobertura y, al mismo tiempo, la necesidad de formar a los docentes en cuanto al uso del equipo para la alfabetización digital y como herramienta de inclusión social. Pero, probablemente, la incorporación de computadoras con el carácter universal o extendido que adquirió en planes como Ceibal en Uruguay y Conectar Igualdad en Argentina supera su utilización como recurso para fortalecer materialmente las escuelas e ingresa en una más compleja intervención sobre los procesos de enseñanza y las actividades de aprendizaje, por lo cual se lo retomará en el próximo apartado.

## 2. PROGRAMAS CENTRADOS EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE

La calidad educativa comprende un conjunto de condiciones escolares y sistémicas que hacen posible la enseñanza y el aprendizaje de contenidos significativos, así como la capacidad de las escuelas de posibilitar a los estudiantes el acceso a nuevos lenguajes y bienes culturales diversos. En los últimos años, la preocupación por el tipo de aprendizajes adquiridos y el tiempo destinado a la enseñanza pasan a ocupar un lugar relevante en la agenda de recomendaciones para las políticas educativas.

La alfabetización inicial tiene un papel clave en el devenir de las trayectorias escolares porque implica la adquisición de habilidades de lectura, escritura, expresión oral y operaciones matemáticas básicas que inciden en el posterior rendimiento escolar

---

15 Brasil, Secretaria de Educação Básica, Programa Nacional do Livro Didático. En línea: [http://portal.mec.gov.br/index.php?litemid=668&id=12391&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?litemid=668&id=12391&option=com_content&view=article)

de distintas áreas o sectores de un currículo. Está suficientemente asentado que las dificultades experimentadas por los niños en la alfabetización inicial están en la base de los procesos que conducen a la repitencia y la sobreedad, así como a la baja calidad de los aprendizajes de muchos de los que logran finalizar su ciclo de estudios. De allí que se hayan puesto en marcha un número importante de acciones destinadas a atender estos problemas y mejorar la calidad de los aprendizajes.

Algunas de las iniciativas promueven un aumento del tiempo escolar; otras generan trayectorias específicas de cursado y sistemas focalizados de atención pedagógica, expresados en los programas de “aceleración” o de “promoción asistida”. Otras estrategias apuntan a fortalecer la experiencia escolar, los sistemas de apoyo y la sinergia entre la escuela y la comunidad mediante actividades “extracurriculares” y de apoyo escolar. También las dificultades para incluir educativamente a grupos de alumnos que nunca ingresaron al sistema o que lo abandonaron condujeron al diseño y la puesta en marcha de formatos escolares distintos de los estándar, con las expectativas de adaptarse de mejor manera a las condiciones de esos públicos y de modificar las condiciones de la experiencia escolar que habían constituido factores expulsivos para esos alumnos, lo que se verá en el próximo apartado.

Por último, es necesario tener en cuenta que la propia idea de “alfabetización” ha sufrido ampliaciones. La alfabetización se encuentra presente en el discurso de todos los programas para la mejora de la educación básica y se la considera un derecho y a la vez una condición de los aprendizajes básicos de todo ciudadano. Al mismo tiempo, el concepto de alfabetización no solo sobrepasa hoy los de decodificar y codificar, sino que es objeto de una ampliación semántica que puede apreciarse en expresiones como “alfabetización científica”, “alfabetización audiovisual” o “alfabetización digital” (Legarralde y Veleda, 2007). Esto supone nuevas dimensiones en las brechas educativas entre sectores sociales y, por tanto, plantea nuevas exigencias al nivel de los aprendizajes que se consideran básicos.

En muchas de las propuestas que han puesto el foco en la atención de estos problemas han jugado un rol de suma importancia la capacitación y la sensibilización de los equipos directivos y docentes para interpelar las representaciones sociales y las prácticas pedagógicas que inciden en la exclusión. También se han propuesto modificaciones en la gestión institucional, el uso sistemático de información diagnóstica y el monitoreo del avance de los alumnos. Estas propuestas apelan a modos diversos de vincularse con las familias y las comunidades incluyendo el escenario extraescolar y sus dinámicas socioculturales.

Sintéticamente, las propuestas para mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje tendientes a disminuir las brechas educativas, reducir la repitencia y el fracaso escolar en la educación básica enfatizaron cuatro focos de intervención: aumento del tiempo de trabajo escolar y ampliación de las áreas habituales de enseñanza; implementación de sistemas específicos de cursado y acompañamiento pedagógico; apoyo extra de las actividades de aprendizaje, expansión de las propuestas pedagógicas y mayor interacción con la comunidad y los familiares de los estudiantes.

## 2.1. Iniciativas centradas en la extensión de la jornada escolar y del tiempo dedicado a tareas de aprendizaje

Las escuelas de jornada extendida o de tiempo completo tienen larga data y fueron objeto de estudios diversos en distintas etapas. Por ejemplo, prácticamente 50% de las escuelas primarias de gestión estatal de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, ofrecen jornadas completas<sup>16</sup>. En el caso de Chile, en los años 90 hubo una extensión de la jornada escolar diaria para las escuelas públicas de educación básica (Jara, Concha, Miranda y Baza, 1999).

En la década pasada, emergieron diversos programas de escuelas de tiempo completo en la región y en vistas al mejoramiento de la calidad educativa de los sectores más desfavorecidos. Estos programas sostienen el aumento de la duración de la jornada escolar, el número de días de trabajo efectivo del calendario escolar, el aprovechamiento del tiempo escolar en actividades con sentido educativo; la exigencia de enriquecer el currículo introduciendo experiencias de aprendizajes ligadas a los lenguajes no tradicionales, las artes, las manifestaciones culturales comunitarias y las nuevas tecnologías, entre otras.

El Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), de México, es una iniciativa del gobierno federal que atiende diversas necesidades sociales y educativas entre las que destacan como prioridad el fortalecimiento de los aprendizajes de los alumnos que viven en condiciones de vulnerabilidad y en el marco de las transformaciones en la organización de las familias (familias uniparentales o incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, entre otros cambios sociales), según lo fundamenta la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal. El PETC tuvo como horizonte la ampliación progresiva de la jornada escolar del nivel primario hasta 1200 horas anuales de trabajo y 400 horas para la alimentación, la recreación y el descanso<sup>17</sup>. El programa propone una amplia gama de situaciones y experiencias educativas como respuesta a las características y las necesidades de la población escolar a la que va dirigida, y abre espacios que permiten ampliar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Mediante seis líneas de trabajo para el logro de los propósitos educativos a las que acceden gradualmente las escuelas del programa se busca fortalecer conocimientos, capacidades, hábitos, destrezas, valores y actitudes. Para esto se diseñan actividades que los alumnos puedan desarrollar en un ambiente lúdico, de convivencia e interacción.

Según un informe presentado por el PETC en el año 2010, este promueve que directivos y maestros cuenten con tiempo específico para el trabajo individual y colectivo destinado a la planeación, la evaluación de las actividades, la interacción con las familias de los alumnos y la reflexión sobre la práctica, entre otras alternativas. En las Escuelas de Tiempo Completo, la ampliación de la jornada escolar significa una reorganización y una redistribución del tiempo escolar para la realización de las

16 Para distintos tipos de jornadas completas en la Ciudad de Buenos Aires, educación primaria, ver en línea: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/primaria/?menu\\_id=9760](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/primaria/?menu_id=9760)

17 México, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, Escuelas de Tiempo Completo. En línea: <http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/>

diversas actividades, así como de las responsabilidades y la actuación de toda la comunidad escolar<sup>18</sup>.

El seguimiento y la evaluación del PETC, de sus líneas de trabajo y de las actividades y las estrategias puestas en marcha por las escuelas fueron considerados factores clave para la mejora continua de sus objetivos. El Consejo Nacional de Evaluación del Desarrollo de la Política Social –CONEVAL– desarrolló informes sobre la Evaluación Específica de Desempeño 2007-2011, a partir de la información dada por el Sistema Nacional de Evaluación. Según la evaluación del CONEVAL (2011), los indicadores sugieren que las Escuelas de Tiempo Completo cumplen con el objetivo de aumentar el nivel de aprendizajes adquiridos por los estudiantes y que la media del logro en los resultados en las pruebas ENLACE de los alumnos de las escuelas que pertenecen al programa se ha incrementado entre 2007 y 2010<sup>19</sup>. No obstante, señala el informe del CONEVAL, el programa tiene el reto de elaborar una propuesta pedagógica que contemple una ampliación del currículo y tome en cuenta las necesidades de la población escolar beneficiada.

## 2.2. Alternativas para el tratamiento de la repitencia, la sobreedad y la mejora de los aprendizajes

Entre los programas que generan alternativas de gestión escolar y mejora en las propuestas de enseñanza en el interior de las escuelas y en el marco de las normas vigentes del sistema educativo formal, se encuentran las experiencias de “promoción asistida” para los primeros años de la escolaridad básica. El enfoque de la promoción asistida facilita el pasaje con apoyo de los niños con dificultades en los procesos de alfabetización inicial, a fin de evitarles experiencias tempranas de fracaso escolar. La implementación de un programa de promoción asistida implica el trabajo sostenido con los directivos de las escuelas y los docentes a cargo de los primeros años a fin de abordar una concepción integral de la alfabetización para el primer ciclo e institucionalizar instancias de seguimiento de los procesos de aprendizaje. Un ejemplo de este tipo de programa es Todos Pueden Aprender, una iniciativa de la Asociación Educación Para Todos en convenio con organismos provinciales y con financiamiento de UNICEF Argentina, que se presenta en el próximo capítulo<sup>20</sup>.

También en Argentina se lleva adelante el proyecto Escuelas del Bicentenario. Este es un emprendimiento conjunto del sector público y el privado con los propósitos de colaborar con la mejora de las escuelas primarias públicas que atienden a poblaciones vulnerables en todo el país y de contribuir con el diseño de políticas públicas desarrollando dispositivos de mejora escalables y sustentables. Son parte de este consorcio el Ministerio de Educación nacional, los ministerios de educación de las provincias, un grupo de municipios, distintos organismos intergubernamentales y más de cuarenta empresas y fundaciones. El proyecto, que tuvo inicio en 2007, tiene

18 México, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica. En línea: <http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/start.php?act=evaluaciones>.

19 ENLACE es una prueba del Sistema Educativo Nacional de México, que se aplica para evaluar los conocimientos y habilidades en Español, Matemáticas, Ciencias, Geografía, Formación ética e Historia de los alumnos de tercero a sexto grados de primaria y de los tres años de secundaria básica.

20 Para acceder a información, consultar, en línea: <http://www.educacionparatodos.org.ar/aept/documentosdestacados/4%20Documento%20de%20resultados%20Promocion%20Asistida%20--%20Todos%20Pueden%20Aprender.pdf>

sede en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP/UNESCO) de Buenos Aires y la gestión conjunta entre la Universidad de San Andrés y las áreas de políticas socioeducativas de cinco provincias argentinas<sup>21</sup>.

Según (Gvirtz y Oría, 2010) el proyecto no propone a las escuelas acciones ad hoc y por fuera del horario escolar, sino que refuerza su funcionamiento cotidiano acompañando a los supervisores, directivos y docentes, trabajando en el plano de la gestión institucional y la mejora académica. Para esto se elaboraron diagnósticos específicos, se desarrollaron propuestas institucionales de mejora escolar y se consolidaron equipos técnicos locales de apoyo. Uno de los focos de intervención en las escuelas fue mejorar el desarrollo de las principales áreas académicas, acompañando a los docentes en la planificación y puesta en acto de propuestas pedagógicas sostenidas y variadas que hagan posible la construcción de aprendizajes por parte de todos los alumnos<sup>22</sup>. El sitio oficial del proyecto informa que, después de cuatro años de trabajo, Escuelas del Bicentenario ha reducido la repitencia, el abandono y la sobreedad y ha aumentado el rendimiento académico de los estudiantes de las escuelas involucradas<sup>23</sup>.

Gvirtz y Oría (2010) destacan que las señales de progreso en el área de gestión son complementarias a las variables cuantitativas, en particular en relación con tres aspectos: el replanteo de la repitencia como estrategia pedagógica y el esfuerzo conjunto de los docentes para la detección y el apoyo a los alumnos en riesgo pedagógico; la valoración de las herramientas de monitoreo para la identificación de alumnos en riesgo de repitencia y para la implementación de estrategias preventivas del fracaso escolar y la adopción del mecanismo de "acuerdos pedagógicos para la promoción" en el equipo escolar.

Una de las iniciativas con mayor desarrollo en las últimas dos décadas, para tratar los problemas de la sobreedad y de la repitencia está constituida por las experiencias de "aceleración" de los aprendizajes. Estas experiencias proponen el cursado de dos años escolares en uno, para que luego los estudiantes puedan insertarse en el curso escolar que corresponde a su edad teórica. Estos programas exigen adaptaciones curriculares y normativas a las escuelas que lo implementan, capacitación docente y nuevas estrategias de enseñanza.

Brasil es uno de los países pioneros en este tipo de iniciativa. El programa Reorganización de la Trayectoria Escolar de la Enseñanza Fundamental: Clases de Aceleración, surgió en 1996 en San Pablo y se extendió un año después al Estado de Paraná. En San Pablo la tarea se focalizó en los alumnos del primer ciclo de la enseñanza fundamental con desfases de edad teórica. Luego en el Estado de Paraná la propuesta se destinó a los alumnos del quinto al octavo curso. En diciembre de 2004, el programa alcanzaba a 200 mil alumnos y había sido implementado en más de 500 municipios y en 14 Estados<sup>24</sup>.

21 Argentina, Proyecto Escuelas del Bicentenario. En línea: <http://www.ebicentenario.org.ar/>

22 El proyecto contempló también como dimensión de intervención, el logro de mejoras sustantivas en el área de salud, a través de articulaciones efectivas entre las escuelas y los centros de salud, mejoras sanitarias en las escuelas, registros del estado de salud de los niños y desarrollo de acciones de promoción y prevención en la escuela y la comunidad. Para ello se establecieron alianzas con los ministerios de salud provinciales.

23 Se puede consultar la sección de resultados en el sitio del proyecto: <http://www.ebicentenario.org.ar/resultados.php>

24 Se puede consultar en línea: [http://www.cenpec.org.br/modules/xt\\_conteudo/index.php?id=10](http://www.cenpec.org.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=10)

Las clases de aceleración se han concebido como una política focalizada para disminuir las desigualdades sociales y garantizar mayor equidad a alumnos con problemas de aprendizaje en el punto de partida. Un estudio de Nigro De Souza, De André y Ramalho de Almheida (1999), realizado en San Pablo, sostiene que para evitar riesgos de estigmatización, los estudiantes no eran enviados a “escuelas aceleradas”, sino agrupados en “clases aceleradas” en su propia unidad escolar para que retornaran a las clases regulares y a su grupo etario tan rápido como fuera posible. La experiencia creció en la convicción de que los multirepitentes poseen un potencial de desarrollo cognitivo suficiente para acompañar un aprendizaje acelerado –que permite su promoción hasta dos cursos adelante– siempre que ese trabajo garantice una nueva organización de las clases, una metodología de enseñanza distinta, materiales didácticos especialmente producidos y docentes capacitados. La propuesta sostuvo que los contenidos curriculares no “pertenecen” a un curso determinado y, en consecuencia, pueden ser reagrupados en unidades y ejes temáticos sobre la base de su relevancia y adecuación al universo cultural de los alumnos.

La producción de material pedagógico paralelamente a su utilización facilitó adecuarlo a los destinatarios, ya que al mismo tiempo que ofrecía sugerencias a los docentes, pretendía incorporar sus contribuciones para etapas posteriores. Al mismo tiempo, fue organizado un programa especial de capacitación para los profesores que asumieran el proyecto. Esa capacitación enfocaba las características más importantes de la nueva propuesta: uso de metodología de enseñanza con actividades diversificadas, capaces de integrar los alumnos con niveles diferentes de conocimiento, y sensibilización para trabajar la auto-estima de los alumnos como condición para el proceso de aprendizaje.

El corazón del proyecto de clases de aceleración en su origen, era la evaluación. Neubauer da Silva (2005) plantea que el programa de capacitación enfatizaba la importancia de la evaluación como instrumento fundamental y renovador de la práctica pedagógica. Establecía que el punto de partida de cada profesor debería ser una evaluación diagnóstica inicial, que antecedería e iluminaría el planeamiento de las actividades en la sala de clase. La retroalimentación del planeamiento de la enseñanza a lo largo del año resultaría de un proceso continuo de evaluaciones sobre los avances y las dificultades de los alumnos en cada momento. Por otra parte, otros estudios (por ejemplo, Araujo E Oliveira, 2002) destacan que la propuesta paulista mostró que 80% de los estudiantes terminaba con éxito el paso por la aceleración y que un tercio de ellos conseguía saltar dos años de escolaridad con un desempeño superior al de los de los alumnos multirepitentes que cursaban en clases no aceleradas.

Colombia, años más tarde, y retomando la experiencia brasilera, desarrolló un programa nacional que se implementa en distintos puntos del país. En el Distrito Metropolitano de Bogotá se denominó Aceleración del Aprendizaje de la Población Vulnerable con Extraedad y se inscribió dentro de otro mayor, Volver a la Escuela. Este programa se desarrolla a partir del año 2000, con una modalidad más flexible en relación con la propuesta nacional.

El programa se ofrece a niños de 5 a 15 años con dificultades para progresar en la educación básica y cuya vivencia fue la pérdida de años escolares como una consecuencia de problemáticas sociales complejas. Los estudiantes son reubicados en los grados que deberían estar cursando de acuerdo con sus edades teóricas, ya que se asume que pueden haber desplegado otras capacidades para el desarrollo de su autonomía según explica el estudio de Gutiérrez y Puente (2009). Para esto, se reestructura el plan de estudios de enseñanza primaria de manera que los estudiantes adelanten la adquisición de saberes fundamentales de uno o más años lectivos. Las autoras afirman que “concurren a las aulas de aceleración alrededor de 3500 estudiantes, de los 90.000 niños con sobreedad. Desde el año 2000, ya han pasado por el programa 15.000 niños, en 155 aulas distribuidas en 60 escuelas que se ubican en 16 localidades diferentes de la ciudad” (p.95).

Aceleración del Aprendizaje de la Población Vulnerable funciona a través de aulas específicas que se crean en las instituciones escolares. Terigi, Perazza y Vaillant (2009) explican que existen dos formatos básicos de trabajo: el aula de aprendizajes básicos, cuyo principal objetivo es la adquisición de las herramientas básicas en lectoescritura y las nociones de matemáticas, y el aula de aceleración, cuyo propósito es el desarrollo de los módulos prescriptos. Las autoras sostienen que la SED de Bogotá abre estas aulas en sus propias escuelas y además establece convenios para la apertura de aulas con las escuelas concesionadas, mediante la definición de cupos de estudiantes que estos establecimientos deben asegurar. Este acuerdo, aclaran, también incluye el financiamiento de algunos rubros, como plantel docente, materiales educativos, subsidio por alumno, refrigerio y transporte. También interviene en este proceso una ONG, Dividendo por Colombia y la corporación de educación para precisar el apoyo económico y los modos de ejecutarlo<sup>25</sup>.

El esquema de gestión del programa (Secretaría de Educación, ONG y corporación) parece ser beneficioso en tanto hay una asesoría técnica de mayor intensidad, una optimización de la administración de recursos y rendición de cuentas. No obstante, en un estudio realizado al respecto Gutiérrez y Puente (2009) destacan que no resulta clara la coordinación entre las entidades asociadas y que tampoco es comprensible esta relación para los directores y los equipos escolares. Dicho estudio señala, especialmente, la duplicación de esfuerzos en la capacitación, la asistencia técnica y el monitoreo de acciones.

Otra estrategia eficaz que se ha presentado en algunas aulas de aceleración según los estudios realizados, es la creación de redes de intersectoriales y ONG. Gutiérrez y Puente (2009, p.76) argumentan que “estas redes ofrecen alternativas para mejorar las condiciones de los niños que ingresan al programa; prestando apoyo interdisciplinario. Ello permite la atención especializada a los estudiantes y sus familias en los casos con problemas sociales y de comportamiento de difícil manejo para los docentes regulares y de aceleración, así como del seguimiento a los niños que presentan riesgo de desertar de la escuela y las propias aulas de aceleración”.

---

25 “La apertura de un aula es tarea de la administración central, quien determina la demanda de cupos para el programa con el Centro Administrativo Local (CADEL) de cada localidad, y luego localiza los colegios para la apertura de las aulas de aceleración” (Terigi, Perazza y Vaillant, 2009; p.97).

El programa de Aceleración del Aprendizaje desarrollado en la ciudad de Bogotá ha sido muy bien aceptado por las instituciones escolares, las comunidades barriales y las autoridades educativas en general, por cuanto es una estrategia que contribuye a paliar algunos de los problemas del sector educativo, aun cuando, según Acevedo y Parra Espitia (2010), los datos revelan que los cupos ofrecidos no son utilizados en su totalidad o que los estudiantes a los que están destinados tienden a no hacer uso de ellos, pues la movilidad de sus destinatarios en distintos barrios de la ciudad es alta, por lo que muchos desertan en el tránsito de una escuela a otra.

Por último, Gutiérrez y Puente (2009) sostienen que el programa ofrece condiciones deseables para la enseñanza -tamaño de los grupos, preparación docente, programas de apoyo, seguimiento a los estudiantes, metodología activa y contextualizada, pertinencia y disponibilidad de materiales- y que para mantener el ritmo de aprendizaje de los niños el aula regular debería retomar muchos elementos de esta propuesta. Se trata de evitar que estos estudiantes vuelvan a enfrentar condiciones análogas a las alguna vez los condujeron al retraso en el aprendizaje y la repitencia.

### 2.3. Proyectos complementarios para el apoyo escolar, el enriquecimiento de las experiencias de aprendizaje, la expansión de la oferta pedagógica y la mayor interacción entre escuela y comunidad

Varias de las iniciativas identificadas en esta línea de intervención tienden a implementar propuestas complementarias que priorizan, por lo general, estrategias de apoyo escolar combinadas con actividades recreativas, artísticas y deportivas. Estos programas no se desarrollan extendiendo en sentido estricto la jornada escolar, pero se vinculan estrechamente con la gestión institucional ampliando sus horizontes e incluyendo la participación de otros actores y organizaciones de la comunidad local.

En general se trata de iniciativas institucionales que priorizan cambios en la gestión escolar con el propósito de hallar respuestas educativas a las necesidades de distintos grupos y comunidades; disponen de apoyo financiero para la implementación y el seguimiento de las propuestas y conforman equipos institucionales que involucran al personal de conducción, a los docentes y no docentes y a nuevas figuras institucionales, como los tutores o consejeros, que tienen a su cargo el acompañamiento de cada estudiante. En muchos casos estas nuevas figuras trabajan en forma conjunta con promotores o facilitadores de organizaciones comunitarias locales u organismos del Estado.

Estos proyectos tienden a generar actividades complementarias de las tareas cotidianas de la escuela que pueden ayudar a afirmar el sentido de pertenencia, los intereses y los centros de atracción por la actividad escolar, la autoestima y el sentido de posibilidad en la tarea por parte de los niños y su esfuerzo escolar. También aumentan la participación de la comunidad en la vida de la escuela y en la tarea de sus niños. Estos propósitos han dado lugar a diferentes estrategias innovadoras para la articulación de la escuela con las familias y las organizaciones comunitarias.

En Brasil, desde el año 2005 el programa Más Educación se propuso ampliar con la participación comunitaria el uso del tiempo y del espacio escolar por parte de los alumnos de las escuelas públicas. La experiencia apuntó a la formación integral de los niños a partir de la articulación de acciones, proyectos y programas del gobierno federal. Más Educación promueve acciones sociales y educativas en escuelas y otros espacios educativos buscando que los estudiantes participen en el turno opuesto al de sus clases regulares de diversas actividades centradas en propuestas deportivas y artísticas, como una forma de “ocupación” del tiempo libre de niños de enseñanza fundamental, según expresa la Secretaría de Educación Federal de Brasil<sup>26</sup>.

El programa se considera una “nueva estrategia” del gobierno federal para promover el enfoque de una educación integral e intersectorial. La participación de las escuelas se lleva a cabo mediante la delegación de responsabilidades por parte de los municipios. En este programa los socios del Estado Federal son fundaciones internacionales que financian parcialmente acciones en la educación pública bajo los auspicios de la difusión de las políticas estatales y asesoran sobre las estrategias de intervención. De Almeida da Silva y Pinto Silva (2011) sostienen que la gestión organizada de esta manera pretende ayudar a la racionalización del aparato estatal, compartiendo la inversión presupuestaria con la sociedad “civil”. No obstante, la evaluación realizada por dichos autores, observa la duplicación de acciones entre las entidades estatales y las organizaciones no gubernamentales, la intensificación del trabajo y el incremento de acciones y tareas administrativas, logísticas y organizativas para las escuelas.

Chile desarrolla desde los años 90 una propuesta de participación comunitaria que nace en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres y se denomina Talleres de Aprendizaje (TAP). Los TAP surgen de una iniciativa extra-escolar para contribuir a que niños y niñas de sectores populares superen sus dificultades escolares y sus carencias en el plano socio-afectivo, como factores incidentes en el fracaso escolar. Actualmente tienen lugar en la escuela como parte de su proyecto institucional. Los TAP son conducidos por jóvenes de la comunidad, coordinados por docentes, y apoyan mediante distintas actividades a niños del primer ciclo de educación básica que presentan “rezago pedagógico” y dificultades en su desarrollo personal o socio-afectivo, según la información brindada por la gestión educativa de Chile (ver García Huidobro, coord., 1999).

La evaluación de los Talleres de Aprendizaje, según un informe de Reyes y Vaccaro Carrizo (2008), muestra que los niños se motivan en general por asistir y que lo hacen en forma voluntaria. Funcionan como un lugar de socialización con pares y el aumento de horas de permanencia en la escuela favorece el interés por aprender. Por otra parte, la participación de los jóvenes y de estudiantes pedagogía como monitores ha sido un aporte a la tarea educativa de las escuelas. A la vez, ellos han encontrado en los TAP un espacio de crecimiento y desarrollo personal y social, según los autores.

---

26 Brasil, Ministerio de Educación y Cultura. En línea: [http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com_content&view=article)

Los estudiantes de pedagogía que participan valoran esta práctica porque les permite aplicar sus saberes, poniéndolos al servicio de las escuelas y de los niños que más lo necesitan. Agrega dicho informe que los TAP representan una gran ayuda para aquellas familias que tienen dificultades para ocuparse de sus hijos fuera del horario escolar. A través de la experiencia un número importante de familias se acerca más a la escuela, lo que mejora sus condiciones para apoyar el aprendizaje de los niños. Se les ofrecen espacios de participación y colaboración en la tarea educativa.

Entre los resultados no esperados de esta relación cuentan los compromisos que han contraído empresas y sostenedores privados y municipales: financiar becas de los jóvenes monitores y aportar medios para el funcionamiento, como recursos para actividades, materiales educativos y transporte para realizar paseos, entre otros.

El Programa Escuelas Siempre Abiertas, incluido en el Plan Sectorial de Educación de México (2007-2012), tiene como finalidad que las escuelas públicas de educación básica abran sus puertas a todos los miembros de la comunidad fuera del horario de clases, para la realización de actividades diversas relacionadas con la atención de la salud, el arte y la cultura, la preservación del patrimonio natural y social, la práctica del deporte y la recreación, así como el uso de tecnologías. Este programa convoca a niños, jóvenes y adultos a participar voluntariamente en diversas actividades destinadas a favorecer tanto el intercambio de conocimientos y experiencias, así como la creación de ambientes que promuevan la convivencia y el aprendizaje permanente. Las actividades se realizan fuera del horario de clases regulares, fines de semana e incluso en los períodos vacacionales y están a cargo de un grupo coordinador conformado por miembros de la comunidad y con un enfoque de gestión participativa<sup>27</sup>.

Un documento evaluativo de la Secretaría de Educación Pública sostiene que, finalizada la fase vacacional del año 2011, se observa el interés de la comunidad escolar en ser partícipe de este programa en el siguiente ciclo, tomando como base la experiencia del año en curso y mejorando los canales de participación y comunicación entre autoridades educativas federales y estatales, así como entre instituciones y organismos públicos y privados para enriquecer la oferta de contenidos y acciones<sup>28</sup>.

En esta línea de iniciativas, desde el año 2009 Argentina ha instalado Centros de Actividades Infantiles (CAI). Los CAI, según el Ministerio de Educación argentino, fueron pensados como espacios y tiempos alternativos y complementarios de los de la escuela en los que los niños puedan aprender y mejorar su desempeño escolar a través de estrategias de enseñanza renovadas y flexibles. En los CAI se implementan proyectos socioeducativos que permiten a los niños contar con el apoyo de maestros comunitarios, además de participar en actividades culturales, artísticas, científicas, tecnológicas, deportivas, recreativas u otras que la comunidad considere relevantes y signifiquen una forma de participación social e integración ciudadana. La figura del

27 México, Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. En línea: <http://basica.sep.gob.mx/escuelasiempreabierta/index.php?act=actividad1>

28 Ver, en línea: <http://alianza.sep.gob.mx/evidencias/Ejel/2011/DocumentoBase.pdf>

maestro comunitario en los CAI relaciona la escuela con la comunidad y la familia: por un lado, atiende a todos los niños que necesitan ayuda para resolver las tareas escolares; por otro, dialoga con los docentes de las escuelas y con las familias<sup>29</sup>.

#### 2.4. Proyectos para enriquecer los materiales didácticos, ampliar las formas de enseñanza, mejorar el tratamiento de las distintas áreas curriculares e incluir las nuevas tecnologías

Existe un conjunto de proyectos orientados a favorecer, en sentido amplio, la alfabetización, incluyendo la alfabetización digital y distintas áreas curriculares o sectores de aprendizaje que se ven frecuentemente reducidos, así como a incorporar nuevos medios de enseñanza y de aprendizaje. En general, estas líneas de acción ligadas con la mejora de la enseñanza, el enriquecimiento de los proyectos educativos y la valoración del aprendizaje, no se corresponden, en sentido estricto, con los programas encaminados específicamente a resolver problemas de fracaso escolar, dificultades en el avance o el mantenimiento de la escolaridad. Sin embargo, probablemente juegan un importante rol en ese sentido, pues facilitan el acceso a bienes y recursos culturales de difícil acceso para sectores importantes de la población de los países considerados. También pueden generar una mejor relación con la tarea educativa al promover el trabajo mediante la indagación, los proyectos y la creatividad. Finalmente, junto con la educación artística y física, esas áreas representan otras vías de acceso al conocimiento y la experiencia educativa.

Varias iniciativas vigentes, partiendo de la ampliación del concepto de alfabetización, han puesto énfasis en mejorar las propuestas de enseñanza y enriquecer los materiales didácticos, el equipamiento y el enfoque de las áreas de Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, relativamente desdibujadas en comparación con las áreas de Lengua y Matemática.

A modo ilustrativo, entre las iniciativas chilenas de apoyo frente a un proceso de cambio curricular en la educación básica, se destacan la línea de asesoramiento estratégico en Lectura, Escritura y Matemática (LEM) y el proyecto Educación en Ciencias Basado en la Indagación (ECBI). A partir del año 2008, el trabajo de apoyo a la implementación curricular se realiza en forma integrada, es decir, LEM y ECBI constituyen un modelo de asesoría integral a la escuela con foco en la gestión y la apropiación curricular<sup>30</sup>.

Por su parte, el Plan Chiloé de Ciencias Sociales es otra experiencia chilena que busca el mejoramiento de la enseñanza de esas ciencias entre el quinto y el octavo grados de la enseñanza básica, estrechando las distancias entre el currículo prescripto y el desarrollado en las aulas, según se declara en sus principios.

29 Argentina, Ministerio de Educación, Dirección General de Educación, Educación Primaria, Centros de Actividades Infantiles. En línea: <http://portal.educacion.gov.ar/primaria/general/centros-de-actividades-infantiles/>

30 Chile, Ministerio de Educación, Estrategias de Asistencia Técnica, en línea: [http://www.mineduc.cl/busqueda.php?id\\_portal=17&s\\_titulo=LEM](http://www.mineduc.cl/busqueda.php?id_portal=17&s_titulo=LEM)

El plan contempla diferentes instancias para desarrollar procesos de reflexión pedagógica e institucional; entre ellas, jornadas de planificación docente y análisis de resultados ofrecidos por el Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa<sup>31</sup>.

El programa Pequeños Científicos es una alianza entre la Academia Colombiana de Ciencias Naturales, Físicas y Exactas y la Universidad de los Andes junto con instituciones educativas y fundaciones del sector privado. Este programa, que se implementa a partir de 2003, busca promover la renovación de la enseñanza y el aprendizaje de las ciencias naturales y la tecnología en las instituciones educativas de educación básica. La aproximación pedagógica que propone, estimula el espíritu científico, la comunicación oral y escrita y el desarrollo de valores ciudadanos. Pequeños Científicos se organiza sobre la base de una propuesta de formación docente enmarcada en una aproximación sistemática a la institución escolar, según se explica institucionalmente (Tiberio Hernández y otros, 2004).

Una idea similar de ampliación y enriquecimiento de la enseñanza se ha materializado en algunos proyectos para la educación artística que, usualmente, en los primeros tramos de la escolaridad básica, estuvo centrada en la plástica y la música enfatizando un vínculo con las tradiciones culturales regionales y las manifestaciones artísticas llamadas “de proyección folklórica”. Durante los últimos años las propuestas de enseñanza han posibilitado experiencias de aprendizaje vinculadas a otras expresiones del campo de las artes, como el teatro, la danza contemporánea, la música instrumental orquestal y la producción audiovisual e incluso la hibridación de lenguajes de diferentes disciplinas artísticas.

En Colombia, se identifica una política activa que fomenta la renovación de la educación artística promoviendo orientaciones pedagógicas para la educación básica, presentando propuestas y recursos en el portal educativo nacional y organizando un Foro de Educación Artística y Cultural: El Arte y la Cultura Fortaleciendo Competencias Básicas y Ciudadanas, que consiste en un intercambio de experiencias escolares innovadoras en las diferentes regiones del país<sup>32</sup>.

Los programas de promoción de la lectura están muy difundidos en la región. En la mayoría de los casos son iniciativas o campañas de escala masiva que muchas veces van más allá de las instituciones escolares y llegan a la comunidad a través de centros vecinales, bibliotecas populares, organizaciones comunitarias locales y demás. La mayor parte de los planes de promoción son acompañados por dispositivos de dotación de bibliotecas, libros y textos escolares para los niños, niñas y jóvenes. Los planes o programas de promoción de la lectura —escolar y comunitaria— desarrollan acciones que involucran a profesionales que realizan talleres de lectura, de creación literaria y narración oral, entre otras tanto en escuelas primarias como en escuelas secundarias.

31 Chile, Ministerio de Educación, Plan Chiloé. En línea: <http://chiloeccss.blogspot.com/2010/04/plan-chiloe-en-ciencias-sociales-2010.html>

32 Colombia, Ministerio de Educación, Foro de Educación Artística y Cultural. En línea: <http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/article-172844.html>

En coordinación con diferentes planes provinciales, el Plan Lectura de Argentina ha diseñado y desarrollado nuevas estrategias para mejorar promover la lectura y volver a posicionar espacios, libros y prácticas concretas de lectura en la escuela, la familia y la sociedad. Para ello, según la información brindada por el Ministerio, se llevan adelante acciones orientadas a fortalecer la presencia de la lectura en la escuela y a promover el encuentro de docentes y estudiantes con el libro.

El Plan Lectura coordina acciones con organismos estatales y organizaciones sociales, desarrollando talleres de lectura, charlas de reconocidos escritores en distintas provincias, capacitaciones a docentes y bibliotecarios, encuentros con eje en la lectura en voz alta y la narración oral, elaboración y distribución de publicaciones y cuadernillos, entre otros dispositivos<sup>33</sup>.

México también cuenta con un Plan Nacional de Lectura destinado a comunidades escolares, alumnos, maestros, docentes, bibliotecarios y directivos de las escuelas públicas de Educación Básica de las 32 entidades federativas del país. El Plan Nacional de Lectura de México comprende materiales educativos y recursos didácticos como impresos, audiovisuales y programas multimedia, congruentes con el currículo de los niveles de educación básica. Estos materiales se complementan y expanden con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación<sup>34</sup>.

Leer para Crecer es un programa chileno impulsado por el consorcio empresarial Pro O'Higgins y la Fundación Andes desde el año 2004. Su propósito es incentivar el gusto por la lectura en los estudiantes de primer ciclo. Lo novedoso de este proyecto es que aplica a los estudiantes un test de comprensión lectora progresiva que permite definir estrategias de intervención por escuela y evaluar los logros alcanzados por el programa. Asimismo, la corporación desarrolla actividades culturales, de asistencia técnica y capacitación para apoyar el trabajo de aula y de los centros de recursos de aprendizaje de las escuelas<sup>35</sup>.

La alfabetización digital se ha vuelto una preocupación creciente, así como las acciones tendientes a disminuir la llamada "brecha digital". Como ya fue señalado, la incorporación masiva de computadoras en la vida escolar juega como una estrategia de compensación y equiparación de oportunidades pero, también, como una forma de generar progresivamente un nuevo marco para las interacciones pedagógicas y las actividades de aprendizaje.

Dos programas escapan a los alcances fijados para este trabajo, pero cabe mencionarlos por su extensión e impacto. Uno de los primeros países de América Latina en desarrollar una política digital basada en la distribución masiva de computadoras portátiles a los alumnos y docentes fue Uruguay, a través del Plan Ceibal. Este plan fue puesto en marcha por la Presidencia nacional desde el año 2006 y cada alumno

---

33 Argentina, Ministerio de Educación, Plan Lectura, en línea: <http://planlectura.educ.ar/>

34 México, Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Lectura. En línea: [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1\\_Programa\\_Nacional\\_de\\_la\\_Lectura](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Programa_Nacional_de_la_Lectura)

35 Chile, Corporación de Desarrollo Pro O'Higgins, Programas de Educación, en línea: <http://www.pro-ohiggins.cl/?s=lectura>

y maestro de escuela de gestión estatal recibió una computadora portátil con recursos para el aprendizaje para diferentes áreas curriculares. El plan es desarrollado por el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Telecomunicaciones, la Administración Nacional de Educación Pública y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay<sup>36</sup>.

En el marco de la implementación de una política nacional de inclusión digital educativa destinada a garantizar la incorporación, integración y aprovechamiento pedagógico de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el aula, en Argentina se desarrolla el Programa Conectar Igualdad dirigido a todos los alumnos y profesores de las escuelas secundarias estatales, escuelas de educación especial, como así también a los estudiantes y profesores de las instituciones de formación docente.

Conectar Igualdad se implementa como una política gestionada por la acción articulada de cinco organismos nacionales. La información de la gestión del programa afirma que ha distribuido a la fecha más de un millón de computadoras portátiles y que tiene previsto alcanzar los tres millones en 2012. La distribución de **netbooks** es acompañada por servidores y **routers** para la implementación de una red escolar en cada establecimiento educativo. Asimismo se promueven acciones de formación docente y desarrollo profesional; asistencia técnica en las escuelas; incorporación de las nuevas tecnologías en las propuestas curriculares y desarrollo de producciones y contenidos digitales para dotar de nuevos recursos para la enseñanza y el aprendizaje<sup>37</sup>.

Si bien el programa nacional se dirige por ahora solo a las escuelas secundarias y los institutos de formación docente, las autoridades educativas de algunas jurisdicciones de Argentina han implementado programas similares de carácter masivo para la educación primaria, como el Plan Sarmiento BA de la Ciudad de Buenos Aires, el Joaquín V. González de La Rioja y el programa Escuela Pública Digital de la provincia de San Luis<sup>38</sup>.

Otro tipo de proyecto en torno a las nuevas tecnologías son las Aulas Digitales Móviles en la provincia de Río Negro. Las Aulas Digitales Móviles llevan la tecnología al lugar o espacio donde están los alumnos (aula tradicional, patio de la escuela, salón de usos múltiples). Esta característica permite a los docentes realizar actividades con equipamiento tecnológico fuera y dentro del aula tradicional. Según se informa, la iniciativa se propuso lograr una participación activa de los estudiantes procurando el logro de aprendizajes significativos optimizando el clima de la sala de clases.

Las Aulas Digitales Móviles posibilitan proyectar tareas, acceder a las actividades en forma remota, intervenir de la misma forma para coordinar la tarea, tomar el control de las acciones que lleva adelante un alumno o grupo de alumnos, investigar en la red local o en Internet, exponer y socializar el trabajo realizado por ellos, entre otras opciones<sup>39</sup>.

36 Uruguay, Plan Ceibal. En línea: <http://www.ceibal.org.uy/>

37 Argentina, Ministerio de Educación, Conectar Igualdad. En línea: <http://portal.educacion.gov.ar/inclusion-digital-educativa/>

38 Se puede consultar en línea: <http://sarmientoba.buenosaires.gob.ar/>, [http://www.sanluis.edu.ar/http://www.larioja.gov.ar/idukay/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=80;para-comentar&id=825:iporque-qjoaquin-v-gonzalezq](http://www.sanluis.edu.ar/http://www.larioja.gov.ar/idukay/index.php?option=com_content&view=article&catid=80;para-comentar&id=825:iporque-qjoaquin-v-gonzalezq).

39 Puede verse <http://inclusiondigital.gov.ar/alumnos/%E2%80%99Caulas-digitales-moviles%E2%80%99D/>; <http://www.slideshare.net/pato010/aulas-digitales-moviles>

Con características similares, el proyecto Raíces de Aprendizaje Móvil se inició en 2011 y se focaliza en la educación primaria de Colombia. La propuesta tiene prevista una primera etapa de tres años de duración. Inicialmente se incluyeron 75 escuelas de 3 zonas del país y se priorizaron las áreas de Ciencias Sociales y Matemática. Entre sus acciones se contempla capacitar a los docentes para que puedan incorporar las nuevas tecnologías en los proyectos educativos institucionales y desarrollar recursos digitales de alta calidad. El programa pretende aportar herramientas para ayudar a mejorar los resultados de aprendizaje en los estudiantes de cuarto y quinto grados de educación básica que asisten a escuelas de zonas con altos índices de vulnerabilidad social y bajo acceso a nuevas tecnologías<sup>40</sup>.

## 2.5. Programas integrales o multifocales

En el primer apartado se han expuesto programas que tienen como objetivo la creación de condiciones para la escolarización mediante distintas formas de apoyo material al esfuerzo de las familias y el fortalecimiento de las condiciones escolares en los establecimientos que atienden sectores desfavorecidos.

En el apartado siguiente se han presentado acciones para mejorar la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes y se destacaron experiencias que orientan sus acciones a cuatro focos principales: extensión de la jornada escolar y del tiempo de aprendizaje, aceleración de los aprendizajes y promoción asistida como medios para disminuir la repitencia, la sobreedad y el abandono escolar; apoyo para las tareas escolares y ampliación de la oferta pedagógica con inclusión de la comunidad y mejora de las prácticas de enseñanza, los sistemas didácticos y los medios de enseñanza. No obstante, también se han implementado programas que han tenido una concepción multidimensional y han propuesto diferentes líneas de acción que trabajan, simultáneamente, sobre varios focos. Puede ser útil ejemplificar algunos programas integrales.

Un programa pionero en la región en abordar múltiples focos para atender a los problemas de inclusión escolar y mejora de los aprendizajes de alumnos en sectores desfavorecidos fue el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres de Chile, conocido como Programa 900 escuelas (P-900). Este programa se concibió en los inicios de la década de 1990 como un programa integral de apoyo a los establecimientos escolares que se encontraran en el decil más bajo de los resultados del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) en Lenguaje y Matemáticas<sup>41</sup>.

El propósito del programa era atender de manera diferenciada a los niños en condiciones más desfavorables para aprender. Se trataba de dar más recursos técnico-

---

40 Colombia, Ministerio de Educación, Raíces de Aprendizaje Móvil. En línea: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-283536.html>

41 El SIMCE funciona en Chile desde 1988 y ha efectuado en forma anual pruebas de logros en Castellano y Matemática a todos los alumnos de cuarto año básico; además alterna pruebas en otros grados y áreas desde 2006.

pedagógicos y más materiales a docentes, directivos y niños de establecimientos urbanos y rurales de mayor vulnerabilidad educativa y socioeconómica, para lograr, al menos, los promedios nacionales disminuyendo la gran brecha existente entre las escuelas más pobres y las más ricas a través de una política de focalización de recursos según se destaca en un balance de diez años de gestión (Santiago Consultores y Asesoría para el desarrollo, 2000).

El Programa de las 900 Escuelas desarrolló cuatro grandes líneas de acción, las que fueron variando y complejizándose en el tiempo. Fueron implementadas por un equipo técnico central, en conjunto con supervisores técnico-pedagógicos de educación básica que trabajaron en las distintas agrupaciones territoriales.

Una primera línea de acción, de mejoramiento de la infraestructura desarrollada entre 1990 y 1992, consistió en la reparación de la planta física de los establecimientos. La inversión se concentró en la compra de mobiliario escolar y el arreglo de las salas de clase.

Una segunda línea de acción consistió por un lado en la distribución de textos a todos los niños del primer ciclo de la enseñanza básica, iniciativa que a posteriori se institucionalizó. Por otra parte, como una forma de apoyar a la capacitación de los docentes y promover el cambio de las prácticas pedagógicas, el programa distribuyó bibliotecas de aula y materiales educativos de apoyo al aprendizaje de la lectura, escritura y matemática. El informe señala que a partir de la extensión del programa al segundo ciclo, se confeccionaron y distribuyeron materiales de apoyo a la implementación de la reforma curricular en otras áreas curriculares, Comprensión del medio natural y social, Inglés y Tecnología.

Una tercera línea de acción se asentó en el desarrollo de talleres de perfeccionamiento en servicio para maestros del primer tramo de la educación básica para mejorar los aprendizajes de los niños en las competencias básicas de lectura, escritura y matemática. Los talleres se realizaban semanalmente y eran conducidos por los supervisores, los que a su vez eran capacitados por los equipos técnicos del nivel central. Los talleres de perfeccionamiento se han transformado en un espacio de reflexión y acción colectiva para mejorar las prácticas pedagógicas y asumir el nuevo marco curricular, según el balance realizado por el Ministerio de Educación de Chile (2002). Por esta razón, han ampliado sus temáticas a variados aspectos requeridos por los docentes. Actualmente estos talleres se han integrado con las acciones de asesoramiento en Lectura, Escritura y Matemática (LEM) y del proyecto Educación en Ciencias Basado en la Indagación (ECBI), iniciativas mencionadas en el anterior apartado.

La cuarta línea de acción corresponde a los Talleres de Aprendizaje (TAP), experiencia de educación popular que se incorporó al P-900 a fin de dar una atención particular a niños que presentaban dificultades en sus trayectorias escolares, como se ya se ha dicho.

Una evaluación del programa después de una década de implementación (García Huidobro, Jara y Sotomayor, 2002) señalaba que llegó a las escuelas de más bajo

rendimiento en el SIMCE y permitió que mejoraran su posición relativa respecto al resto de las escuelas de la región. Aunque en cada región cerca de un tercio de las escuelas P-900 no mostró mejoras sino un descenso en los porcentajes de estudiantes reprobados y de deserción. Además, señaló que las mejoras edilicias, el equipamiento y los recursos materiales no fueron suficientes por sí solos para lograr esa mayor equidad: el fortalecimiento del trabajo en equipo de los docentes y supervisores, la construcción de nexos y acuerdos con los padres y los talleres para profesores incidieron directamente en los progresos en los aprendizajes. En cuanto a los TAP, fueron menos valorados que los materiales y recursos didácticos pues, según esta y otras investigaciones, los docentes tenían prejuicios sobre los jóvenes a cargo y sentimientos de temor a perder el favor de los niños.

Una experiencia ilustrativa de la emergencia en la última década de programas con una concepción integral que atienden a las problemáticas asociadas a la retención, la permanencia y la continuidad de las trayectorias educativas y, a la vez, a la mejora de los aprendizajes en la educación básica es la del Programa Integral para la Igualdad Educativa de Argentina (PIIE) que desarrolla en diversas etapas y con reestructuraciones desde 2004. El PIIE se concibió como un programa enmarcado en una política intersectorial, dirigido a las escuelas primarias urbanas y suburbanas que atienden a alumnos socialmente vulnerables. Surgió en un contexto de fuerte polaridad social fruto de la concentración de la riqueza y la pauperización de grandes capas de la población como consecuencia de las políticas económicas y sociales de la década de 1990, según los fundamentos de su presentación.

El PIIE partió de un modelo de atención intersectorial de la infancia para acercar a la escuela los apoyos que faciliten el desarrollo y el fortalecimiento de su tarea educativa. Se propuso entonces el diseño de acciones multisectoriales involucrando distintas áreas de gobierno (salud, desarrollo social, trabajo), de manera tal que la acción coordinada garantizara las condiciones necesarias para el desarrollo de los procesos educativos" (Gluz y Chiara, 2008). No obstante, el foco de la intervención del PIIE fue el abordaje de los procesos de enseñanza y de aprendizaje para reducir los problemas del fracaso escolar en el nivel primario a través de tres líneas de acción.

En primer lugar, mediante el apoyo a las iniciativas pedagógicas de las escuelas. Las escuelas definieron y desarrollaron colectivamente prácticas, acciones, proyectos a partir de una problemática vinculada directamente con procesos de enseñanza y aprendizaje. Dichas iniciativas fueron apoyadas en su formulación e implementación por equipos de capacitadores en las jurisdicciones y acompañadas por asistentes pedagógicos que visitaban las escuelas sistemáticamente. Las iniciativas se complementaron con el aporte de recursos materiales y financieros para su desarrollo.

En segundo lugar, a partir de la implementación de espacios de desarrollo profesional. Se trató de encuentros de formación e intercambio –seminarios, jornadas, ateneos– que el programa promovió para el desarrollo profesional docente, con y para equipos técnicos de las jurisdicciones, los supervisores y los docentes de las escuelas. Estos espacios contaron con recursos como documentos pedagógicos, materiales y herramientas didácticas. Por último, a través de la provisión de recursos

materiales que incluyeron mejoramiento de infraestructura edilicia, equipamiento de biblioteca, recursos para la enseñanza y materiales didácticos.

Asimismo se dotó a las escuelas de equipamiento informático y software y se desarrolló un subprograma denominado FOPIIE que trabajó en la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos de enseñanza, subvencionando, entre otras cosas, proyectos que trabajen en la conectividad entre escuelas<sup>42</sup>. Una evaluación multidimensional del programa se puede encontrar en un informe publicado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación argentino, coordinada por Chiara y Gluz (2008).

### 3. PROGRAMAS CENTRADOS EN GARANTIZAR LA INCLUSIÓN EDUCATIVA DE LOS ALUMNOS DE POBLACIONES ESPECÍFICAS A TRAVÉS DE ALTERNATIVAS DE ESCOLARIZACIÓN

Las políticas que tienen como mandato la ampliación de la escolarización deben atender, de manera prioritaria, la inclusión de los niños que no ingresan a la escuela o que, al decir de Terigi (2009), habiendo ingresado, no permanecen o no aprenden con los ritmos y el nivel esperados. Varias de las iniciativas en marcha reseñadas antes desarrollan estrategias para lograr la retención, la permanencia y el egreso oportuno llevando adelante experiencias de inclusión en escuelas que reciben a poblaciones de contextos desfavorecidos.

El diseño y los dispositivos de esos programas, aun con sus diferencias pedagógicas, institucionales y normativas, concibe la inclusión educativa en el marco de las características estructurales del sistema educativo existente. No obstante, entre las experiencias de los países considerados también se encuentran otras destinadas a quienes abandonan el sistema educativo o no acceden a él de manera oportuna y que procuran atender a esta situación generando formatos educativos específicos o proyectos institucionales alternativos, con un currículo flexible y una propuesta pedagógica innovadora. El formato clásico de la escuela graduada, que se concibe para cohortes con trayectorias escolares teóricas en las que un curso escolar y una edad determinada se corresponden, termina muchas veces siendo desfavorable para las trayectorias escolares reales de los niños, especialmente de aquellos que forman parte de los sectores en situaciones de vulnerabilidad y experimentan “itinerarios desencauzados” (Terigi 2009; p. 19).

En consecuencia, en los últimos diez años tomaron cuerpo iniciativas pedagógicas que propusieron alternativas al modelo escolar tradicional, flexibilizando lógicas or-

---

42 Consultar en línea: [http://www.iipe-buenosaires.org.ar/formacion/area-tic-y-educacion/proyectos/otros\\_proyectos/Foppie](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/formacion/area-tic-y-educacion/proyectos/otros_proyectos/Foppie)

ganizacionales dentro de la escolarización formal de los niveles de educación básica. Así, se han institucionalizado un conjunto de programas de “reingreso al sistema educativo”. Los programas de reingreso tienden a reincorporar a los niños y adolescentes que han abandonado la escuela por períodos de tal duración que requieren transitar por formas educativas que puedan constituir “espacios puente” o modos alternativos de terminación del nivel correspondiente.

La Escuela Busca al Niño (EBN) es un proyecto interinstitucional para facilitar el reingreso en el sistema educativo de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad desarrollado desde el año 2004 en la Ciudad de Medellín, Colombia. El programa identifica a los niños desescolarizados en los barrios de Medellín y posteriormente los incluye en un espacio donde reciben el apoyo psicosocial y educativo con la finalidad de que ingresen en instituciones escolares cercanas a su residencia. El programa, según se informa oficialmente, prevé tres fases: la identificación de quienes no están dentro del sistema educativo, el reconocimiento de sus saberes previos y el trabajo sobre hábitos para la vida en comunidad y, por último, la búsqueda de la institución escolar que permita el reingreso en la educación formal. La experiencia articula a diferentes organizaciones de la ciudad de Medellín (organismos de gobierno, universidades, organizaciones no gubernamentales y del sector empresarial) configurando, al decir de la presentación del programa, “la idea de es una ciudad buscando, acompañando a sus niños para que asistan a la escuela”<sup>43</sup>.

Un estudio reciente, realizado por Calvo, Ortiz y Sepúlveda (2009) en el marco del proyecto “Educar en Ciudades”, destaca como logros del proyecto la implementación de modelos pedagógicos que desarrollan en sus destinatarios saberes, capacidades y habilidades para la comunicación y la convivencia; el seguimiento de niños y adolescentes escolarizados; la formación práctica de docentes en metodologías educativas flexibles para estudiantes en situación de vulnerabilidad; el compromiso de las familias en el acompañamiento educativo de sus hijos, ante una escuela involucrada con sus necesidades y realidades y la vinculación de diferentes entidades y dependencias municipales alrededor de la atención de población en situación de vulnerabilidad. Los autores sostienen que la iniciativa intenta cualificar las prácticas de los docentes introduciendo nuevas estrategias válidas para el trabajo con sus estudiantes. Se promueven el reconocimiento de los saberes previos, el aprendizaje cooperativo y la formación en competencias sociales enfatizando aspectos lúdicos y expresivos. El estudio destaca que el seguimiento de los egresados de la fase de reingreso en el centro de la EBN es central para garantizar su permanencia en el sistema educativo. Entre sus recomendaciones, los autores señalan que sería conveniente que la estrategia tuviera una duración mayor en las fases anteriores al reingreso a la escuela.

En México se ha implementado en el Distrito Federal un modelo educativo comunitario denominado Centros de Transformación Educativa (CTE). Los CTE desarrollan

---

43 Consulta en línea: <http://www.laebnmedellin.org/>

acciones tendientes tanto a la reinserción escolar como a la inclusión educativa. Los CTE no funcionan como escuelas de reinserción, sino como lugares de tránsito para niños, jóvenes y adultos con escolaridad básica incompleta que por diferentes razones han abandonado la escuela o no han ingresado en el sistema. Se estima que 20% de la población más pobre de México tiene un promedio de tres grados de educación básica<sup>44</sup>.

El programa fue puesto en marcha por la Secretaría de Educación del Distrito Federal y se propuso atender el grave problema de la exclusión educativa en la ciudad de México. Está dirigido a las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad: analfabetos, indígenas migrantes, niños que no asisten a la escuela, jóvenes y adultos sin educación básica concluida, madres solteras, discapacitados, entre otros.

Según Loyo y Calvo (2009), el programa educativo de los CTE podría ser caracterizado como un híbrido, pues es posible observar tanto rasgos propios de la reinserción escolar como de la inclusión educativa. Estos autores señalan varias tensiones entre ambas orientaciones. Por una parte en el programa se encuentra presente el concepto de escuela regular como “lugar de llegada”. Al mismo tiempo, la convocatoria del programa –y, sobre todo, las actitudes de las personas que atienden los centros– connotan una fuerte carga social y se orientan más hacia pautas de inclusión socioeducativa.

En relación con la reinserción escolar, el programa CTE es presentado como un “modelo educativo alternativo al tradicional”. Sin embargo, el estudio afirma que al no contar la Secretaría de Educación del Distrito Federal con la facultad jurídica de otorgar certificados con validez oficial en los niveles de primaria y secundaria, los centros serían lugares de tránsito hacia las escuelas públicas para quienes, por diferentes razones, las han abandonado o para las personas que no han ingresado en el sistema educativo. Por otra parte, según el estudio de Loyo y Calvo (2009), los CTE cumplen con la función de reinserción educativa para los facilitadores que trabajan en ellos: el proyecto capta a jóvenes que no han podido terminar la secundaria básica o continuar con la educación media superior y que son formados como facilitadores de los CTE ubicados en poblados excluidos de la ciudad de México; la Secretaría de Educación del Distrito Federal apoya a los facilitadores con becas para que continúen estudiando, y ello se traduce en mejores horizontes para muchos de ellos, dado que estaban fuera de los circuitos educativos y laborales formales.

La vertiente de inclusión educativa, siguiendo a Loyo y Calvo (2009), está vinculada a dos conceptos principales: poblaciones vulnerabilizadas y respeto por las diferencias. La composición del alumnado que asiste a los centros indica –según estos autores– que, efectivamente, los CTE han logrado atraer a personas de muy distintas condiciones y que mantienen distintos intereses. El informe destaca que los centros son verdaderos mosaicos sociales y culturales, que implican atender a grupos multi-

---

44 En: <http://www.mitecnologico.com/Main/EducacionBasicaEnMexico>

nivel, a alumnos con sobreedad, a personas que se distinguen por la heterogeneidad sociocultural y por diferentes grados de afectación de la pobreza, lo que implica un desafío para los responsables del programa.

Otra experiencia que presenta una alternativa de escolarización para poblaciones focalizadas en el caso de México es el Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes que se implementa desde el 2006, cuyo objetivo es ampliar la cobertura de atención educativa a la población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes a través de innovaciones en la gestión institucional y curricular.

El programa pone el eje en el permanente tránsito de estas familias desde sus comunidades de origen hacia los mercados de trabajo agrícola y los establecimientos de diferentes localidades en períodos distintos de los del calendario escolar, ya que enfrenta a los niños con serias dificultades para acceder a los servicios educativos y permanecer en ellos. Por esta razón, afirma el documento de posicionamiento institucional, el programa plantea un modelo de atención educativa con un enfoque intercultural y una propuesta pedagógica cuyos formatos de organización escolar y régimen de evaluación, acreditación y promoción son adaptados para la población infantil jornalera migrante<sup>45</sup>.

En el año 2007 un proceso de evaluación externa señaló como fortaleza, la adecuación del modelo educativo a las condiciones de vida de la población atendida, la oferta del servicio tanto en lugares de origen como en los de destino. Destacó que una de las debilidades en el diseño, fue la insuficiencia del sistema de control del ausentismo escolar, así como el incompleto compromiso de las autoridades estatales para asignar mayores recursos humanos y financieros a las acciones, y el escaso trabajo de las coordinaciones estatales para aportar la información básica requerida al programa nacional (Rodríguez Solera, 2009).

#### 4. UN COMENTARIO SOBRE OTROS CRITERIOS PARA ORDENAR LOS PROGRAMAS

El abanico de experiencias reseñadas abarcan las tendientes a garantizar condiciones sociales y materiales de escolarización de los estudiantes y las que ponen el acento en el fortalecimiento de las condiciones escolares en lo que respecta tanto a la distribución de recursos a las unidades educativas como a intervenciones centradas en una mayor apertura y democratización de la educación. Asimismo se han ejemplificado algunos programas centrados en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes y en garantizar la inclusión de personas de poblaciones

---

45 México, Secretaría de Educación Pública, PRONIM. En línea:[http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/sitio/pdf/evaluacionesext/PRONIM/Documento\\_Posicionamiento\\_Institucional.pdf](http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/sitio/pdf/evaluacionesext/PRONIM/Documento_Posicionamiento_Institucional.pdf)

específicas y vulnerabilizadas considerando diversas alternativas de escolarización. Como se puede apreciar, los programas y proyectos presentados fueron ordenados conforme a lo que se puede llamar el foco del programa. Algunos enfatizan un aspecto específico y se ocupan de manera intensa en atender alguna dimensión particular dentro del rango de preocupaciones elegido: por ejemplo, alfabetización científica, foro de artes y cultura, o lectura para todos. Por el contrario, otros programas presentan un carácter integrado o multifocal y articulan conjuntos de intervenciones sobre distintas dimensiones de la vida escolar: interacción en el aula, reorganización institucional, generación de sistemas de información, relación con la comunidad. Son los casos de las escuelas de tiempo completo y los centros de reingreso.

Además, cada uno de los proyectos o programas implica una trama de actores y de agencias involucrados en los procesos de financiamiento, diseño, ejecución, supervisión, y evaluación. Algunos son diseñados, financiados, dirigidos y gestionados por un mismo sector y en ese caso es privilegiado el papel de los Estados nacionales o de las unidades subnacionales. Hay planes y programas que, por ejemplo, dependen de las directrices del ministerio o de una determinada secretaría nacional, pero que se implementan en una región o en un conjunto de departamentos, municipios o distritos, de acuerdo con algún criterio. Hay otro conjunto de planes y programas dependientes de los estados o provincias autónomos y una variedad de experiencias propias de las regiones, los distritos, los departamentos o los municipios.

Otros programas descansan en articulaciones entre más de un sector. En algunos casos, la iniciativa y parte del financiamiento provienen de un organismo del tercer sector y de organismos internacionales y parte de la articulación política, contrapartes de financiamiento y de la gestión corresponden al sector público. Existen importantes vinculaciones entre los programas gestados por organizaciones del tercer sector y las políticas públicas y se establecen alianzas para lograr financiamiento y apoyo técnico profesional ya sea de las administraciones estatales locales o nacionales o de organismos multilaterales.

En otros casos, los programas o proyectos se generan por iniciativa del Estado nacional, jurisdiccional o municipal, que también actúa como financiador y evaluador, dejando a organizaciones del tercer sector y empresariales (corporaciones, fundaciones) la dirección y gestión de los proyectos. El financiamiento suele provenir de las arcas del propio Estado y también se cuenta con fondos de préstamos otorgados por organismos multilaterales o donaciones de fundaciones internacionales o consorcios empresariales. En los países considerados, las organizaciones de la sociedad civil tienen diferente relevancia en cuanto al desarrollo de acciones para atender a la inclusión de niños y adolescentes en el sistema educativo y la mejora de sus aprendizajes, pero, según un estudio desarrollado por Croce, Sirviente y Botinelli, L. (2006), su importancia es creciente,

Por otra parte, si se considera la escala en la que se pretende implantar el programa o proyecto, pueden encontrarse experiencias que se distribuyen sobre una línea que va desde programas localizados en un sector o grupo de escuelas, hasta programas generalizados que abarcan un gran número de unidades escolares y territoriales.

Cabe destacar que el nivel de alcance de estas experiencias coincide con una instancia de gobierno local (provincia, distrito, municipio) y habilita, en algunos casos, un posible diálogo entre actores.

Una primera mirada sobre de la escala de las intervenciones está puesta en los destinatarios a los que se dirigen las acciones previstas; por ejemplo, todos los alumnos de la educación básica. Algunos de los programas cuyos objetos de intervención están centrados en las condiciones sociales y materiales de la escolarización suelen pensarse para escalas extendidas. En este grupo, cabe mencionar a los planes de alimentación de los estudiantes. En cambio, si bien son extendidos, los programas de becas estudiantiles, estímulos a la movilidad y dotación de indumentaria, útiles y textos escolares pueden utilizar criterios de discriminación positiva y segmentar el acceso de las prestaciones para las poblaciones en condiciones socioeconómicas desfavorecidas.

Hay iniciativas que tienen como misión la dotación de recursos a todas las escuelas de un nivel o a todas las escuelas de un contexto geográfico. Un ejemplo del último tipo son los programas para las escuelas de más bajos logros académicos en primaria. En otras situaciones, las propuestas se diseñan para atender a poblaciones específicas, como grupos étnicos, poblaciones con necesidades educativas especiales, estudiantes en contextos de encierro y hospitalarios; grupos de inmigrantes, refugiados, damnificados por catástrofes naturales y demás. En estos casos, los programas son focalizados, pues apuntan a dar respuestas a problemas específicos.

Otras experiencias de alcance local se desarrollan en un barrio, urbanización o poblado y suelen ser gestionadas por iniciativas municipales u organizaciones comunitarias territoriales. Muchas organizaciones sociales desarrollan este tipo de proyectos focalizados. No obstante, se observa que varias de estas iniciativas suelen contar con financiamiento y apoyo institucional de agencias estatales, organismos no gubernamentales o fundaciones empresariales.

Hay programas o proyectos que, por las características de su objeto y sus estrategias de intervención, limitan su escala porque la concreción de los cambios esperados supone un trabajo intensivo y profundo con las instituciones escolares. En estos casos, la magnitud de la escala es independiente del origen, el gobierno y los actores responsables de la gestión y el financiamiento. Cuanto más se acercan los proyectos a intervenir en los procesos básicos de las escuelas, más baja es la posibilidad de asentamiento y proyección de las propuestas si no actúan múltiples dispositivos convergentes, como capacitación docente, espacios de reflexión institucional, intercambio de experiencias innovadoras, seguimiento evaluativo y acompañamiento externo de especialistas (Croce, Sirviente y Botinelli, 2006).

Los programas centrados en el mejoramiento de las propuestas de enseñanza en escuelas que atienden a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social por lo general enfrentan problemas en la magnitud de escala, ya que exigen sostener acciones con los equipos directivos y los docentes a fin de que se interiorice una concepción integral de la enseñanza y se institucionalicen instancias permanentes

de seguimiento. Las experiencias con escala de alcance localizado se desarrollan por lo general en el marco de una región, una ciudad o un conjunto de municipios, contando con la participación de redes de instituciones. En algunos casos se trata de iniciativas tendientes a realizar experiencias innovadoras que puedan ser acompañadas y controladas en todos sus aspectos de implementación por quienes las diseñan, para generar aprendizajes de gestión que permitan considerar qué aspectos sería posible replicar e instrumentar en una escala más extendida.

Aunque escapa al alcance de este trabajo, el breve panorama presentado en este apartado muestra que un problema del mayor interés es el de las relaciones entre iniciativas, actores y agencias involucradas, las formas de gestión y de financiamiento, por un lado, y las características del gobierno educativo y sus niveles de descentralización, por el otro.

Como fue señalado, los países considerados tienen distintas formas de organización política que acompañan distintas modalidades de gobierno educativo. Una primera observación permite destacar, como rasgo de los últimos 20 años, que cada vez adquieren más importancia las acciones con formato específico en relación con las acciones sistemáticas sostenidas por el funcionamiento habitual y regular del sistema. Sin ser una novedad propia de este período, la magnitud de las intervenciones a través de programas o proyectos aumentó. También aumentó la interacción de gobiernos con organizaciones del tercer sector y consorcios o fundaciones empresarias, y se registra un incremento de los convenios entre diferentes agencias en lo que parece una suerte de redistribución de acciones que busca llegar con otras modalidades a los destinatarios directos.

Por último, y relacionado con lo anterior, es evidente que existe una intensa dinámica de relación entre los distintos niveles de organización y gobierno escolar toda vez que la etapa parece caracterizada por una creciente necesidad de generar formas de gestión más fluidas para propuestas con mayor integración de acciones y actores, más complejas y multidimensionales y más sensibles al contexto de intervención. Cabe señalar que más allá de que, como fue mencionado, se hayan incrementado las interacciones entre los sectores, el papel de los Estados nacionales y provinciales es decisivo en la escala de las intervenciones y, por tanto, en la garantía del derecho a la educación y la equiparación de las oportunidades de aprendizaje para amplios sectores de la población.

Para resumir, es posible pensar los programas presentados según tres criterios: el alcance, la escala y la gestión. El alcance está caracterizado por la cantidad de dimensiones o puntos de intervención que se incluyen. Desde este punto de vista, es posible ordenar los programas en una línea que va de los más focalizados hasta los más integrales. Si se considera la escala, los programas pueden ser localizados o generalizados, teniendo como límite los programas universales. Por supuesto, las distinciones se ubican en un continuo y se requiere alguna operacionalización para determinar si un programa pertenece a uno u otro conjunto. O sea, acordar cuál es la medida –dentro del total de la población meta o del conjunto organizacional incluíble en un proyecto– a partir de la cual se consideraría que una propuesta tiene un

alcance generalizado teniendo en cuenta que, desde el punto de vista de las políticas públicas, el nivel nacional es definitorio para la considerar avances en los procesos de inclusión educativa.

En el capítulo 3 se retomarán algunas reflexiones ligadas con las cuestiones esbozadas en este apartado.

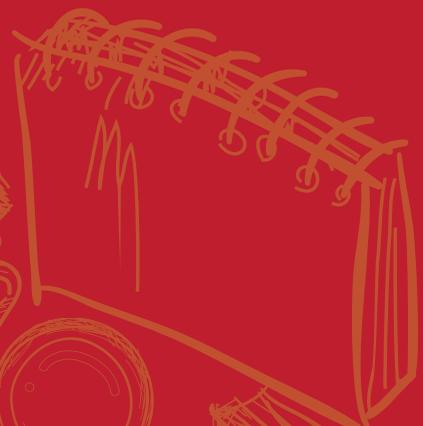
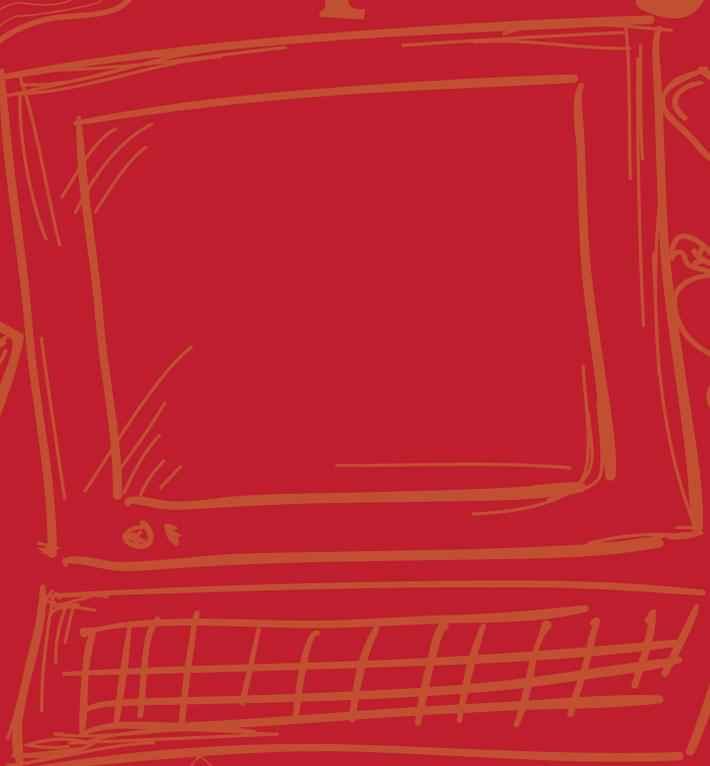


# investigations

123456789

ABC

1



# Capítulo 2.

---

## TPA: un programa para atender el problema del fracaso escolar

Con la colaboración de Gustavo Mórtola

**E**l programa Todos Pueden Aprender, llevado adelante en Argentina, es una iniciativa de una organización no gubernamental, la Asociación Civil Educación Para Todos, que recibió financiamiento y cooperación de UNICEF. Tiene como meta lograr una educación de calidad para todos los niños y adolescentes, con aprendizajes significativos, sin fracasos y demoras en su itinerario escolar. Para esto, el programa busca garantizar itinerarios escolares protegidos, es decir, ofrecer oportunidades efectivas para que en cada escuela y en cada grado existan propuestas de enseñanza fundamentadas, apoyos específicos y oportunos a los niños que lo requieran, usos sistemáticos de la información para la toma fundamentada de decisiones y una adecuada atención a los aspectos afectivos y emocionales de los estudiantes, demostrándoles confianza en su capacidad de aprender para que ellos puedan confiar en sí mismos.

Aunque el programa desarrolla propuestas para la escuela básica y el primer ciclo de la escuela media, este capítulo se ocupa exclusivamente a su trabajo en los primeros tres años de la educación primaria. En primer lugar se hace referencia al problema que dio origen a la propuesta: el fracaso escolar. A continuación se expone la estrategia estructurante del programa □ la promoción asistida □ y los restantes componentes y niveles de intervención. Finalmente se describen las etapas que atravesó el programa hasta la actualidad y algunos de sus resultados. Los aspectos considerados muestran la evolución de una propuesta dirigida a disminuir y eliminar el fracaso escolar y ayudar al logro de la plena vigencia del derecho a la educación.

## 1. UNA RESPUESTA AL FRACASO ESCOLAR

El programa Todos Pueden Aprender se origina como respuesta al problema del fracaso escolar expresado en forma de exclusión, repetición, sobreedad y bajos rendimientos académicos de los estudiantes (Farías, Fiol, Kit y Melgar, 2007). Como se ha visto en la Introducción, este problema afecta principalmente a los más pobres y constituye una expresión de múltiples vulneraciones de los derechos de la niñez.

Argentina universalizó de manera relativamente temprana la cobertura del nivel primario, un hecho que expresó el compromiso social con la educación de las jóvenes generaciones. Sin embargo, según la Red Federal de Información Educativa entre 2002 y 2005 repitieron primer grado 9,7% de los estudiantes y lo abandonaron 2,5% (DINIECE, 2007). En 2006, la tasa de repetición en primer grado fue de 9,95; la de segundo, 7,02; la de tercero, 6,21; la de cuarto, 6,05; la de quinto grado, 5,54; la de sexto, 4,59 y la de séptimo, 9,83. En cuanto a la tasa de abandono interanual, en 2006 fue de 2,24 en primer grado; 0,73 en segundo, 0,49 en tercero; 1,31 en cuarto; 2,03 en quinto; 2,25 en sexto grado y 3,07 en séptimo (MEN, 2008; p. 60). Como puede verse, las situaciones más críticas se registran en primer grado y en el paso entre sexto grado y séptimo, aunque este último dato debe analizarse a luz de los dispares procesos de implementación de la Ley Federal de Educación en las diferentes provincias del país<sup>46</sup>. La sobreedad puede deberse al ingreso tardío al sistema educativo, a la repetencia y al abandono, como se ha dicho. En 2006, los alumnos con sobreedad representaban 15% en primer grado, 20% en segundo; 23,1% en tercero; 25,2% en cuarto; 26,5 en quinto; 26,7% en sexto grado y 32,8% en séptimo, lo que muestra la acumulación de fracasos. (DiNIECE, Red Federal de Información Educativa, 2007, cit. en MEN, 2008; p. 62).

Los datos muestran con claridad que la cobertura universal para el nivel primario oculta fenómenos de fracaso que, en muchos casos, conducen al abandono de la escuela con efectos que afectan decisivamente el futuro de los niños. El programa se apoya en la idea de que una de las variables centrales del problema es la práctica

---

<sup>46</sup> En la Argentina los sistemas de educación básica, media y superior no universitaria están a cargo de las 24 jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada estado provincial se encarga de la organización, el gobierno y el sostenimiento de la educación en su territorio.

de la repetición de grado. Una variable que, más que expresar el fracaso, constituye, desde este punto de vista, una de sus causas.

La repetición tiene como resultado directo la sobreedad, que se convierte en un factor de riesgo educativo: la mayoría de los alumnos que abandonan la escuela sin completarla tiene una edad superior a la teórica. Muchos de los niños que repiten no están en condiciones de afrontar los costos emocionales y económicos que implica seguir estudiando y resultan tempranamente excluidos. Otros reintentan acceder a la escuela; no obstante, si la repetición ocurre una o dos veces más, se traduce en el problema de la sobreedad avanzada, que aumenta las probabilidades de exclusión, pues a la merma de la autoestima y los bajos logros académicos se suman factores como las mayores responsabilidades y los diferentes intereses de quienes son mayores. Las estadísticas educacionales muestran una y otra vez que la repetición es un predictor altamente significativo de la exclusión o deserción y, además, sin una intervención adecuada, los estudiantes repetidores obtienen resultados más bajos que los no repetidores.

Si bien la repetición de cualquier año del recorrido escolar impacta negativamente en la vida personal y social y en la trayectoria educativa, su más alto impacto se produce en el primer grado porque constituye la primera experiencia en una institución diferente de la familia para muchos niños pobres. El niño que repite primer grado retoma su experiencia escolar con una impronta que abona sentimientos de inadecuación respecto de una institución cuya cultura es distinta de la de su familia y que muchas veces le exige una modificación inmediata de su modo de vida.

Para diferentes actores de las instituciones educativas la función de la repetición es solucionar problemas de aprendizaje de los niños y los jóvenes. Sin embargo, repetir el grado significa transitar nuevamente un camino que ya se transitó. “Repetir” es, entonces, la palabra más adecuada para describir las características de ese mecanismo: en la gran mayoría de los casos, se vuelve a recorrer el mismo trayecto, se realizan otra vez actividades que no serían efectivas para esos alumnos. En las prácticas habituales ligadas con la atención de los alumnos repitentes se produce la reiteración de la propuesta de enseñanza y no su adecuación a las necesidades y dificultades expresadas por cada alumno.

Existe un consenso generalizado respecto de que la pobreza y la exclusión educativa se corresponden y potencian mutuamente. Sobre esta coincidencia básica se erigen diferentes interpretaciones causales que determinan posibles cursos de acción o, por el contrario, la perpetuación del problema.

Uno de los motivos que lleva a mantener el mecanismo de la repetición es la idea de que la repetición favorece el aprendizaje porque da más tiempo para la reiteración. A esta interpretación subyace la idea de métodos de enseñanza basados en la memorización y la reiteración de reglas y tareas descontextualizadas: copias de letras, palabras y frases; resoluciones de cálculos algoritmizados.

Otra de las razones del sostenimiento de la repitencia proviene de malentender el principio que propone la existencia de tiempos personales de aprendizaje y la construcción progresiva de este conforme a procesos propios de cada individuo. Una interpretación incorrecta de este principio conduce a concebir la repetición como un período durante el cual el alumno “madurará”, entendiendo la maduración como una fuerza interior en desarrollo frente a lo cual poco y nada tiene que hacer la intervención social, en forma de enseñanza formal u otras modalidades. Según esta interpretación, la repetición tiene la función de dar más tiempo para que se desarrollen a su ritmo los procesos internos, el crecimiento individual motorizado por la fuerza del propio desarrollo, lo cual excluye las ayudas de otros y del entorno.

En suma, los dos factores mencionados retroalimentan el problema de la repetición y consecuentemente sus malos resultados; uno porque asume que es un período de reiteración de las mismas propuestas y no requiere una intervención diferente, y el otro porque la entiende como un plazo para la ocurrencia espontánea de procesos internos y no como una instancia de mediación del conocimiento entre unos que saben menos y otros que saben más.

Un tercer factor que determina la repetición deviene de atribuir las dificultades de aprendizaje solo a los contextos sociales pauperizados o a las familias pobres o “desentendidas” de sus hijos. Pese a la importante cantidad de estudios que hoy analizan causas del éxito y del fracaso en las prácticas escolares, quienes sostienen esa creencia eluden buscar dentro de la propia escuela motivos para el fracaso. En la medida en que las causas son “externas” se acepta, de manera natural, que es correcto volver a ofrecer lo mismo. Los altos indicadores de repitencia muestran la vigencia de esta práctica. Esta continuidad puede explicarse por la actualidad y la fortaleza de ciertas tradiciones y concepciones en torno a la enseñanza y el aprendizaje y por la cristalización y la inercia de múltiples estructuras escolares y de ciertos modos de gestión y organización del sistema educativo. Frente al problema del fracaso escolar el programa Todos Pueden Aprender propone acciones para superarlo mediante la mejora de los itinerarios escolares y de los aprendizajes, particularmente de los sectores desfavorecidos. El programa sostiene que todos los estudiantes deben alcanzar una escolarización adecuada en sus contenidos, sus métodos y sus tiempos, pues en eso consiste promover la equidad y cumplir con el mandato de universalizar la educación.

## 2. LA PROMOCIÓN ASISTIDA

En América Latina se han desarrollado múltiples experiencias para enfrentar el fracaso escolar en el primer ciclo de la escuela primaria. Las acciones implementadas por los gobiernos nacionales y locales o por agencias de diversa índole asociadas con los Estados son muchas y dispares en sus concepciones y formas de intervención.

Una de las propuestas para disminuir la repitencia con amplia difusión ha sido la “promoción automática”, a través de la cual se logra que los niños pasen de grado

durante los tres primeros años de su escolarización. Este tipo de promoción se basa en el ciclo escolar, que generalmente abarca tres años y que es entendido como el tiempo que necesita un niño para acceder a la alfabetización inicial. Diversos países adoptaron esta metodología. Sin embargo, en varios de ellos se registró el retraso de la repitencia hasta el tercer año de escolarización —es decir, la finalización del primer ciclo— y no su erradicación, o bien un aumento de la deserción (Miranda, 2009). En general, en este tipo de abordajes se observa cierta debilidad para actuar sobre las dificultades de aprendizaje que se presentan a lo largo del ciclo, por lo que estas se acumulan y eclosionan en el tercer año de escolarización.

Como alternativa para abordar las dificultades de aprendizaje en la escuela primaria, el programa Todos Pueden Aprender propone una estrategia de “promoción asistida”. Mediante ella se busca que la organización gradual y cíclica de la escuela primaria adopte formas educativas que favorezcan el aprendizaje de todos los niños. En tal sentido, se propone que los estudiantes pasen entre los grados del primer ciclo garantizando, al mismo tiempo, las condiciones para que logren los aprendizajes previstos. Una diferencia importante entre la promoción automática y la asistida es que en el segundo caso la decisión de promover a los alumnos queda en manos de la escuela y no de una norma administrativa general. El programa se propone ofrecer herramientas que permitan a los docentes animarse a “probar” que pasen de grado alumnos a los que harían repetir, a condición de brindar actividades que les permitan progresar en sus aprendizajes. También se los ayuda a “ver” esos progresos, que suelen parecer pequeños al principio, pero resultan fundamentales al cabo del ciclo. De este modo, maestros que tienen bajas expectativas iniciales sobre sus estudiantes pueden modificarlas, lo que muchas veces genera gratas sorpresas en ellos. Se procura entonces que el cambio de una concepción graduada por una que rescate el principio de ciclo se produzca por convicción propia y no por determinaciones jerárquicas.

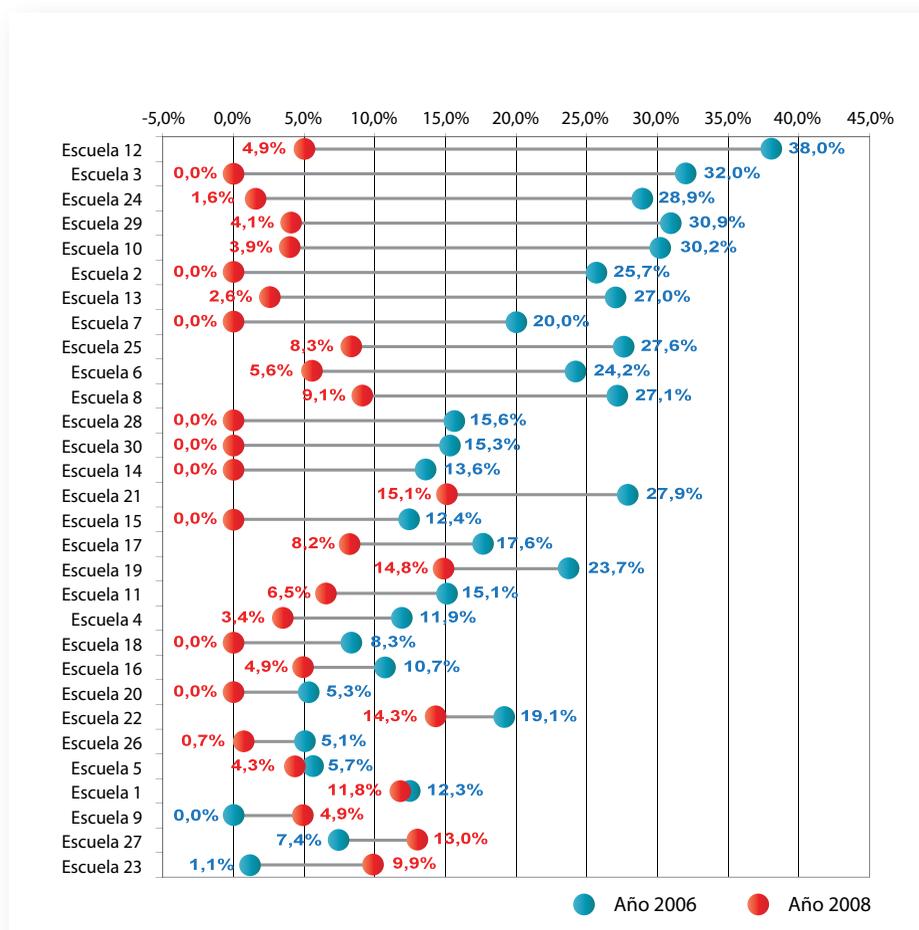
Como efecto de esta estrategia puede apreciarse una disminución de la repetición en la mayoría de las escuelas que ingresan en el proyecto. En el gráfico<sup>1</sup>, realizado sobre datos de una muestra de escuelas bajo proyecto, se observa que en solo tres de treinta escuelas seleccionadas no hay mejoras. El resto muestra distintos grados de reducción de la repitencia y en algunos casos, su eliminación en un período relativamente breve. El gráfico también permite apreciar que las características del programa, al actuar sobre las configuraciones escolares de modo localizado, generan distintos grados de participación y efectos diferenciados.

Es evidente que la apropiación diferencial del proyecto y, por tanto, la obtención de resultados diferenciados y heterogéneos puede ser motivo de diversos análisis. Desde el punto de vista del programa, este efecto es una consecuencia necesaria de un proceso que se asienta en un cambio progresivo, y seguramente variable por institución, de las representaciones y las prácticas escolares. Una condición necesaria para dar sustentabilidad y continuidad a la mejora y promover su retroalimentación.

Frente a las formas tradicionales de repitencia y la promoción automática, la estrategia de promoción asistida procura favorecer la intervención activa de la escuela en

## GRÁFICO 1

## Formosa, 2006 y 2008. Porcentaje de repitentes en primer grado por escuela bajo programa (con numeración ficticia)



FUENTE: Seguimiento de Itinerarios Escolares Asistidos, Asociación Civil Educación Para Todos.

Las escuelas del extremo superior del gráfico muestran más cambios en los criterios de promoción: la repitencia baja drásticamente entre 2006 y 2008. La mayoría de las escuelas que se sitúan en el sector medio del gráfico han disminuido sus indicadores de repitencia en menor proporción, alcanzando valores cercanos a 0. Otras escuelas de este sector, como la 19, la 22 y la 21, muestran también una caída de la repitencia, pero un conjunto importante de sus alumnos que continúa repitiendo. Las escuelas del extremo inferior no han modificado significativamente los criterios de promoción, manteniendo los valores de repitencia (escuelas 5 y 1) o incrementándolo (en los últimos tres casos).

pos del aprendizaje efectivo de los niños en su pasaje por los primeros grados. La asistencia supone “crear desde las estructuras de gestión y supervisión del sistema educativo, una trama de apoyo, acompañamiento y capacitación a los equipos directivos y docentes de las escuelas para que ellos puedan adoptar nuevas modalidades de gestión institucional y didáctica y de gestión de la información de seguimiento de los procesos de aprendizaje. Supone también, desde las propias escuelas, hacer uso de los márgenes de autonomía que competen a las instituciones escolares para introducir modificaciones organizativas y didácticas que permitan instalar procesos de acompañamiento y asistencia a los alumnos y a sus familias, de monitoreo de tales procesos y de sus resultados, para que todos los niños puedan lograr éxito en su aprendizaje” (Farías y Kit, 2003, p. 8).

En suma, esta forma de organizar y llevar adelante el primer ciclo plantea un desafío amplio e intenso, que implica modificar los modos de actuar de los equipos directivos y los docentes y también, y muy especialmente, sus representaciones.

### 3. UN PROGRAMA INTEGRAL

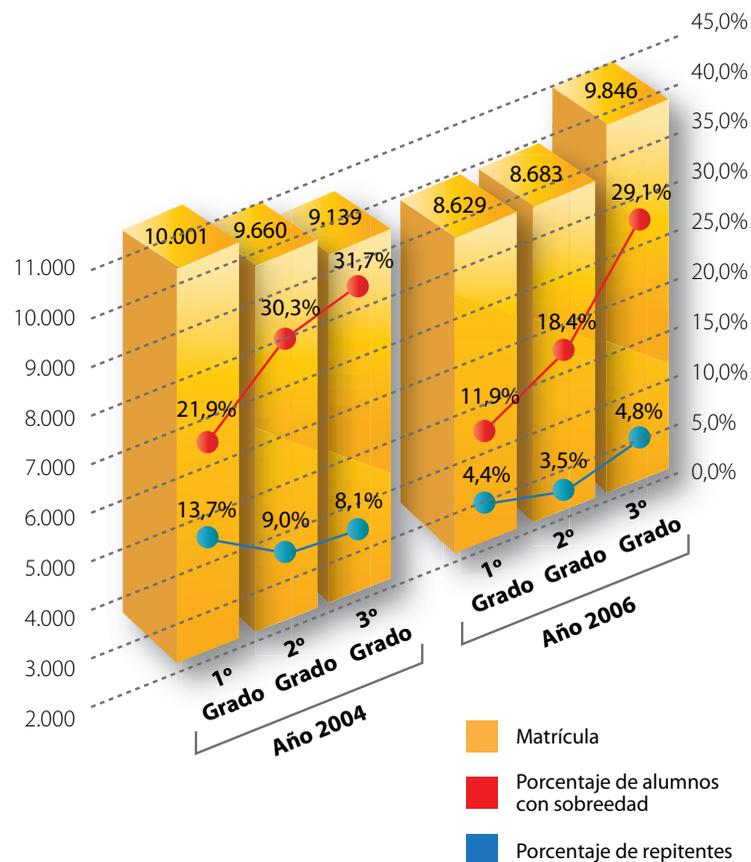
Todos Pueden Aprender propone una intervención integral que permita mejorar las prácticas de enseñanza y modificar las formas de gestión y organización escolar, la distribución del personal, la conformación de los grupos de alumnos, el uso de información para la toma de decisiones individuales y colectivas y la revisión de las prácticas de evaluación. Se trata de un conjunto de acciones preventivas que el programa plantea realizar a los sistemas educativos provinciales y a las escuelas que atienden sectores desfavorecidos para superar el fracaso escolar. En tal sentido, la propuesta de promoción asistida se enmarca en las siguientes metas: reducir el fracaso escolar, prevenir que los alumnos repitan mediante la mejora de las prácticas de aula y de gestión institucional y disminuir la cantidad de alumnos que finalizan la escuela primaria con sobreedad. El trabajo en relación con estos propósitos mostró resultados alentadores. El gráfico siguiente muestra la disminución de los indicadores de repitencia y sobreedad en las provincias de Chaco, Jujuy, Misiones y Tucumán.

Estos resultados merecen ser valorados a la luz del conjunto de dispositivos, estrategias e intervenciones que se describirán a continuación.

El programa se inició y desarrolló asumiendo que trabajar por la disminución del fracaso escolar no podía consistir solo en una política focal o compensatoria, sino que debía apuntar directamente a la mejora de las oportunidades educativas de los más desfavorecidos. También consideró que la innegable influencia de factores sociales, económicos y culturales asociados al fracaso y a la repetición podía ser disminuida activamente desde el interior de la institución escolar, en la medida en que esta operara sobre su propio programa educativo atemperando la acción negativa de los factores externos. Este foco requiere considerar simultáneamente las unidades escolares y el sistema educativo. De allí que la propuesta de intervención abarcara los dos niveles: el estado provincial y la escuela.

## GRÁFICO 2

Chaco, Jujuy, Misiones y Tucumán, 2004-2006. Evolución del porcentaje de estudiantes con sobriedad y de repitentes en escuelas bajo programa



FUENTE: SITIESA, Asociación Civil Educación para Todos, a partir de información del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2004 y 2006 de los ministerios de educación provinciales.

Además, el propósito era generar procesos, estrategias e instrumentos que permitieran involucrar en acciones sustentables en el tiempo a los agentes responsables: las instituciones escolares, sus equipos directivos y sus docentes, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación y autoridades educativas. La sustentabilidad de estas acciones depende, como es largamente conocido, de la capacidad de los distintos agentes para generar una pauta propia y comprensiva del problema que intenta resolverse, de las metas para lograrlo y de las actividades propuestas. Por esta razón, toda acción debía sostenerse en la provisión de herramientas para que las autoridades educativas, los equipos directivos de las escuelas y sus docentes implementaran estrategias de enseñanza y marcos de referencia evaluativos y elaboraran instrumentos de análisis para impulsar procesos de mejora de las oportunidades educativas. De ese modo, la pregunta principal sobre cómo favorecer la

escolarización completa de niñas y niños, particularmente en situación de pobreza, se complementó con otro conjunto de preguntas que formulaban los ejes principales sobre los que se asentaría el desarrollo del proyecto:

- De qué modo promover el debate y el intercambio de ideas y saberes sobre la repitencia, la sobreedad y sus posibles soluciones.
- Cómo conocer y dar a conocer las características de las instituciones, los equipos directivos, los docentes y los estudiantes, así como los saberes y las opiniones de estos últimos acerca del fracaso escolar.
- De qué forma promover el uso de la información sistemática obtenida por medio de la indagación de características, opiniones y saberes con miras a la mejora educativa.
- Mediante qué metodologías de enseñanza y evaluación de la lengua y la matemática en el primer ciclo apoyar los procesos de aprendizaje.
- Cómo apoyar la toma de decisiones y las acciones en función de la mejora.
- Cómo constar si efectivamente se producen mejoras a partir de las acciones emprendidas.

En resumen, la propuesta del programa es apoyar a los estados provinciales y a las escuelas en la implementación de acciones que generen condiciones pedagógicas y organizativas para que los niños culminen sus estudios primarios alcanzando aprendizajes suficientes. Específicamente, los principales objetivos que se propone Todos Pueden Aprender son:

- Fortalecer los aprendizajes básicos mediante la promoción de estrategias para la cobertura universal en el primer ciclo de la escuela primaria y disminuir la repitencia en los primeros años.
- Diseñar, aplicar y ajustar un dispositivo de trabajo que permita la articulación de apoyos técnicos y de definiciones de política educativa para estructurar un itinerario de mejoramiento en escuelas que atienden a población en situación de pobreza.
- Desarrollar junto con las escuelas nuevas metodologías de gestión y organización institucional y estrategias de enseñanza que garanticen logros de aprendizaje para la mayor parte de los niños y las niñas.
- Acompañar en los ministerios de educación provinciales el proceso de desarrollo de equipos técnicos con experiencia en el abordaje del fracaso escolar, que sostengan en forma continua acciones destinadas a garantizar los primeros aprendizajes y a evitar la repitencia y las extiendan hacia otras escuelas.

- Generar metodologías de gestión de la información que permitan contar con bases de datos actualizadas que alimenten la toma de decisiones en las distintas instancias (sistema educativo, instituciones, entidades intermedias, etc.) (Farías, Fiol, Kit y Melgar, 2007).

El cumplimiento de estos objetivos exige un esfuerzo coordinado y mancomunado entre distintos actores estatales, desde funcionarios hasta docentes, y de agencias internacionales y del tercer sector y la sociedad civil. Estos objetivos se corresponden con la creación, el desarrollo y la puesta en práctica del programa Todos Pueden Aprender a partir del año 2003 en las provincias de Misiones, Chaco, Jujuy y Tucumán. UNICEF Argentina se constituyó como agencia de financiamiento, cooperación y difusión del problema del fracaso escolar en distintos ámbitos de las provincias participantes. Por su parte la Asociación Civil Educación para Todos aportó el diseño del programa, el desarrollo de los dispositivos, el soporte técnico y metodológico y la gestión.

### 3.1. Los niveles de acción y de intervención

Como se ha dicho, la ejecución de Todos Pueden Aprender requiere un acuerdo global y operativo con las autoridades educativas provinciales. Los ministros de educación son los principales referentes del programa y deben garantizar su apoyo para asegurar una gestión rápida y eficiente. También es necesario el involucramiento de las otras autoridades educativas de la jurisdicción, particularmente de los responsables del nivel primario. La conducción educativa jurisdiccional debe contar con información cuantitativa y cualitativa que le permita conocer y comprender la situación de la educación primaria, su evolución y sus principales problemas. Al tener información pertinente y precisa sobre el alcance del fracaso escolar, sus causas y sus efectos puede comprometerse con el núcleo del programa: la promoción asistida. En este sentido, la implementación del programa no exige recursos extraordinarios de personal técnico ni altos estándares de equipamiento, pero sí una relación fluida entre la administración educativa provincial y las instituciones educativas.

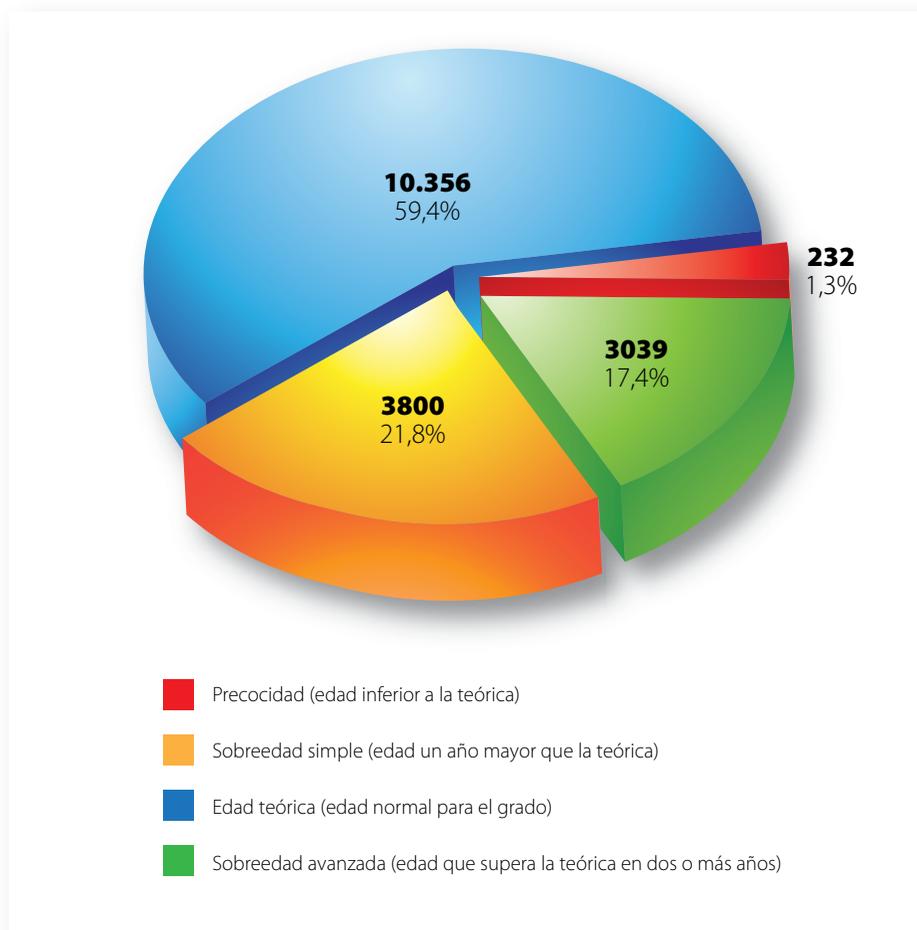
Entre los principales destinatarios y protagonistas se encuentran los equipos directivos y los docentes de las escuelas. El programa les brinda herramientas para mejorar las prácticas de enseñanza y la comprensión de los procesos de alfabetización con el objeto de generar mejores aprendizajes de los niños en condiciones socioeconómicas desfavorecidas. Las escuelas que ingresan al proyecto son identificadas de acuerdo con su alta proporción de matrícula en situación de pobreza y sus elevadas tasas de repitencia y sobreedad, como puede observarse en el gráfico siguiente:

Esas escuelas forman parte de un proceso de trabajo que dura tres años a lo largo de los cuales participan de instancias de reflexión y acciones de capacitación y evaluación, y reciben materiales y asistencia técnica.

Las acciones de Todos Pueden Aprender apuntan a mejorar la enseñanza de la alfabetización inicial y el desarrollo de habilidades básicas de cálculo, así como a fortalecer las posibilidades de aprendizaje de niños que ya acumulan situaciones de fracaso o pueden sufrirlo.

## GRÁFICO 3

Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Misiones, San Juan y San Luis, 2007 a 2010. Condición de edad de 17.472 alumnos de tercer grado de escuelas bajo programa



FUENTE: SITIESA, Asociación Civil Educación Para todos.

Para aquellos niños con ritmos diferentes de aprendizaje o que han experimentado fracasos previos se contemplan formatos de intensificación de la enseñanza e instancias de recuperación dentro del ámbito y el tiempo escolares.

Las familias también son participantes necesarios, por lo cual Todos Pueden Aprender se propone brindarles más y mejor información sobre la escolarización de sus hijos, comprometerlos en el sostenimiento de la asistencia de los niños a la escuela y estimularlos a alentar sus capacidades y posibilidades de aprender.

En resumen, el programa desarrolla una serie de acciones y provee diversos recursos a los distintos niveles de los sistemas educativos provinciales para superar el fracaso escolar. Entre los principales se encuentran:

- El estímulo del régimen de promoción directa y asistida para promover que todos los estudiantes, y particularmente los que viven en situación de pobreza o de marginación cultural, finalicen el primer ciclo con una adecuada alfabetización inicial y un correcto dominio de las nociones matemáticas básicas. La asistencia significa reforzar e intensificar con propuestas eficaces el trabajo de los alumnos que se encuentran rezagados respecto de sus compañeros.
- El aporte de herramientas pedagógicas para que los docentes logren mejores aprendizajes de sus estudiantes. Para esto se dota a los maestros de propuestas metodológicas y secuencias didácticas de alfabetización inicial y matemática.
- La diversificación de las estrategias de gestión de los equipos directivos en relación con el trabajo colaborativo entre los miembros del plantel del primer ciclo, la asignación de docentes a los primeros grados, la optimización del tiempo escolar, la conformación de los grupos escolares, el seguimiento pedagógico de los estudiantes y la optimización de la relación con las familias.
- La evaluación censal de los estudiantes, dos veces al año, en Lengua y Matemática, con correcciones a cargo de otros docentes y con información detallada sobre el posicionamiento de cada niño y grupo.
- La interpretación de la información sobre los rendimientos de los estudiantes y sus itinerarios escolares, para conocer su evolución y detectar oportunamente la necesidad de realizar acciones de refuerzo, compensación o promoción asistida.
- El incremento y la mejora de la comunicación con las familias para favorecer un adecuado apoyo de los adultos a los niños, su confianza en ellos y la valoración de sus logros. Con este fin se estimulan el intercambio de información, el acompañamiento de la alfabetización en el hogar y los compromisos conjuntos entre escuela y familias.
- El desarrollo de buenas estrategias comunicacionales que colaboren con la desnaturalización del fracaso escolar e instalen el programa con fuerza en la sociedad.

Los distintos niveles de intervención se ponen en evidencia en las etapas que el programa propone para su implementación.

### 3.2. Las etapas de implementación del programa

La primera se concibe como una etapa de acuerdos políticos. Comprende análisis teóricos y prácticos del problema y debates y ajustes de la propuesta en el nivel provincial, lo cual es fundamental para dar sustentabilidad al programa. Incluye seleccionar, sobre la base de información estadística, las escuelas en que este se implementará y efectuar adecuaciones de la normativa que den sostén a la propuesta dentro de la comunidad educativa, especialmente respecto a la promoción de los estudiantes de primer ciclo de un grado a otro de un modo que permita compensar

sus dificultades. Además, las autoridades jurisdiccionales deben brindar un apoyo sostenido designando equipos técnicos y generando la articulación institucional con las estructuras del sistema. Por otro lado, la propuesta no requiere más materiales que los libros y útiles escolares. En la Argentina esto ha sido cubierto por los programas nacionales o las acciones gubernamentales de apoyo a las escuelas de menores recursos. Las acciones de capacitación han sido apoyadas por UNICEF y el Instituto Nacional de Formación Docente, organismo gubernamental que depende del Ministerio de Educación nacional. Una cuestión que parece constituir una condición necesaria para la implementación del programa es un buen diagnóstico de las normativas vigentes, para resaltar los aspectos facilitadores o los que puedan obstaculizar el desarrollo del programa, y la capacidad política para realizarles eventuales modificaciones o movilizar su cumplimiento. Debe tenerse en cuenta que el uso y la costumbre llevan a la utilización de formas graduadas de promoción que no siempre exigen las disposiciones. Esta etapa supone establecer acuerdos de trabajo claros, que posibiliten fijar un plan plurianual de aplicación gradual y progresiva, designar agentes clave del sistema educativo que conformen un grupo motivado y motivador para el trabajo en las escuelas y acordar modalidades de fortalecimiento del equipo provincial y de definición de esquemas de acompañamiento directo a las escuelas. El programa sugiere designar y capacitar como pilares de este equipo a los siguientes actores: responsable provincial del programa, especialistas en Lengua y Matemática, asistente administrativo y gestor de la información.

La segunda etapa, de sensibilización, se inicia con la captación, la interpretación y la sistematización de representaciones sobre la repitencia, datos de los estudiantes, las secciones, los docentes y los equipos directivos. Luego comprende convocar a directivos de escuela para presentarles los acuerdos políticos y los indicadores escolares obtenidos, debatir acerca de las causas de la repitición, identificar posibilidades y dificultades de implementación de la propuesta y acordar adecuaciones. Culmina con el conocimiento y la adopción de la metodología en el nivel de la escuela, con apoyo de diferentes acciones y materiales.

Esta etapa procura generar conciencia sobre el problema de la repitición y la sobreead, el modo en que afecta a los niños y el modo en que la organización escolar se adecua a la aceptación de la repitición como mecanismo. Por ejemplo, el Cuadro 1 muestra las opiniones de los docentes sobre esta cuestión y es una información que se presenta para debatir acerca de la naturalización y la valoración de la repitencia.

Si se consideran los acuerdos totales y parciales se puede apreciar que, de los maestros consultados, casi 80% aceptan alguna relación entre repitición y maduración; 60% cree que, en alguna medida, repetir ayuda a los niños a igualar los niveles de aprendizaje y otro tanto no atribuye un impacto negativo desde el punto de vista social o emocional al hecho de repetir ya que “aceptan que se les hizo un bien” y que los compañeros son “comprensivos” con los repetidores. Los datos muestran cómo, de manera espontánea, prima en las escuelas una mirada más benevolente que preocupada por el hecho de que los alumnos repitan. Es sabido el efecto retroalimentador de las condiciones de fracaso que este tipo de visiones conlleva y la necesidad de que un programa dirigido a su disminución opere sobre ellas. Por esto, un primer paso consiste en hacerlas visibles.

La tercera etapa, de implementación, se organiza a través de tres líneas de acción: asistencia técnica, capacitación y promoción de la participación; obtención, sistematización y uso de información, y asesoramiento técnico para la implementación y la gestión del programa.

La primera línea de acción se centra en asistir técnicamente a los equipos directivos durante el desarrollo de las diferentes acciones; en capacitar a los docentes sobre la alfabetización inicial y matemática, así como en los modos de apoyar a los estudiantes con situaciones problemáticas, y en trabajar con las familias y los adultos “significativos” o responsables de la crianza y el desarrollo de los niños que, muchas veces, concurren a las reuniones cuando no pueden hacerlo los padres.

## CUADRO 1

### Naturalización y valoración de la repitencia según 3177 docentes de escuelas bajo programa, 2007 a 2009

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Sin opinión formada	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. Repetir 1° grado es una oportunidad para que algunos alumnos completen su maduración.	38,5%	40,2%	2,5%	8,8%	9,9%
2. La decisión de hacer repetir 1° grado ya se puede tomar en el mes de octubre aproximadamente.	14,1%	31,4%	6,9%	13,5%	34,1%
3. A la larga los niños que repiten aceptan que repetir les hizo un bien.	25,7%	33,3%	17,1%	12,0%	11,9%
4. Los compañeros no repitentes son comprensivos con los alumnos repitentes.	25,2%	38,8%	9,3%	15,8%	10,9%
5. Hacer repetir el grado da resultado porque el que repite llega al nivel de sus compañeros no repetidores.	18,1%	43,4%	5,4%	17,5%	15,6%
6. Los alumnos pobres repiten más, porque sus capacidades de aprender están afectadas por la pobreza.	10,9%	25,9%	3,2%	20,5%	39,6%
7. Muchos niños repiten el año porque la propuesta de enseñanza de la escuela no es apropiada para ellos.	9,7%	24,9%	5,8%	20,2%	39,4%
8. Cuando los chicos repiten 1° grado es mejor que hagan las mismas actividades de aula y para el hogar que sus compañeros de clase que no han repetido.	24,2%	34,2%	6,1%	17,4%	18,1%
9. Los chicos deben repetir 1° grado si no alcanzan a leer y escribir una oración sencilla.	25,9%	26,3%	5,5%	17,5%	24,8%
10. Los chicos que repiten suelen ser los que tienen dificultades de aprendizaje.	33,5%	41,2%	2,4%	15,0%	7,8%
11. Una de las mejores medidas que puede tomarse con un alumno que tiene dificultades de aprendizaje, es hacerlo repetir.	5,6%	25,2%	5,3%	23,4%	40,5%

FUENTE: Indagación de Oportunidades Educativas en la Escuela Primaria, Asociación Civil Educación para Todos.

La segunda línea se dirige a obtener datos a través de instrumentos de indagación y evaluación y a sistematizarlos para monitorear el desarrollo del programa tanto en el nivel de la escuela como en el de las secciones y cada uno de los estudiantes que las componen, para identificar trayectorias escolares, logros educativos y necesidades de apoyo específicas; asimismo, se centra en promover el uso de esta información sistemática por parte de los equipos directivos y los docentes para favorecer la toma de decisiones fundamentadas.

La información sobre la escuela y las características y percepciones de sus docentes y directivos se recaba a través de diferentes tipos de cuestionarios. Por su parte, la información referida a los saberes de los estudiantes se obtiene a través de la aplicación de dos pruebas censales por año, de Lengua para primer grado, y Lengua y Matemática para segundo y tercer grados<sup>47</sup>.

La evaluación es considerada la fuente de información que permite tomar decisiones de intervención para mejorar los aprendizajes. De allí que, para detectar progresos y dificultades, se tomen dos pruebas equiparables en cada grado, una al inicio de la intervención y otra al final, y que se analicen los resultados junto con los directores y los docentes de cada escuela participante. Adicionalmente, la evaluación inicial permite aproximarse al nivel de logro de los alumnos en cada una de las competencias evaluadas y ajustar la intervención posterior, elaborando secuencias de trabajo específicas de acuerdo con los resultados observados.

Cada escuela recibe un informe correspondiente a sus resultados y sus directores y docentes son apoyados para interpretarlos adecuadamente, mediante ejemplos y preguntas tendientes a que se establezcan relaciones y a que se planteen descripciones sistemáticas, posibles explicaciones y líneas de acción.

En suma, esta modalidad de evaluación sistemática pretende que los actores se replanteen el estilo de gestión y en las metodologías de enseñanza basándose en información; al mismo tiempo, marca otra diferencia clave entre la promoción automática y la promoción asistida: el programa no promueve el facilismo, sino la facilitación fundamentada y responsable de la continuidad de los alumnos en el primer ciclo. La tercera de las líneas de acción de la etapa de implementación está destinada al equipo provincial. Se ejecuta a lo largo de todo el proceso de implementación del programa y tiene como objetivo capacitar a los especialistas de Lengua y Matemática

---

47 Las pruebas evalúan competencias. En Lengua, se denominan “alfabética”, “lectora” y “escrita”. Se consideran indicadores de la competencia alfabética la clasificación de palabras cortas y largas, que empiezan y terminan igual y que tienen una letra intermedia igual; la compleción de palabras y el cambio de letras para formar otras palabras. Son indicadores de la competencia lectora el reconocimiento de información puntual dada en un texto conocido o nuevo y la reorganización o integración de datos diseminados en un texto conocido o nuevo. Los indicadores de la competencia escrita son la copia completa de un texto dado, la producción de escrituras de rutina (como el nombre propio) y la de repuestas pertinentes y la producción de un texto cuyas características han sido enseñadas. En Matemática, las competencias evaluadas se denominan “numérica”, “de la comunicación” y “de la comprensión” (denominaciones que corresponden al período 2004-2006, posteriormente, fueron modificadas). Son indicadores de la competencia numérica ejecutar procedimientos algorítmicos, utilizar en una situación dada procedimientos análogos a los utilizados en otra y seleccionar entre varios procedimientos el adecuado para resolver una situación. Los indicadores de la competencia de la comunicación son la expresión del pensamiento mediante el lenguaje verbal, gráfico o simbólico matemático y los que corresponden a la competencia de la comprensión, el reconocimiento de conceptos matemáticos, la interpretación de la información, la identificación de las operaciones matemáticas que deben realizarse y el análisis de los procedimientos heurísticos y algorítmicos.

que integran el equipo provincial, a los responsables de la aplicación y la corrección de los instrumentos de indagación y evaluación, así como a los encargados de la carga de los datos. Comprende además la realización de instancias de revisión de los logros, las dificultades y los datos recabados en el conjunto de las escuelas, a fin de definir y redefinir acciones necesarias.

## 4. UN PROGRAMA EN DESARROLLO

Hasta aquí se han presentado los rasgos generales del programa, que basa su intervención en un conjunto de dispositivos que promueven la exploración y el análisis de las situaciones particulares y del conjunto, la capacitación, la apropiación de estrategias y herramientas didácticas para las áreas seleccionadas y el uso de un sistema de evaluación y monitoreo. Sin embargo, estas son las características que adoptó a través de un proceso que abarcó tres períodos: un período de exploración, otro de extensión y el último, de asentamiento y expansión.

### 4.1. El período de exploración

En 2003 el programa Todos Pueden Aprender ejecutó una fase “exploratoria” en 18 escuelas de Chaco, Jujuy, Misiones y Tucumán. Las escuelas fueron elegidas porque presentaban buenos resultados educativos pese a encontrarse en zonas caracterizadas por condiciones socioeconómicas desfavorables. El programa trató de analizar las particularidades de esas escuelas y proponer a partir de ello un marco que encuadrara el problema de la repetición y ayudara a los diferentes actores intervinientes a situar las variables que confluyen en él (Kit y cols., 2004a y 2004b)<sup>48</sup>. Algunas de las preguntas que se plantearon durante ese período para promover la reflexión y la indagación fueron las siguientes:

- Qué criterios se ponen en juego para promover o no a los alumnos.
- En qué momento del año los maestros predicen que un estudiante “va a repetir”.
- Quién toma la decisión de hacer repetir de grado.
- Cómo se organizan las secciones de primer grado y por qué.
- Qué sienten los estudiantes que repiten, abandonan y cursan una y otra vez el mismo grado.
- Por qué tienen que repetir.
- Cómo se justifica ante ellos la repetición.

---

48 Los resultados de estas tareas están reflejados en dos documentos de trabajo para profundizar el debate y la reflexión: Conceptos para seguir trabajando y Testimonios para conocer, entender y actuar, elaborados conjuntamente por la Asociación Educación para Todos, UNICEF Argentina y personal de los ministerios provinciales.

- Cómo se comprueba que la decisión de hacer repetir el grado fue acertada.
- Cómo se motiva a los estudiantes que repiten para seguir aprendiendo.
- Qué se les ofrece y se les demanda.
- Si en estudiantes repetidores, padres, docentes, directores y la sociedad en general existen sentimientos de resignación respecto de una educación que permita alcanzar mejores niveles educativos.
- A quién o qué se adjudica el problema de la repetición.

Esa exploración sobre las prácticas escolares mostró ciertos comportamientos y concepciones sobre los que se requería trabajar. Entre ellos cabe destacar:

- La decisión de repetir se justificaba muchas veces en “no saben leer y escribir”, pero cuando se preguntaba qué significa “leer y escribir” las respuestas eran muy variables y los indicadores ofrecidos superaban expectativas de logro establecidas en documentos curriculares.
- Muchos docentes tenían certezas acerca de los alumnos que no promoverían apenas pasada la mitad del año y disminuían su esfuerzo y su atención para con ellos.
- La decisión de repetir era comunicada a la dirección en general cuando ya había sido tomada y solo a efectos administrativos.
- En muchas escuelas no se daban clases en el período de recuperación (mes de febrero).

Una certeza asentada en ese período, y mantenida hasta ahora, es que la mejora escolar no puede provenir solamente de la utilización de un dispositivo: es necesario, simultáneamente, apuntar a esclarecer las dimensiones del problema, ayudar a establecer un estado de situación, promover la expansión de las perspectivas sobre el tema (usualmente discretas y limitadas) y mejorar la disponibilidad de elementos para la reflexión. De allí que, en el marco del programa, se haya procurado ofrecer asistencia pedagógica adecuada mediante dispositivos específicos y la producción y el uso local de conocimientos. Por eso, y desde ese entonces, una preocupación permanente fue desarrollar materiales que conjugaran el tratamiento y el análisis de los problemas con propuestas alternativas de resolución. En esa primera etapa se trabajó sobre las caracterizaciones de los estudiantes más pobres; los rasgos de las escuelas que obtienen buenos logros en contextos de pobreza; la adjudicación de responsabilidades sobre la repetición escolar; las alternativas para superar la tensión entre educación y pobreza; los efectos negativos de la repetición sobre el aprendizaje y las habilidades de los niños, y el desarrollo de lineamientos organizativos, institucionales y pedagógicos para fundamentar un proyecto de disminución de la repitencia.

Mediante este trabajo se procuraba generar documentos dirigidos a las escuelas que

aportaran información académica de modo accesible, notas que contextualizaran los temas para el lector local, así como remisiones a testimonios de diferentes actores. Este conjunto se organizó en torno a cinco “Bloques conceptuales” (Kit y cols., 2004a) que sintetizaron las ideas básicas que articulan el proyecto:

- “Educación de calidad para todos: una premisa para que ‘tod@s puedan aprender’”.
- “Las ‘escuelas que trabajan bien’ crean condiciones para que se concrete que ‘tod@s puedan aprender’”.
- “La necesidad de superar la repitencia y el abandono en la Educación General Básica logrando que ‘tod@s puedan aprender’”.
- “Actuar pedagógicamente para que ‘tod@s puedan aprender’”.
- “Todos en la escuela para que ‘tod@s puedan aprender’”.

## 4.2. El período de asentamiento

La fase inicial o piloto permitió ajustar la indagación y la intervención y ampliar la cobertura de escuelas en las cuatro provincias —Chaco, Jujuy, Misiones y Tucumán— que participaron también en la primera etapa de implementación extensa del programa: 2004-2006. En ese período el proyecto abarcó 127 escuelas.

El primer paso permitió contar con el apoyo de las autoridades provinciales para implementar el programa y ajustar las normativas que hicieran hacer viable la promoción asistida. Además se identificaron los recursos humanos y materiales necesarios y se estableció la agenda de acciones. Las escuelas en las que se trabajaría fueron seleccionadas por los ministerios de educación provinciales de acuerdo con datos sobre repetición y sobreedad<sup>49</sup>. Se conformó el equipo de implementación en cada provincia, se efectuaron reuniones y capacitaciones de equipos directivos y docentes y se realizó la aplicación de pruebas diagnósticas en las cuatro provincias: de Lengua en primer grado, durante 2004, 2005 y 2006; en segundo grado en los años 2005 y 2006 y en tercer grado en 2006; de Matemática en segundo grado durante 2005 y 2006 y en tercero también en 2006.

Como se ve, la cobertura del programa fue progresiva. Incluso se sugirió que los docentes mantuvieran los grupos iniciales para facilitar la implementación, lo que se logró en la mayoría de los que participaron los tres años de duración del programa. Según la capacitación recibida y las horas cátedra de implementación del programa, los docentes participantes pueden clasificarse en tres grupos: a) los que participaron un año (55,7%) con 24 horas de capacitación y 60 de implementación en aula; b)

---

<sup>49</sup> Los datos fueron tomados por la asociación Educación para Todos de los informes surgidos del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos efectuado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

los que lo hicieron dos años consecutivos (29,9%) con 48 horas de capacitación y 120 de implementación y c) los que participaron a lo largo de los tres años (14,3%), recibieron 72 horas de capacitación y tuvieron a cargo 180 horas de implementación en el aula.

Los resultados de las evaluaciones iniciales fueron sometidos a análisis y, después de la planificación y la ejecución de las acciones de directivos y docentes, se aplicaron pruebas finales con el objetivo de contrastar resultados.

### 4.3. El período de expansión

En esta etapa del programa, que puede situarse a partir de 2007, se afinaron los sistemas de indagación de la situación de las escuelas mediante instrumentos objetivos de recolección de información. La escuela, los equipos directivos, los docentes, los estudiantes y los padres o madres fueron considerados un componente del universo que debía analizarse e incluirse en la intervención mediante estrategias específicas. Estas unidades se determinaron con el propósito de alcanzar y ofrecer una mirada integral e integrada sobre las oportunidades educativas en el primer ciclo de la escuela primaria. Además, a partir de los resultados de la intervención se perfeccionaron y se ofrecieron una serie de insumos para comunicar los resultados a cada escuela, así como un conjunto de propuestas de gestión y pedagógicas cuyo propósito es disminuir el fracaso escolar en el nivel primario, a las cuales nos referimos más en detalle en el apartado 5.

En esta fase se expande el proyecto, en distintas escalas a otras provincias del país: Formosa (2006 y continúa), Entre Ríos (2009 y continúa), San Juan (2007 y continúa), escuelas rurales de Santa Fe (2007) y Mendoza (2008 y continúa). Estas acciones contaron con el apoyo de UNICEF, que cedió los módulos para docentes; con financiamiento del Instituto Nacional de Formación Docente y de los gobiernos provinciales, en el caso de Formosa y de Santa Fe.

## 5. DISPOSITIVOS Y ESTRATEGIAS PARA EFECTIVIZAR LA PROMOCIÓN ASISTIDA

En el marco del programa Todos Pueden Aprender, la promoción asistida en el primer ciclo de la escuela primaria se planteó como una metodología de intervención escolar que incide en las prácticas de enseñanza y las de evaluación, así como en los criterios de gestión institucional, para ofrecer más y mejores oportunidades de aprender a todos los estudiantes. La promoción directa fue una herramienta cuyo uso se estimuló y, en algunos casos, se habilitó mediante la ratificación de normativa vigente basada en el concepto de ciclo, pero no constituyó de ningún modo el instrumento clave del programa, sino un complemento necesario para la coherencia de la propuesta. El objetivo es lograr que todos los niños puedan transitar el primer ciclo de la escuela primaria con oportunidades de aprendizaje de alfabetización ini-

cial y nociones básicas de matemática que les permitan concluir el ciclo en tiempo y forma, es decir, sin fracasos.

Son metas de la promoción asistida el incremento de la cantidad de alumnos que dominan los contenidos previstos por los planes de estudio provinciales de Lengua y Matemática; el establecimiento de mecanismos institucionales que reemplacen la decisión de hacer repetir el primer grado por acciones de apoyo adicional a los alumnos con menores logros y la disminución de la sobreedad en el primer ciclo mediante la diversificación de las modalidades de enseñanza y gestión.

Esta tarea se realiza a lo largo de tres años consecutivos y se apoya en tres ejes principales: 1) implementar un régimen de promoción que dé tiempo al desarrollo de las habilidades de alfabetización inicial y de matemática previstas para el primer ciclo del nivel primario; 2) obtener e interpretar información sobre los itinerarios escolares y los factores asociados a ellos para diseñar estrategias fundamentadas y 3) fortalecer las herramientas pedagógicas de los docentes, las estrategias de gestión de los directores y la comunicación con las familias y las instituciones sociales.

En el próximo apartado se hará referencia a la obtención, la interpretación y el uso de información en las escuelas del programa y en los siguientes, a las propuestas para favorecer la gestión escolar y la actualización didáctica.

### 5.1. Conocer para comprender y para actuar

Desde su inicio, el programa Todos Pueden Aprender asumió que proponer buenos dispositivos normativos, de gestión o didácticos no era suficiente para reducir el fracaso escolar; se necesitaba además desarrollar un conjunto de disposiciones para la acción en las organizaciones y en las personas involucradas. Para eso, debía disponerse de un conocimiento compartido sobre la situación del fracaso, sobre los factores influyentes en él y sobre las posibilidades de modificarlo mediante una acción consciente y conjunta. Por esta razón se indagó y sistematizó información que permitiera conocer las características, los saberes y las opiniones que las instituciones educativas y sus actores han construido sobre el problema del fracaso y de la repitencia y el modo en que influye sobre las oportunidades educativas en los primeros años de la escuela primaria. De esa manera, se esperaba brindar a los equipos de las escuelas participantes insumos para impulsar procesos de mejora.

Se definieron tres dimensiones principales que deberían ser objeto de estudio, sistematización y reflexión: las características, las opiniones y los saberes. A continuación se describe brevemente cada una.

Las *características* son las propias de las escuelas, de los directivos, los docentes y los alumnos. Se sistematizan los datos de matrícula, abandono y sobreedad a partir de los archivos de las escuelas y datos proporcionados por el equipo directivo. A través de registros del total de los grados y las secciones de primer año a tercero, se especifica la matrícula por grado, su edad, su sexo, su condición en relación con la

repetición y la cantidad de inasistencias. Además, mediante cuestionarios anónimos auto-administrados se indaga la situación del personal directivo y docente: cantidad, edad, sexo, antigüedad y condición de revista y, en el caso de los docentes, grado en el que se prefiere enseñar.

Es bien sabido el papel que las autopercepciones y las creencias personales juegan en la toma de decisiones personales e institucionales. Por eso, se adjudicó importancia a la indagación y puesta en debate de las opiniones de alumnos, padres, docentes y directivos acerca de las oportunidades educativas. Cada grupo en particular fue indagado mediante instrumentos específicos para sistematizar sus *opiniones*.

Se realizaron encuestas anónimas a los directivos sobre los criterios utilizados para conformar las secciones de primer grado y detectar si entraba en juego la constitución de secciones homogéneas para que “los alumnos con dificultades no retrasen al resto”. Esta estrategia de “concentración de problemas” suele provocar efectos desfavorables en las posibilidades de aprendizaje. Mediante cuestionarios anónimos y auto-administrados también se buscó conocer cómo valoran los docentes la repetición y cuáles son sus expectativas sobre el logro de los estudiantes repetidores.

Un conjunto de actividades se dirigió a conocer las opiniones de los estudiantes de tercer grado sobre sus logros en alfabetización. Una de ellas consistió en proponer la redacción de textos con la consigna: “Cuento lo que me pasó cuando empecé a leer y a escribir”. El propósito era establecer relaciones entre opiniones y condiciones de sobreedad, repetición y ausentismo. Por otro lado, se examinaron, por medio de reportajes y formularios, las percepciones acerca del fracaso escolar de alumnos con sobreedad.

Por último, los padres y las madres participaron de un espacio de expresión que, mediante un trabajo con afiches, fotografías y preguntas, trataba de conocer su percepción sobre la experiencia escolar de sus hijos.

Hasta aquí puede decirse que la indagación se organizó proponiendo, primero, el conocimiento de la información de base, las *características*, y luego el conjunto de percepciones y creencias, las *opiniones*, que ofrecen en buena medida el fundamento motivacional para actuar en un sentido u otro. La tercera dimensión consistía en estudiar los conocimientos específicos que conforman la base para poder actuar, lo que se denominó los *saberes*, tanto los de directivos y docentes sobre formas y estrategias de enseñanza, como los de los alumnos sobre algunos contenidos básicos.

Se aplicaron cuestionarios anónimos auto-administrados a directivos y docentes para averiguar sus consideraciones sobre las formas de enseñanza adecuadas en la alfabetización lingüística y matemática en el primer ciclo. Estos cuestionarios solicitaban indicar “verdadero” o “falso” ante afirmaciones como: “En tercer grado, los alumnos deben terminar una redacción en una hora de clase” o “Los maestros de nivel inicial tienen que enseñar el abecedario”. En el caso de los alumnos, la información sobre sus saberes se obtuvo, como se ha dicho, a través de la aplicación de pruebas iniciales o diagnósticas de Lengua en primero, segundo y tercer grados, y de Matemática en segundo y tercer

grados. Se parte del supuesto de que el análisis de los logros en las pruebas diagnósticas, conjuntamente con el de las características y las opiniones, permite implementar acciones de apoyo de los aprendizajes de los estudiantes que evidencian bajos logros, sobreedad, baja autoestima académica y otros factores que podrían conducir al fracaso escolar. Para verificar el éxito de las acciones de apoyo, se aplican también pruebas finales, según se ha visto en el apartado 3.2. Las pruebas forman parte de un sistema de evaluación permanente que permite monitorear y replantear las estrategias de enseñanza y ofrecer evidencia sobre el efectivo avance en los aprendizajes.

Para abordar las dimensiones clave de las unidades de análisis se elaboraron 18 instrumentos (el lector interesado puede ver un cuadro que los compendia al final del capítulo). También se produjeron materiales específicos para ordenar y pautar las condiciones de recolección y aplicación<sup>50</sup>.

La aplicación de los instrumentos generó información que fue sistematizada en informes<sup>51</sup> destinados a estimular el análisis y la discusión por parte de los directores y los docentes de cada escuela participante. Estos informes ofrecían datos y planteaban preguntas sobre un extenso conjunto de situaciones, problemas y preocupaciones asociados a los fenómenos del fracaso y la repitencia escolar. Por ejemplo, en relación con la trayectoria de los estudiantes:

- La cantidad de alumnos con edad teórica, sobreedad simple y sobreedad avanzada, y el modo en que se consideraba y atendía su situación.
- El seguimiento interanual de la matrícula estudiantil de primer ciclo, según la condición de edad, y la identificación de diferencias o regularidades entre años, así como de las posibles razones de estas.
- Los promedios de inasistencias de los estudiantes de primer ciclo en el período marzo-mayo, según condición de edad y sexo, la identificación de ausentismos normales y preocupantes, y las causas de estos últimos.

Otros presentaban información sobre los niveles de dominio de competencias básicas y la asociación con factores relacionados con la enseñanza y el aprendizaje. Por ejemplo:

- Los conocimientos de los alumnos de primer ciclo en Lengua y en Matemática por competencia y condición de edad, las posibles asociaciones entre estos aspectos y los logros alcanzados y la identificación de núcleos que requirieran más urgentemente acciones de enseñanza.

---

50 El Programa ofrece una Guía técnica para la aplicación de instrumentos, que brinda instrucciones detalladas sobre la correcta implementación de cada uno de los instrumentos de indagación. Este manual presenta una explicación de qué y para qué se indaga, con el fin de brindar un marco general que permita comprender los propósitos; ordena la secuencia temporal en que deben ser realizadas las diferentes tareas previas y la aplicación misma de los distintos instrumentos y presenta una descripción técnica de cada uno de los instrumentos de recolección y aplicación y las indicaciones precisas para su correcta utilización, carga y guarda.

- Los conocimientos de los alumnos de los grados mencionados en las áreas mencionadas, por tipo de sección y turno, y la condición de revista y antigüedad del docente a cargo; la identificación de semejanzas y diferencias, y las posibles asociaciones entre estos aspectos y los logros alcanzados.

Sobre la base de estas informaciones se trataba de ayudar a establecer en qué medida la escuela atendía o debía atender situaciones problemáticas. Esta reflexión se motivaba mediante preguntas específicas como: “Entre los casos que aparecen en la nómina, ¿hay algunos a los que usted ya había prestado especial atención? ¿Cuáles? ¿De qué manera?”.

También se sistematizaron informes sobre las percepciones y creencias de docentes y padres acerca de la repetición. Estos tenían el propósito de ofrecer una razonable oportunidad de discutir y revisar creencias que, en la mayoría de los casos, se revelan como predictoras de la influencia que las escuelas pueden tener en la mejora de los indicadores de fracaso y la disminución de sus consecuencias. Entre ellos se contaban:

- Las opiniones de los padres y las madres sobre la escuela, la frecuencia con la que se presentaban y las razones de ambos aspectos.
- La percepción de los docentes sobre las opiniones de los padres frente a la repetición de sus hijos, las respuestas que dan los docentes a los padres y las posibles diferencias de posición expresadas.

Por último se ordenó la información referente a las capacidades y disposiciones de directivos y maestros para iniciar acciones de mejora.

- La cantidad de docentes y directivos de la escuela que muestra tener saberes actualizados sobre didáctica de la Lengua, de la Matemática y de la Organización escolar, la relación entre actualización y saberes de los estudiantes, por un lado, y antigüedad docente, por otro, y la posibilidad de organizar intercambios en función de diferencias.
- Las características del personal docente en cuanto a antigüedad, situación de revista y nivel de satisfacción por ejercer en el grado en que ejerce, y los criterios con que se designan los maestros de primer ciclo y se ofrecen oportunidades de intercambio de experiencias en función de las diferencias.

Para acopiar la información el programa generó el Sistema de Información de los Itinerarios Escolares Asistidos (SITIESA). Mediante este sistema de información se procuró:

- Informar los itinerarios escolares de los alumnos según diferentes niveles de agregación como insumo para planificar acciones que protejan la calidad y la continuidad de dichos itinerarios.

- Monitorear el desarrollo del programa y sus avances, para identificar logros y dificultades, orientar las intervenciones generales y evaluar el desempeño.
- Proveer a los equipos de trabajo insumos que permitan poner a prueba hipótesis y discursos naturalizados en el sistema educativo.
- Presentar datos de forma accesible para diferentes actores: los equipos técnicos de los ministerios, los directores de las escuelas y el equipo técnico de la Asociación Civil Educación para todos, responsable del programa, entre otros.

En suma, un propósito del programa es que las autoridades políticas provinciales, los supervisores, los equipos técnicos y los agentes de las escuelas cuenten con información correspondiente a sus propios resultados en cada una de las dimensiones elegidas: caracterización, saberes y opiniones, y en relación con las distintas unidades de análisis: escuela, directores, docentes, alumnos y padres de familia. Este proceso de producción, análisis y devolución de información cumple una doble función. Primero, estimular a los docentes y directores para que reflexionen sobre la situación de la institución. Segundo, y muy particularmente, capacitar a los equipos directivos y a las escuelas en la producción, la interpretación y el uso de información relevante, incluyendo datos estadísticos simples.

Las formas de trabajo descritas también constituyen insumos valiosos que ubican la evaluación de los aprendizajes no solo como mecanismo de control, sino fundamentalmente como instancia de recolección de información para tomar decisiones fundamentadas que apunten a la mejora. A partir de la información obtenida en una indagación como la propuesta, se abre la posibilidad de generar estrategias fundamentadas para garantizar a todos los estudiantes más oportunidades de aprender. Además, la creación de bases de datos con información nominal de los itinerarios escolares y el análisis de los resultados en evaluaciones del aprendizaje<sup>52</sup> permiten realizar un seguimiento individual de los alumnos promovidos de manera asistida que asegure las oportunidades de intensificar la enseñanza en cada uno de los grados.

En algunos casos se involucró en las tareas de indagación a los institutos de formación docente locales, para lo cual se contó con el apoyo del Instituto Nacional de Formación Docente. Los alumnos de institutos de formación docente aplicaron los instrumentos de la indagación y cargaron los datos recogidos bajo la supervisión de sus profesores. Esto dio lugar a observaciones y análisis de datos en las diferentes asignaturas del profesorado y a la ampliación de las perspectivas sobre las escuelas en las que las deberán trabajar.

---

51 Puede consultarse el Informe resumen: caracterización, saberes, opiniones (2007), que comprende 22 reportes específicos. Además se realizó un trabajo desagregado en relación con el diagnóstico de Lengua en primer grado; incluye: a) los resultados totales de los alumnos del grado en el área según condición de edad y en forma de porcentajes de respuestas correctas, parcialmente correctas e incorrectas; la cantidad de alumnos del grado y el promedio de inasistencias en el mes anterior a la evaluación; b) las respuestas ítem por ítem en cada sección del grado, clasificadas como correctas, parcialmente correctas e incorrectas; la asociación con la condición de edad de los estudiantes y la comparación entre los datos de las secciones; c) el nivel de logro alcanzado por cada estudiante de cada sección en cada competencia evaluada según edad, condición de repitencia y cantidad de inasistencias en el mes anterior a la evaluación; d) la lista de los alumnos que requieren atención especial por su condición de edad, la cantidad de inasistencias y los logros alcanzados. Como en el primer modelo descrito, los reportes incluyen preguntas para promover la interpretación sistemática de los resultados y la búsqueda de posibles explicaciones. Ver Datos de la evaluación inicial de primer grado (2008).

## 5.2. Mejorar la gestión institucional

Las propuestas de la línea de acción referida a la organización institucional del ciclo se dirigieron a los equipos directivos. El objetivo central era favorecer una organización institucional que garantizara condiciones para que los alumnos pudieran aprender lo necesario en tiempo y forma durante el primer ciclo de su escolaridad. Para ello, se otorgó prioridad a la organización del ciclo. En este sentido, resulta fundamental establecer acuerdos institucionales y garantizar un trabajo coordinado entre el director y los maestros del ciclo para dotar de coherencia y continuidad a la propuesta pedagógica entre un año y otro, tanto en lo que concierne a las estrategias didácticas como a las pautas de evaluación y promoción.

Desde este punto de vista, es esencial que se respeten diversos ritmos de aprendizaje sin interrumpir los procesos con medidas poco efectivas como la repetición. Además, es necesario considerar que esta etapa de la niñez demanda estrategias docentes sobre las que no siempre se reflexiona suficientemente: los niños de primer ciclo deben sentirse apoyados, acompañados y valorados por sus maestros. El ingreso en el primer ciclo es la primera experiencia escolar en la que se juegan saberes evaluados por el sistema educativo y esto impone una gran presión a muchos estudiantes. Si en esta primera experiencia se registran frustraciones y fracasos, las huellas serán difíciles de superar a posteriori. Medidas como hacer repetir un grado en estos primeros años desaniman el esfuerzo familiar de la asistencia cotidiana y la valoración de los padres respecto de las posibilidades de sus hijos. Construir la identidad del ciclo requiere revisar estas ideas, hacerlas propias y ofrecer institucionalmente oportunidades efectivas de aprendizaje, concibiendo el trabajo de cada año como parte de un proceso continuo de construcción de las metas finales de un tramo de la escolaridad.

En suma, se procuró generar condiciones para apoyar al director o el equipo directivo en la implementación del programa en el primer ciclo, con gradualidad, coherencia y convergencia de los esfuerzos y con el fin de generar espacios que respalden su esfuerzo personal y profesional en el ejercicio de su rol, animando y motivando su quehacer. Para esa tarea se promovió la reflexión sobre la información generada por la indagación mediante distintas modalidades: encuentros presenciales del grupo total de directores o de directores por núcleos de escuela, visitas a las escuelas, actividades de lectura y reflexión personal. Se trataba, de manera sistemática, de desarrollar una asistencia técnica particular con los siguientes objetivos:

- Crear un espacio de reflexión y apoyo recíproco entre colegas directores, para la motivación y el estímulo del ejercicio su rol institucional y la construcción y mejora del estilo personal de conducción.
- Desarrollar en profundidad, conceptual y metodológicamente, algunos temas de la gestión del proyecto, como puntos de partida propicios para otras definiciones institucionales.

- Recuperar y fortalecer el ejercicio de las responsabilidades específicas de los directivos respecto de las tareas didácticas, dimensión relegada en muchos casos.

El primer objetivo se expresó en distintas acciones. Una de ella consistía en debatir con el grupo si la repitencia se considera provechosa, inevitable, un mal necesario, una muestra del déficit de las prácticas alfabetizadoras y por qué, entre otros aspectos. Otra, en capacitar para identificar situaciones problemáticas y definir el grupo objetivo, superando afirmaciones del tipo “Todos los niños se duermen, están desnutridos y abandonados”, que no permiten recortar a la población con la que se trabajará. Además, se debatió con los directores cómo la escuela puede demandar a quién corresponda de modo más eficiente si se consideran y documentan indicadores de situaciones problemáticas relacionados con la salud, la violencia familiar o el trabajo infantil.

El segundo objetivo se tradujo en asistir a los directores respecto de los motivos del fracaso escolar, los fundamentos teóricos y metodológicos del programa, la importancia del trabajo colaborativo entre los miembros del equipo de ciclo, la asignación de los docentes a los grados y la capacitación del personal no responsable del aula (bibliotecarios, maestros auxiliares, miembros del gabinete) para realizar funciones de apoyo. Por ejemplo, explicitar los criterios con los que se resuelven la asignación de personal a los grados y la conformación de las secciones permite comenzar a entender que esas cuestiones son parte del trabajo pedagógico y no meros asuntos administrativos. Contemplar alternativas como mantener a un mismo docente para que acompañe a los estudiantes durante primer y segundo grados o especializarlo en el mismo grado durante un tiempo prolongado suponen considerar cuestiones como el apoyo y el seguimiento del traspaso de información. Asimismo, se estimuló que el director acompañara a los docentes en el proceso de construcción de acuerdos, mediara en las situaciones de conflicto, formalizara los consensos y actuara como referente externo.

El tercer objetivo apuntó a aumentar y sostener el seguimiento pedagógico de las secciones, mediante un dispositivo específico de asistencia técnica y capacitación que propicie la adopción de prácticas docentes coherentes y consistentes, que estimule la enseñanza intensificada y diversificada de los alumnos que lo requieren y que utilice la evaluación junto con los docentes para tomar decisiones fundamentadas. También se centró en cómo sensibilizar a los docentes respecto de la necesidad de hacer de la relación familia-escuela algo grato y provechoso para ambas partes a través de la colaboración con adultos significativos antes de las situaciones de crisis, cuando el encuentro se realiza en torno del reconocimiento de logros y experiencias positivas. Esto supone, para el director, capacitar a los docentes para que lleven adelante reuniones y reflexionar con ellos acerca del “clima” de dichas reuniones y el uso de técnicas que promuevan la participación; sobre cómo presentar sencillamente el proyecto a los adultos significativos, en especial la promoción asistida, y cómo concientizar sobre los rasgos afectivos más significativos del desarrollo de los niños y su rol en este plano.

### 5.3. Mejorar la enseñanza para dar continuidad a los aprendizajes

Esta línea de intervención se dirigió a establecer bases para sensibilizar a los docentes respecto del fracaso escolar y generar un trabajo que compense las dificultades y permita la promoción de los estudiantes de primer ciclo de un grado a otro. Esto exigió establecer un dispositivo de capacitación gradual de los docentes de primero, segundo y tercer grados, respectivamente, en las áreas de Lengua y Matemática. Este dispositivo incluyó la aplicación de secuencias modelo de enseñanza, durante al menos 8 semanas distribuidas en bloques en distintos momentos del ciclo lectivo, como demostración y sustento para la planificación docente.

Se procuraba brindar a los docentes herramientas para hacer más efectiva su tarea en Lengua y Matemática, áreas críticas para el buen recorrido escolar en el primer ciclo. En especial, se trabajó intensamente en una propuesta metodológica para la alfabetización inicial y la enseñanza del sistema de numeración y las operaciones matemáticas<sup>53</sup> con el objeto de instalar el uso de secuencias didácticas sistemáticas, organizadas y progresivas, lo que marca una diferencia importante en las oportunidades de aprender.

Esta línea de trabajo se desarrollaba mediante cuatro tipos de actividades: 1) encuentros presenciales de capacitación, 2) visitas de especialistas para realizar asesoramiento didáctico, 3) estudio y lectura individual e institucional de los materiales conceptuales y metodológicos entregados a cada docente y 4) evaluaciones censales de Lengua y Matemática en dos momentos del año para identificar el posicionamiento de los alumnos en el proceso de aprendizaje. Estas actividades fueron desarrolladas por equipos de especialistas provinciales que, a su vez, participaron previamente de un recorrido personal de apropiación de las propuestas. Como se ha dicho, se estimuló muy especialmente que estos equipos provinieran de los institutos de formación docente como modo de ubicar la preocupación por estos aspectos didácticos en la formación de base de los maestros.

Con la aplicación sostenida de estas acciones se procuraba la adopción de una perspectiva del desarrollo de capacidades guiada por la intervención coherente y convergente de los docentes del primer ciclo, en reemplazo de perspectivas maduracionistas espontáneas. Las iniciativas tendieron a que los docentes se apropiaran de los elementos conceptuales de la metodología para ampliarla y recrearan secuencias didácticas, a que fundamentaran sus decisiones y sus prácticas en el uso de información clave y a que implementaran estrategias de evaluación coherentes y coordinadas en lugar de apelar a la repetición como medida educativa.

Hasta aquí se ha descrito el problema al que procura aportar soluciones el programa Todos Pueden Aprender □el fracaso escolar□, su objetivo principal □que todos los niños completen el primer ciclo en forma oportuna y recibiendo una educación de

---

52 Apoyados por la Guía técnica para el procesamiento y la carga de información y la Guía técnica para la sistematización y utilización de la información.

calidad y el eje de su metodología la promoción asistida. Se presentaron algunas de las facetas del fracaso escolar que justifican el enfoque del programa, así como los fundamentos de su metodología en comparación con la repetición o con la promoción directa sin intervención. Asimismo se han ubicado los diferentes niveles de intervención cuya articulación coherente y sostenida requiere la implementación del programa y se han mostrado las estrategias y los dispositivos generados para dar lugar al desarrollo exitoso de diferentes líneas de acción tendientes a garantizar la apropiación de herramientas conceptuales y prácticas para combatir la repetición, la sobreedad y el abandono. Finalmente, se han mostrado las etapas de desarrollo de Todos Pueden Aprender, desde las primeras experiencias y sistematizaciones sobre el fracaso escolar, sus causas y sus efectos, hasta su expansión actual en diferentes provincias de la Argentina. En el próximo apartado se expondrán algunos resultados que muestra la aplicación del programa.

## 6. ALGUNOS RESULTADOS ALENTADORES

En 2007 Todos Pueden Aprender publicó en forma impresa y digital, con el financiamiento de UNICEF, una serie de materiales que, además de presentar núcleos de la propuesta, ofrecen resultados del período que hemos llamado “de asentamiento” (Farías, Fiol, Kit y Melgar, 2007). Estos resultados han sido ampliamente difundidos y se encontraban disponibles en línea en el momento de preparar este texto ([http://www.unicef.org/argentina/spanish/resources\\_8284.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/resources_8284.htm)), por lo que este apartado tomará, principalmente, otro más reciente centrado en la implementación del programa en la provincia de Formosa. La elección de este caso se explica porque corresponde al período en el que el conjunto de instrumentos y dispositivos se encontraba más desarrollado y asentado, y en que, a raíz de esta experiencia, se realizó un estudio comparativo (Chan y Flores, 2009).

La promoción asistida se inició en Formosa durante el segundo semestre de 2006 en 30 escuelas de la capital. Las acciones se focalizaron en el primer grado y abarcaron al inicio aproximadamente 3400 alumnos<sup>54</sup>, lo que representaba un 20% de la matrícula total de ese grado<sup>55</sup>. En los tres primeros años de implementación del proyecto estas escuelas mostraron, como se aprecia en el gráfico 4, reducciones considerables en los porcentajes de repitencia y de sobreedad, que en primer grado disminuyeron de 17,5% en 2006 a 5,1% en 2008.

---

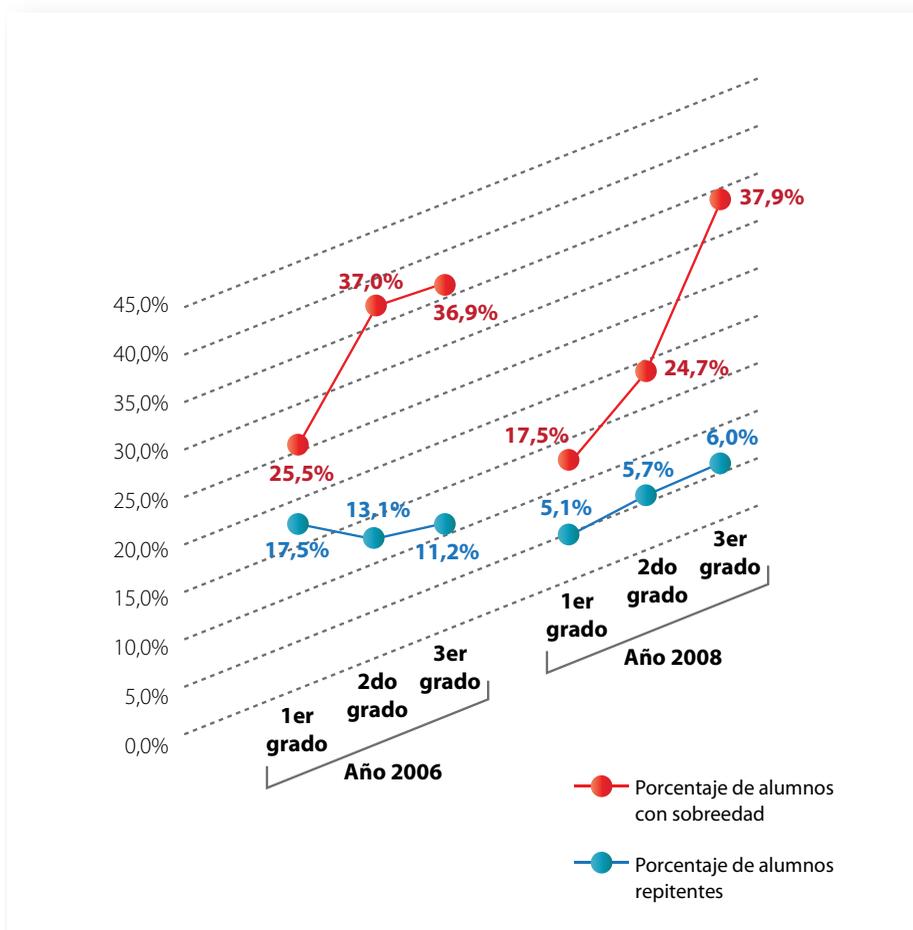
53 Esta propuesta ha sido desarrollada en la colección de módulos Todos Pueden Aprender, cuya publicación ha realizado UNICEF en 2007 (Melgar y Zamero, 2007a, 2007b, 2007c; Melgar, Zamero, Lanza y Schey, 2007; Lanza y Schey 2007a, 2007b).

54 A partir de 2007 la cobertura se amplió a los grados subsiguientes (primero y segundo en 2007 y el primer ciclo completo en 2008); el trabajo se extendió también hacia otras escuelas de la capital y otros departamentos (Asociación Civil Educación Para Todos, 2010).

55 La matrícula total de primer grado en la Provincia era de 17.047 alumnos según el Relevamiento Anual 2006 (Departamento de Carta Escolar y Estadística de la Dirección de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación y Cultura de Formosa).

## GRÁFICO 4

## Formosa Capital, 2006-2008. Porcentajes de repitencia y sobreedad en escuelas bajo programa según grados del primer ciclo



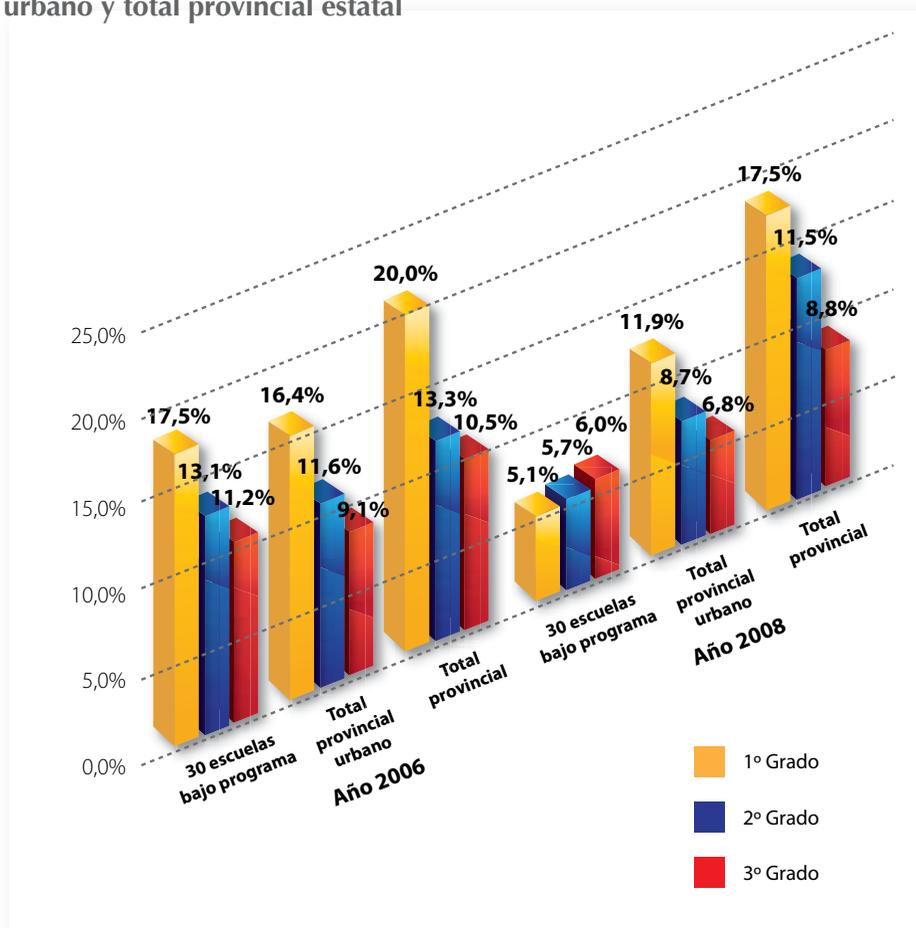
FUENTE: SITIESA, Asociación Civil Educación Para Todos, elaboración a partir de datos del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, años 2006 y 2008, Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Formosa.

Además, la disminución del porcentaje de repitencia fue acompañada por un cambio en la estructura de la situación: la repitencia disminuye en los tres grados, pero la mejora es mucho mayor en los dos primeros que son, normalmente, los más afectados. La mejora de estos indicadores se produjo, además, sin que esto implique un “aplazamiento” que genera un alto número de repitentes al final de ciclo. De hecho, el porcentaje de repitentes en tercer grado también disminuye y es apenas superior al de primero y segundo. De manera concomitante con la disminución de la repitencia, la sobreedad disminuye en los dos primeros grados, aunque crece en forma leve en tercero, probablemente por efecto de las cohortes anteriores, signadas por cifras altas en este indicador.

Algunos datos comparativos muestran que, en tiempos relativamente cortos, las escuelas bajo programa tuvieron un comportamiento diferente y una significativa mejora en estos indicadores en relación con las otras escuelas de la jurisdicción. Como puede verse en el gráfico 5, la disminución de la repitencia en las escuelas bajo programa es importante comparada con las medias provinciales urbana y total. Puede verse además que las escuelas bajo programa tenían al inicio indicadores de repitencia superiores al promedio provincial en áreas urbanas, lo que las ubicaba en peor situación, y que después de tres años de intervención ostentan porcentajes sensiblemente menores que la media provincial (la que también disminuyó como efecto de esta mejora)<sup>56</sup>.

## GRÁFICO 5

Formosa, 2006-2008. Porcentaje de repitentes según grados en 30 escuelas estatales urbanas bajo programa, total provincial estatal urbano y total provincial estatal



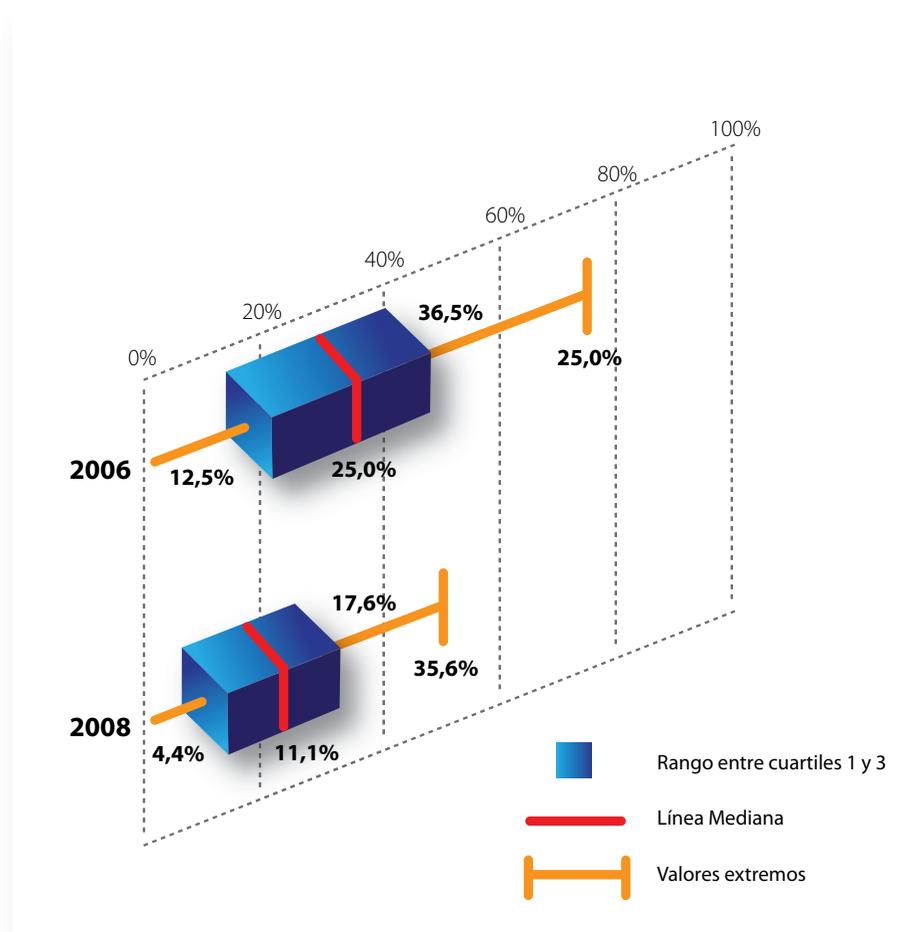
FUENTE: SITIESA, Asociación Civil Educación Para Todos. Elaboración propia a partir de datos del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, años 2006 y 2008, Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Formosa.

56 En el mismo sentido, se puede mencionar el caso de la provincia de Mendoza, donde la implementación del programa comenzó en 2008. Según datos del Ministerio de Educación de la provincia y de la DiNIECE, en 2008 la media provincial de repetición era de 13,2% y en las 211 escuelas que se incorporaban al programa ascendía a 17,2%. Un año después, en esas escuelas la repetición había bajado a 12,1%.

Como ya fue señalado, el fenómeno de la repetición se asocia con la sobreedad. Aunque esta a veces revela ingreso tardío, en general ambas variables están estrechamente relacionadas y constituyen factores de riesgo en los itinerarios escolares. Junto con la disminución en los porcentajes de repetición, el desarrollo del programa en la provincia de Formosa mostró también una disminución de la sobreedad. Como puede verse en el siguiente gráfico, en 2006 más de la mitad de las secciones de primer grado tenían un porcentaje de niños con sobreedad superior a 25%<sup>57</sup> y algunas incluían hasta 62% de niños con edades superiores a la teórica. Dos años después, la sobreedad se redujo de manera importante y la mitad de las secciones en peor situación incluye aproximadamente 11% de alumnos con edad superior a la esperada.

## GRÁFICO 6

Formosa, 2006-2008. Distribución de las secciones de primer grado según porcentaje de estudiantes con sobreedad en escuelas bajo programa



FUENTE: SITIESA, Asociación Civil Educación Para Todos.

57 Es lo que muestra la ubicación de la mediana, marcada con la línea punteada.

El gráfico muestra también una distribución más equilibrada de los alumnos con sobreedad en las secciones. La “caja” representa el porcentaje de estudiantes con sobreedad que se sitúan en torno a la mediana, entre el primer y el tercer cuartiles de la distribución. Cuanto más amplia la caja, mayor la desigualdad entre secciones. En 2006 un cuarto de las secciones tenía entre 12,5% y 25,0% de estudiantes con sobreedad, y otro cuarto entre 25% y 36,5%. En 2008 la caja se hace mucho más pequeña, lo que indica que las diferencias entre secciones en cuanto a porcentajes de estudiantes con sobreedad son mucho menores. Por último, los valores extremos representan el porcentaje de estudiantes con sobreedad en los dos extremos de la distribución: el de mayor y menor concentración de estos estudiantes, respectivamente. La extensión de las líneas en 2006 indica que ese año las secciones con porcentajes de sobreedad del extremo de mayor concentración se situaban muy por encima del punto medio. En síntesis, el gráfico expresa una modificación de la composición de las secciones en las escuelas que trabajaron bajo el programa. No solo se registra menos sobreedad en primer grado, sino también que las secciones son más homogéneas: se parecen más entre sí en relación con esa variable.

Esto puede interpretarse como efecto general de la disminución de la repitencia y también como un reflejo de cambios en la organización escolar. No es infrecuente la práctica de agrupar a los estudiantes, sin ninguna normativa que lo avale, en secciones de “buenos alumnos” y de “alumnos con dificultades”, lo que se expresa en grupos con mayor porcentaje de repitentes y de alumnos con sobreedad. Es sabido el efecto adverso que genera esta diferenciación en los grupos con logros más bajos. Por eso, un propósito del programa fue ayudar a moderarlo abriendo espacios para el equipo directivo y los docentes que permitieran constatar esta práctica y reflexionar sobre sus efectos.

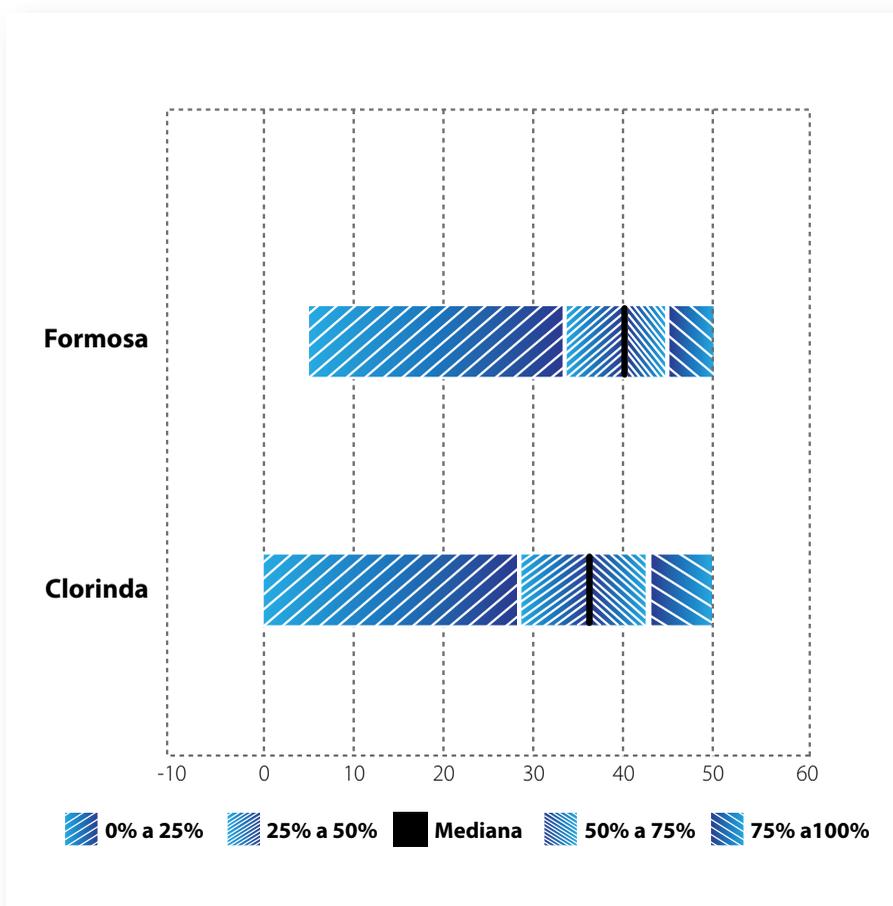
Como se ha detallado en el apartado 5, el programa se preocupó por generar un conjunto de dispositivos y estrategias para que el mejor tránsito de los niños en el primer ciclo no se hiciera a expensas de los aprendizajes necesarios. Enfatizar este punto tiene importancia, como es lógico, desde la perspectiva de la equidad y la igualdad de oportunidades educativas. Pero también tiene importancia desde una perspectiva de legitimación de las acciones. Muchas de las estrategias dirigidas a la disminución de la repitencia y el fracaso son rechazadas con argumentos como “se disminuye la calidad educativa” o “se estimula el facilismo”. Aún con una mirada benevolente, muchas veces esas estrategias se identifican con lo asistencial más que con una política educativa dirigida al apoyo y la mejora del aprendizaje en reemplazo de la “selección natural” expresada en la repetición en los primeros años.

Constatar la mejora en los aprendizajes requiere estudios comparativos que el programa pudo comenzar a realizar solo en los últimos años y todavía de forma limitada. Esto puede explicarse porque el conjunto de la información obtenida mediante el sistema de evaluación bianual está dirigido a la intervención y al monitoreo del proceso por parte de cada escuela participante. Cuando el programa se asentó y se expandió sí fue posible destinar recursos para obtener información sobre escuelas fuera de programa, que actuaran como “caso control”.

En 2008 se realizó una comparación entre Formosa capital, que ya tenía todas sus escuelas bajo programa, y Clorinda, la segunda ciudad en importancia, donde el programa no se había implementado aún, pues se consideró que ambas ciudades eran comparables desde el punto de vista de sus condiciones sociales. Se tomó la misma prueba de Lengua a los alumnos de tercer grado de ambas localidades. Los resultados muestran que los alumnos de las escuelas de Formosa, que habían disminuido sus porcentajes de repetición, lograron también resultados de aprendizaje superiores.

## GRÁFICO 7

Formosa y Clorinda, 2008. Distribución de resultados en Lengua, tercer grado.

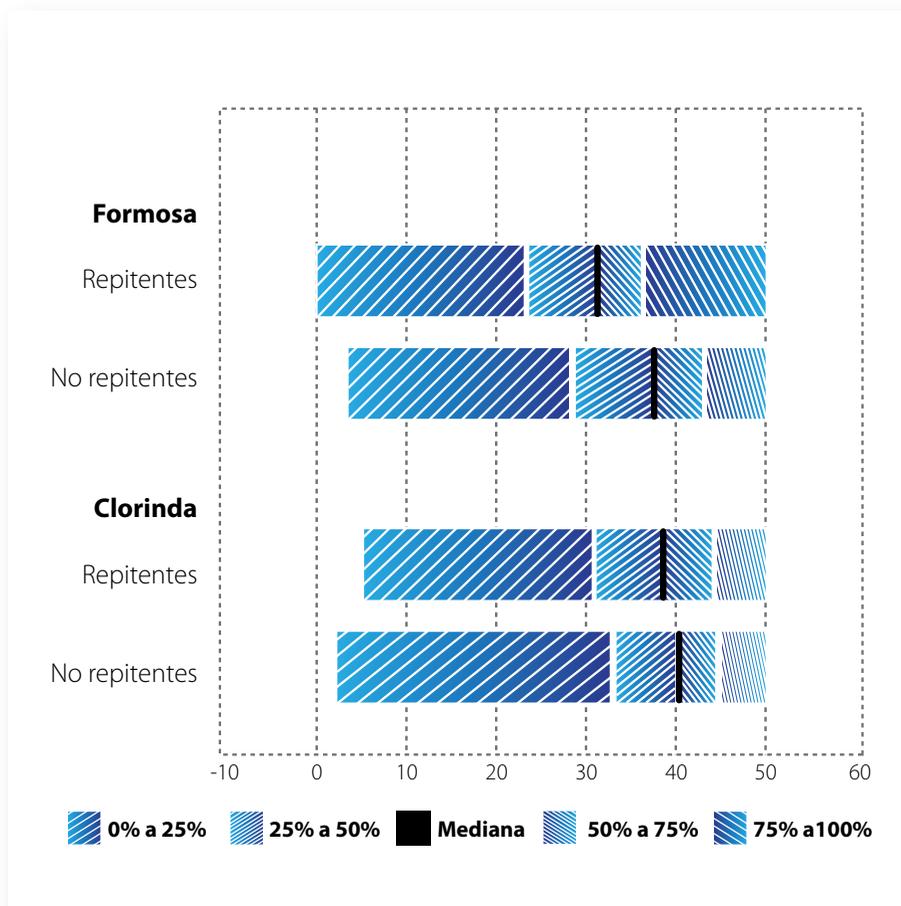


NOTA: para facilitar la lectura de la distribución se excluyen los outliers del gráfico.  
FUENTE: adaptado de Chan y Flores (2009).

El gráfico 7 representa la distribución de alumnos según un puntaje<sup>58</sup> que sintetiza los resultados en la prueba y que no equivale a una calificación. La “caja” azul representa la distribución del total de alumnos evaluados en cada ciudad; cada sector dentro de ella corresponde a 25% de los estudiantes. La línea negra representa la mediana e indica el puntaje que divide el grupo de alumnos en dos partes iguales. Como puede apreciarse, este punto de corte es más alto en Formosa que en Clorinda. Indica que la mitad de los alumnos de Formosa con mejores puntajes tuvieron resultados más altos que la mitad de los estudiantes de Clorinda. También, que 50% de los estudiantes con menor rendimiento en Formosa obtuvo mejores resultados

## GRÁFICO 8

Clorinda y Formosa, 2008. Distribución de resultados en Lengua, tercer grado, según alumnos repitentes y no repitentes.



NOTA: Para facilitar la lectura de la distribución se excluyen los outliers del gráfico.  
FUENTE: Adaptado de Chan y Flores (2009).

58 El puntaje hace referencia a una representación numérica resumen de los resultados de las evaluaciones. Se utilizó una escala que varía de 0 a 50, donde 0 representa una prueba en blanco y 50 una prueba completa y correcta en todas sus consignas.

que el grupo análogo en Clorinda. Dicho de otra manera: cuanto más a la derecha se ubican la mediana y el conjunto de la distribución, mejores resultados se expresan. Además, las cajas son más cortas en el caso de Formosa. Esto muestra que los resultados son más homogéneos: el mayor nivel de logros es simultáneo a la menor diferencia entre los niños con mayor y menor puntaje en cada sector.

Mediante el análisis de la misma prueba, se compararon los resultados de los alumnos de tercer grado que lo cursaban por primera vez con los de aquellos que habían repetido; los resultados se muestran en el gráfico 8.

Se dice con frecuencia que, repitiendo el grado, los alumnos mejorarán sus aprendizajes, pero la práctica muestra que, pese a la suma de tiempo escolar, los alumnos repitentes obtienen resultados más bajos que sus compañeros. En Clorinda los resultados muestran esas diferencias. No obstante, en Formosa se observa lo contrario. En esta localidad bajo programa los puntajes de los estudiantes repitentes y los de los no repitentes no se diferencian estadísticamente respecto de la puntuación mediana (Chan y Flores, 2009). En Formosa capital la mediana prácticamente coincide en los dos grupos y la distribución es parecida. Además los resultados son más homogéneos que en Clorinda. O sea, mediante una intervención adecuada, disminuyeron las diferencias entre los que lograban mejores desempeño y los que encontraban más dificultades, en un marco donde la distribución general muestra mejores resultados. El efecto beneficioso de las acciones emprendidas en los estudiantes con menor rendimiento y, por lo tanto, con mayor riesgos de fracaso puede verse en la evolución de los logros del grupo que se incorporó al programa en primer grado, el año 2006. A este grupo se le aplicaron evaluaciones en primer grado y también en segundo y tercero. Los resultados fueron organizados en una escala con seis posicionamientos posibles en el proceso de alfabetización inicial<sup>59</sup>. Al inicio del programa, el SITIESA constató que, de 1049 niños evaluados, 268 no presentaban logros o presentaban logros apenas incipientes. Este grupo, que representaba 25% del total, era evidentemente el de mayor riesgo. Sin embargo, a lo largo de tres años de programa pudo continuar su trayectoria escolar y mejorar sus aprendizajes. El gráfico 9 muestra cómo se distribuyeron dos años después esos 268 alumnos en las pruebas correspondientes al final de tercer grado: 61% se ubicó en los dos niveles de rendimiento superiores, algo que logró 78% del total. Es evidente entonces que estos alumnos lograron no solo alcanzar la finalización del ciclo, sino también resultados cercanos al resto de sus compañeros pese a su punto de partida inicial más bajo y a una situación que, en condiciones “naturales”, permitía pronosticar un margen de fracaso importante.

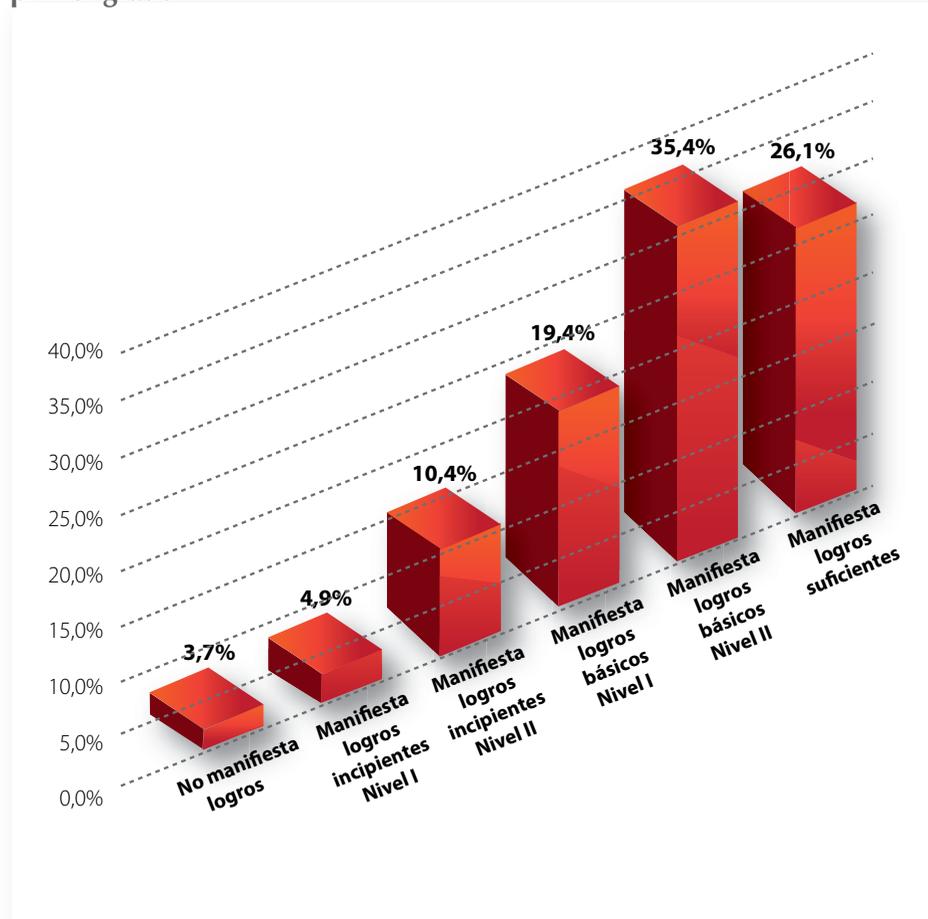
Esta mejora diferencial de los niños con más bajos resultados iniciales debe entenderse como parte de un esfuerzo focalizado y también como producto de un rendimiento adecuado del grupo escolar. Al finalizar tercer grado, el conjunto de los estudiantes incluidos en primero mostraba avances efectivos en el dominio de la lectoescritura.

---

59 Para la construcción de la escala se establecieron 6 niveles de avance en el proceso de alfabetización inicial: no presenta logros, logros incipientes de nivel I y de nivel II, logros básicos de nivel I y de nivel II, y logros suficientes. Estos niveles fueron delimitados mediante un conjunto de indicadores de cambios cualitativos en la adquisición de aprendizajes básicos para el uso de la lectura y la escritura. Estos indicadores fueron operacionalizados en consignas de distinto nivel de complejidad que conformaron las pruebas aplicadas a los alumnos.

## GRÁFICO 9

Formosa, 2008, tercer grado. Distribución del grupo de estudiantes posicionado por debajo del Nivel II de logros incipientes en Lengua, primer grado



FUENTE: SITIESA, Asociación Civil Educación Para Todos

Como puede verse, según la evaluación realizada por el programa, al finalizar tercer grado más de 90% de los niños de Formosa exhibían, en distintos grados, logros que podrían considerarse aceptables en condiciones de menor selección que las que usualmente operan en el mecanismo de hacer repetir, sin demasiada intervención, a los estudiantes con menores rendimientos.

En resumen, el breve y limitado repaso realizado hasta aquí sobre la información producida por Todos Pueden Aprender muestra cómo la promoción asistida implica un esfuerzo por intervenir en el problema de la repetición desde una perspectiva amplia que mantiene una preocupación sostenida por el logro efectivo de aprendizajes. Como ya fue planteado, en términos generales la aplicación del programa produjo resultados favorables en la disminución de la repitencia y de la sobriedad, aunque nuevos estudios comparativos con casos control aportarían más certezas.

## CUADRO 2

**Formosa, 2008, tercer grado. Porcentaje total de estudiantes según niveles de logro en Lengua**

NIVEL DE LOGROS	
No Manifiesta logros	1,0%
Manifiesta logros incipientes - Nivel I	2,6%
Manifiesta logros incipientes - Nivel II	5,0%
Manifiesta logros Básicos - Nivel I	13,5%
Manifiesta logros Básicos - Nivel II	29,2%
Manifiesta logros Suficientes	48,8%

FUENTE: SITIESA, Asociación Civil Educación Para Todos.

Cabe recordar que los logros expuestos devienen de una actuación simultánea en distintos aspectos: las estrategias de enseñanza, la evaluación permanente, la gestión escolar, las representaciones de docentes, directivos y padres, la planificación, el uso de información local, la articulación política entre autoridades y escuelas, la normativa. Es, en ese sentido, un resultado producto de una preocupación por mejorar, desde distintos ángulos, las condiciones, los estímulos y los apoyos para que los niños del primer ciclo avancen en su aprendizaje y progresen con éxito en ese tramo fundamental de su escolaridad.



# Capítulo 3.

---

## Panoramas, problemas y desafíos de los programas y proyectos

**P**ese a los avances en la cobertura escolar, la expansión de los servicios educativos y la incorporación de la gran mayoría de los niños a la escuela, la educación básica, tal como fue señalado en la Introducción, está lejos de ser un problema resuelto para los países de la región. La amplia cobertura para el nivel oculta fenómenos como la repitencia, salidas temporarias del sistema escolar, reingresos fallidos o bajos niveles de aprendizaje que, en muchos casos, conducen al abandono de la escuela con efectos que afectan decisivamente el futuro de los niños. Esta constatación ha hecho que, junto con políticas dirigidas a la escolarización plena, se desarrollen acciones para mejorar los aprendizajes y disminuir los efectos de la repitencia y el abandono.

En las acciones llevadas adelante en distintos países pueden apreciarse tres rasgos emparentados. Por un lado, la necesidad de combinar la universalización de la educación básica con mejoras sustanciales en la eficiencia y la equidad internas, tratando de emparejar la calidad de la educación que reciben niños de distintos sectores en el mismo nivel educativo. Por otra parte, muchas de las acciones destinaron sus esfuerzos a las poblaciones más vulnerables en razón de sus condiciones socio-económicas. Por último, también muchas de estas acciones adoptaron la forma de programas y proyectos de intervención focalizada.

En el primer capítulo se clasificaron los programas dirigidos a ofrecer condiciones para la escolaridad en dos dimensiones: *apoyo a las familias, los niños o la comunidad* (que incluye planes de alimentación, nutrición, prevención y control de la salud; becas estudiantiles y estímulos para la movilidad; dotación de indumentaria, útiles y textos escolares) y *distribución de recursos para fortalecer las condiciones escolares* (infraestructura escolar y dotación a las escuelas de materiales, recursos y equipamiento para la enseñanza, bibliotecas escolares, recursos didácticos, computadoras, laboratorios de ciencias e insumos para actividades deportivas y artísticas, etc.). Estas acciones son imprescindibles porque generan una base de “garantía”, pero son insuficientes si el trayecto escolar está marcado por la baja calidad de los aprendizajes, la repitencia o el abandono. De allí, la necesidad de realizar intervenciones que garanticen la calidad de los aprendizajes y la equidad del sistema de enseñanza<sup>60</sup>. Los programas con estos propósitos fueron, por su parte, clasificados en dos grupos: *los centrados en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje* (extensión del tiempo escolar, atención de la repitencia y la sobreedad, expansión de la oferta pedagógica, mejora de los dispositivos de enseñanza y del trabajo del equipo docente) y *los que proponen alternativas de escolarización para garantizar la inclusión educativa*. Estos programas suponen, con distinta intensidad, intervenciones en el proceso pedagógico de las escuelas. Las notas del apartado que sigue toman principalmente en cuenta este aspecto de los proyectos reseñados.

## 1. NUEVAS ORIENTACIONES PARA SOSTENER LOS TRAYECTOS Y MEJORAR EL APRENDIZAJE

Aunque la preocupación por la disminución de las brechas educativas que provocan el fracaso escolar está instalada desde hace bastante tiempo, en los últimos años parece consolidarse, a partir del inicial énfasis en políticas compensatorias, la preocupación por fortalecer la escolaridad mediante el sostenimiento de los trayectos educativos y la mejora del aprendizaje. En ese sentido, puede decirse que se aprecia una mayor preocupación por avanzar hacia la equidad a través del fortalecimiento de las oportunidades educativas, mediante dotación de recursos, capacitación, financiamiento y mejora de la gestión escolar, alternativas didácticas, vínculo con la comunidad, articulación intersectorial en prestaciones sociales, etc.

60 Al respecto señala Marcela Román (2008; p. 212): “la investigación y, especialmente la experiencia de apoyo y asistencia a las escuelas que atienden población vulnerable y en contextos de pobreza han constatado sistemáticamente que la equidad educativa parte y se juega en el aula cotidianamente (...) Para desde allí ofrecer actividades y mediaciones pertinentes y relevantes que les permitan a todos y a todas acceder al conocimiento, desarrollar y fortalecer capacidades y destrezas que les permitan interactuar y funcionar plena y adecuadamente en la vida cotidiana, la escuela y la sociedad”.

El breve análisis de los programas seleccionados tuvo como eje considerar de qué manera distintos proyectos tratan de mejorar la capacidad de las escuelas para equiparar las condiciones de aprendizaje de los niños y las niñas que deben recibir educación básica y promover la plena inclusión educativa. Una razonable ampliación del concepto permite entender que conlleva tres acciones convergentes: garantizar la cobertura, ofrecer condiciones adecuadas para la escolaridad y promover una mejora sustancial de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje que aumente el valor de la experiencia escolar, reduzca las brechas entre alumnos provenientes de diferentes sectores y disminuya la repitencia y el abandono. Puede decirse que estos propósitos se expresaron, de acuerdo con los programas revisados para este trabajo, en un conjunto de acciones que muestran una tendencia a modificar los formatos tradicionales de formación que caracterizaron la expansión y el asentamiento de los sistemas escolares.

En tiempos de su primera expansión en el siglo XIX y en buena parte del siglo XX el aparato escolar se desarrolló bajo un necesario principio de homogeneización. Más allá de una revisión crítica sobre los sentidos políticos y morales de este dispositivo, lo cierto es que fue necesario por la envergadura de la tarea histórica de promover la escolarización universal. Pero cumplidos sus propósitos iniciales, el dispositivo comenzó a exhibir sus límites. No es que estos no fueran conocidos o criticados, sino que el eje principal de los problemas pasó a estar en otra parte.

Ahora, alcanzada en buena medida la misión inicial, los más altos niveles de cobertura obligan a atender la eficacia del sistema para proveer recorridos exitosos a todos los alumnos, asumiendo que, para la gran mayoría, la escuela hace una diferencia. Como parte de la impronta inicial de los sistemas educativos, se generó una incorrecta identidad entre igualdad y homogeneidad que, como percibió con claridad la nueva sociología de la educación, producía las condiciones para perpetuar la segmentación social al tratar por igual puntos de partida y condiciones diferentes. Un ejemplo es lo que Terigi (2010) denomina la “monocronía del aprendizaje escolar”, un rasgo básico del dispositivo que obliga a realizar aprendizajes simultáneos o a desviarse del tiempo estandarizado, lo que se expresa en repetición y sobreedad. De esa manera, la noción de “aprendizaje equivalente” quedó reemplazada por la noción, casi administrativa, de “aprendizaje simultáneo”. Lo que comienza a ser cuestionado desde hace un tiempo es, como señala Diker (s/f, p. 29), que la igualdad en el resultado de los esfuerzos educativos pueda obtenerse mediante un tratamiento homogéneo: “La diversificación de la oferta se impone como principio de política educativa, manteniéndose el principio de homogeneidad solo en relación con la calidad”. En ese sentido, puede decirse que buena parte de los proyectos revisados muestra iniciativas tendientes a diferenciar la atención pedagógica, los tiempos de aprendizaje, la organización de los contenidos de aprendizaje o la graduación del avance en la educación básica, manteniendo la misma terminación de los trayectos escolares.

Gran parte de los planes, programas e iniciativas reseñados en el capítulo 1 cumplen con lo que parece una sencilla condición: simplemente ofrecen mejores condiciones para el aprendizaje. En ese sentido, compensan carencias del propio funcionamiento escolar. Los rasgos que caracterizan a las escuelas con mejores condiciones para

el aprendizaje parecen ser relativamente constantes y comunes en distintos contextos<sup>61</sup>. Por ejemplo, el *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*, realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación en 2002, señala, entre otros, los siguientes rasgos: son escuelas que mantienen una clara visión pedagógica; los alumnos tienen un papel activo en el proceso de aprendizaje; desarrollan normas claras que regulan la convivencia social y el trabajo estudiantil; se desarrollan formas de distribución de la autoridad; se comparten responsabilidades y se da espacio a la iniciativa; el trato se caracteriza por el respeto, la cordialidad y la confianza; se usan eficazmente los recursos, aunque no todas las escuelas dispongan de muchos medios materiales; la escuela se vincula con el hogar y la comunidad; se adaptan los planes y programas a las características de los alumnos; los docentes están comprometidos con su tarea, esperan que los alumnos aprendan y que la promoción sea alta<sup>62</sup>.

A su vez, en su revisión de la investigación latinoamericana sobre enseñanza eficaz, Román (2008) concluye que en la actividad del aula hay tres factores principales que inciden positivamente en el aprendizaje: el clima de aula (calidad de la relación de los alumnos entre ellos y con su docente), la metodología didáctica en sentido amplio (participación activa, repertorio variado de actividades, trabajo colaborativo, atención a la diversidad en los procesos de aprendizaje incluyendo evaluación y actividades diferenciadas) y la gestión del tiempo (mayor tiempo destinado al aprendizaje). Como puede apreciarse, estos rasgos de las “buenas escuelas” han constituido preocupaciones importantes dentro de los programas de mejora de la década y distintos proyectos contienen componentes que intentan trabajar sobre conjuntos variables de estas dimensiones. Algunos, por supuesto, avanzan de manera más decidida sobre aspectos de la habitual estructura escolar urbana, como la flexibilización del avance graduado.

Sobre la base de las condiciones materiales básicas, lo que significa generar un piso de garantía educativa, puede decirse que proveer mejores condiciones para el aprendizaje involucra cuatro rasgos de la escuela que se encuentran presentes en los programas reseñados: tiene que ser percibida como un lugar seguro y apto para el desarrollo personal, tiene que constituir un ambiente favorable de convivencia y relación interpersonal, tiene que fortalecer la sensación de confianza en las propias capacidades y fuerzas<sup>63</sup> y tiene que ofrecer una honesta oportunidad para aprender. Vale la pena detenerse un momento en algunas cuestiones relacionadas con estos rasgos.

La oportunidad de aprender está ligada, de modo genérico, con la provisión de tareas adecuadas, un tiempo suficiente y el apoyo necesario para que cada niño y cada niña puedan progresar en función de sus posibilidades. Las estrategias para lograrlo pueden ser variadas y, en ese sentido, un aporte para el desarrollo futuro de acciones de este tipo sería la realización de estudios más específicos y transversales sobre los formatos didácticos utilizados en distintos programas. Sin embargo, los distintos pro-

61 Es abundante la bibliografía sobre este tema. Ver por ejemplo AAVV, 2008; Ainscow, Hopkins, Soutworth y West (2001), Brunner y Elacqua (2004); Cornejo Chávez y Redondo Rojo (2007), LLECE (2002); Murillo (2003 y 2005) y Namó de Mello (1994).

62 Estos rasgos son una adaptación de la síntesis presentada en el capítulo VII. El trabajo (LLECE, 2002) analizó escuelas elegidas porque sus alumnos habían obtenido buenos resultados en pruebas regionales y además porque el nivel educativo de sus hogares era bajo.

63 Lo que Bruner (1997, pp. 54-55) denomina el sentido de la agencia (“nuestra sensación de poder iniciar y llevar a cabo actividades por nuestra cuenta”) y la valoración. Dice: “llamo autoestima a esa mezcla de eficacia agente y autovaloración”.

yectos mantienen en claro este principio: todos los niños pueden aprender si tienen una honesta oportunidad para hacerlo<sup>64</sup>.

Es evidente que estas oportunidades pueden efectivizarse solo si los alumnos pueden involucrarse en sus tareas con expectativas razonables de éxito, lo que requiere un buen clima de trabajo, pero también disposiciones personales. De allí que muchas de las experiencias enfatizan el apoyo a los niños en sus aspectos de comportamiento, convivencia y autoestima (por ejemplo, las experiencias de “aceleración” en Brasil y Colombia, las escuelas de tiempo completo en México y los centros de Transformación Educativa de su Distrito Federal, La Escuela Busca al Niño en Medellín o los Talleres de Aprendizaje en Chile). Como señalan Alencar Parente y Lück (2004, p. 31), “En la concepción del programa, el éxito del alumno depende del rescate de su autoestima. En ese sentido es necesario comprender que, para que los programas de corrección de la distorsión edad-grado tengan éxito, es preciso que los profesionales involucrados, principalmente los profesores, desarrollen una expectativa positiva en relación con los alumnos, además de un cuidado en el desarrollo de su autoestima”<sup>65</sup>.

Esto tiene como contracara y complemento la creación en los docentes de un sentimiento de confianza en las posibilidades de sus alumnos y la disposición a apoyarlos en su esfuerzo y a alentarlos. Lo anterior exige importantes procesos de modificación de las representaciones y las expectativas sobre las reales posibilidades de los alumnos por parte de maestros, profesores y directivos. Como se ha visto en los capítulos 1 y 2, distintos programas han mostrado particular preocupación por atender a este problema y han desarrollado estrategias específicas para trabajar con estas representaciones o para promover, como parte de la tarea, espacios de discusión y reflexión sobre ellas. Puede considerarse que también los programas mismos juegan un papel de efecto en el sistema de legitimaciones que conforman buena parte del sentido común escolar, en la medida en que se cuenta con evaluaciones que muestran distintos niveles de mejora en los resultados de aprendizaje de las escuelas o los estudiantes bajo programa.

También es necesario tener en cuenta que la provisión de mejores condiciones para el aprendizaje incluye, de manera ampliada, la generación de marcos de convivencia, relación interpersonal y apoyo psicosocial en magnitudes crecientes. Puede decirse que se ha extendido la franja crítica en términos de conflictos escolares y problemáticas individuales de los niños. Estos fenómenos seguramente acompañan amplios procesos sociales que, aunque se sienten en el conjunto de la empresa escolar, cobran particular intensidad en los sectores más vulnerables. Por ejemplo, el programa de aceleración del aprendizaje de Bogotá atiende a muchos niños desplazados desde las zonas de conflicto armado. Pero aún en situaciones menos agudas, problemas de violencia, desestructuración familiar y desarraigo marcan las vidas de muchísimos niños y niñas en situación de vulnerabilidad social y fracaso escolar.

---

64 En un trabajo reciente Feldman y Mórtoia (s/f) recurren a esta expresión para indicar que el esfuerzo de la escuela es el mejor posible dentro de las posibilidades y los límites de la institución y de los profesores y trata de asegurar “honestamente” y sin excusas que se han desplegado los medios adecuados, conocidos y disponibles para que cada alumno pueda encontrar alguna posibilidad de aprender o de mostrarse capaz en algo.

65 La traducción del portugués es nuestra.

Muchos programas incluyen este aspecto y tratan de preparar a los docentes y a las instituciones para enfrentar estas situaciones. Al respecto señalan Gutiérrez y Puentes (2009, p. 109): “El trabajo realizado por las docentes de aceleración con sus estudiantes en la resolución de conflictos, en el dominio de las emociones y en el apoyo psicosocial contribuye a mejorar la interacción social de los niños, niñas y jóvenes, lo que facilita la sana convivencia”.

Pero, además del trabajo diario en las aulas, se requieren importantes sistemas de apoyo que permitan crear una base razonable para las tareas de aprendizaje o, dicho de otra manera, para que la enseñanza y el aprendizaje sean restituidos como eje principal de la jornada escolar. Un aspecto a destacar es que muchos de estos programas han logrado crear, ya sea por componentes propios o por asociaciones durante su desarrollo, formas de sustento de la actividad escolar que permiten suplementar esfuerzos y focalizar a los docentes en las tareas de aprendizaje. Es evidente que este puede llegar a ser un punto crítico en muchas de las intervenciones, sobre todo cuando inicialmente fueron focalizadas y ganan en escala. Una tarea que puede ser exitosamente cumplida mientras los proyectos tienen un tamaño limitado y los equipos de asesoramiento se encuentran muy próximos, puede dificultarse cuando el número crece, el asesoramiento o la asistencia se alejan y comienzan a quedar en manos de equipos que no compartieron la voluntad política de los grupos originales.

Las notas esbozadas hasta aquí surgen de mirar los programas desde una perspectiva sistémica y de largo plazo: cómo pueden crear condiciones para ayudar a reemplazar los mecanismos de producción de fracaso por otros que ofrezcan una honesta oportunidad de aprendizaje a todos los estudiantes, disminuyan las desigualdades y acompañen una mejora general en la calidad de la escuela básica. Una reflexión de esas características no omite considerar cómo se valora el cumplimiento de los propósitos específicos de los programas.

Por el tipo de proyectos involucrados, uno de los aspectos más sencillos de apreciar es la reducción de los indicadores de fracaso, expresados en repitencia, sobreedad y abandono, en la promoción oportuna y en la mejora en los porcentajes de terminación del ciclo o del nivel. Más compleja, pero no menos necesaria, es la evaluación de los aprendizajes de un modo fiable y comparable<sup>66</sup>. Se puede argumentar que esta es una condición necesaria, ya que el propósito declarado es no solo una reducción del fracaso, sino que este se produzca por una reducción efectiva de la brecha entre aprendizajes. La evaluación continua permite identificar dificultades y adecuar el esfuerzo. También es necesaria para debilitar la creencia que despiertan este tipo de acciones: “se pretende bajar la calidad”. Así lo percibe Neubaer da Silva (2005; p.147) cuando relata: “El proyecto fue recibido, en un comienzo, con desconfianza. Muchos educadores decían que los alumnos serían promovidos automáticamente, hubiesen o no aprendido, y que su verdadero objetivo era economizar recursos”.

---

66 Cabe realizar dos aclaraciones. Primero, que algunos países de la región avanzaron más que otros en la evaluación de los aprendizajes y en su uso para la definición de políticas. Por otra parte, como se indicó en la Introducción, el SERCE (actualmente el TERCE, Tercer Estudio) es una importante iniciativa coordinada por UNESCO para evaluar los aprendizajes y los factores asociados a ellos en los países de la región y ofrece un marco de comparación sincrónico y, también, longitudinal. Si bien la composición de las muestras y los grados elegidos no permiten obtener datos para un programa específico, el formato de las pruebas y las medias ofrecen un marco sobre la base del cual programar dispositivos de evaluación localizados. También cabe señalar la necesidad de un relevamiento sistemático sobre el uso de información producto de los distintos sistemas nacionales (o estatales) de evaluación de la calidad educativa y su uso para implementar y monitorear programas de mejora.

La evaluación es necesaria para tratar los prejuicios y también para saber si se utilizaron correctamente el esfuerzo y la inversión. Como afirma Neubauer da Silva (2005; 146) sobre las clases de aceleración en San Pablo, “El corazón del proyecto ‘Ensinar pra valer!’ era la evaluación. El programa de capacitación enfatizaba la importancia de la evaluación como instrumento fundamental y renovador de la práctica pedagógica. En ese sentido, se trataba de los procesos de evaluación, tanto del aprendizaje como de la enseñanza. Establecía que el punto de partida de cada profesor debería ser una evaluación diagnóstica inicial, que antecedería e iluminaría el planeamiento de las actividades en la sala de clase. La retroalimentación del planeamiento, a lo largo del año completo, resultaría de un proceso continuo de evaluaciones sobre los avances y las dificultades de los alumnos en cada momento. De esa forma, sería posible indicar las correcciones de rumbo que se hiciesen necesarias para alcanzar los puntos de llegada y garantizar que los alumnos adquirieran las condiciones necesarias para proseguir en los estudios después que se reintegraran a las clases regulares”.

Uno de los temas delicados en relación con estos proyectos es ponderar la conveniencia de utilizar evaluaciones internas o externas. En el primer caso puede encuadrarse lo que proponen Gutiérrez y Puente (2009, p.115): “puede ser beneficioso para el programa contar con un sistema propio de evaluación, elaborado por los docentes y los técnicos de la entidad que opera el programa, y avalado por la Secretaría de Educación para todas las aulas de aceleración”. La evaluaciones internas, propias de los proyectos de los programas, tienen la ventaja del ajuste y, posiblemente, de la mayor validez en lo que se conoce como validez de contenido y validez de construcción<sup>67</sup>. No obstante, enfrentan dos tipos de requerimientos. Por un lado, la necesidad de evitar que se generen diferencias muy grandes entre los criterios utilizados para ponderar los resultados (y tomar, por ejemplo, decisiones de acreditación) que dificulten apreciarlos en relación con las normas “regulares”. Por otro lado, contar con información que permita la comparación de los resultados con grupos de control para poder efectuar adecuadas apreciaciones del impacto de los programas.

Los dispositivos de evaluación construidos y aplicados en el marco de un programa específico resultan de suma importancia, pero pueden presentar dificultades a la hora de compararse con los rendimientos de los alumnos que no están bajo proyecto o con los estándares comunes que establecen las autoridades educativas. De allí que algunos proyectos recurran a pruebas estandarizadas y generalizadas, como ENLACE en México, SIMCE en Chile o Prova Brasil o SAEBE en Brasil. Una de las ventajas de las evaluaciones externas, cuando se puede recurrir a ellas, es que posibilitan la medición de impacto con grupos de control. Como ejemplo de este uso puede citarse el proyecto de aceleración en la red pública del Estado de San Pablo: “como São Paulo tenía una evaluación externa del desempeño escolar de los alumnos de la red estadual (SARESP), las medias de esos alumnos, al ser comparadas a las de las clases regulares, se mostraron un poco más bajas, pero las diferencias no eran significativas.

---

67 Validez de contenido se refiere a la concordancia entre los instrumentos de evaluación y los contenidos cubiertos por un curso. La validez de construcción se refiere a la coherencia de los instrumentos utilizados con los principios didácticos propios del proyecto. Ver Camilloni, 1998.

Por otro lado, el desempeño de esos alumnos fue muy superior a los de los alumnos multirepitentes cursando clases no aceleradas” (Neubauer da Silva, 2005; p.147).

El otro problema relacionado consiste en la fijación de parámetros de que establezcan escalas y progresiones de aprendizaje y criterios de promoción, una cuestión especialmente delicada en los programas de aceleración o de promoción asistida. Un hecho constatado, y bastante habitual en el conjunto del sistema, es que las instituciones escolares establecen criterios diferentes para promover o que los límites se establecen de acuerdo con parámetros implícitos o en adaptación a exigencias coyunturales de política como, por ejemplo, disminuir los indicadores de repitencia. En la medida en que varios de los programas se enmarcan en esta exigencia, siempre es importante asegurar que las mejoras en la retención y la promoción no se realicen a expensas del aprendizaje. Un caso que puede ayudar a lidiar con estos problemas puede tomarse de la utilización en Brasil, en los últimos años, de un Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), que reúne en un mismo indicador los conceptos de flujo escolar y medias de desempeño en las evaluaciones nacionales y municipales<sup>68</sup>.

Cabe, por último, un comentario sobre la importancia que adquirieron los programas y proyectos como forma de acción o de complementación de los procesos educativos en las escuelas. Los sistemas educativos tienen esquemas orgánicos para la toma de decisiones y la gestión de sus actividades, que se expresan en la relación jerárquica entre organismos de gobierno; por ejemplo direcciones de un nivel educativo, órganos jurisdiccionales o locales, sistema de supervisión o dirección escolar, etc. Más allá de las distintas distribuciones de autoridad según las disposiciones constitucionales, políticas y organizacionales de cada país, puede decirse que tradicionalmente los sistemas educativos tenían sus líneas jerárquicas de intervención, gestión y mejora. Aunque no sea novedosa, la existencia de programas o proyectos especiales dirigidos a un propósito, específico aumentó en el último tiempo de manera considerable una forma de acción que interviene con estructuras propias y diferenciadas en relación con las estructuras “regulares” del sistema. Puede decirse, además, que este aumento de la acción por la vía de programas y proyectos es coincidente con las estrategias dirigidas a reducir las inequidades educativas en un marco general de políticas sociales originadas por la necesidad de reducir los fuertes márgenes de desigualdad social que dejó la década de 1990 en distintos países de la región.

## 2. NUEVOS ACTORES, NUEVAS FUENTES DE INFLUENCIA

Es de notar que muchas acciones emprendidas para mejorar la equidad y promover la inclusión educativa alteran patrones usuales para regular la tarea, generan una mayor diversidad de acciones y requieren otro tipo de contratos. El hecho es que

---

68 Para Fernandes (2007, p. 7) un indicador de desarrollo educacional debería combinar “Tanto informaciones de desempeño en exámenes estandarizados como informaciones sobre flujo escolar”. Cuando una información de este tipo se generaliza, permite apreciar de un modo mucho más ajustado las relaciones entre el funcionamiento general del sistema con el de aquellos sectores en los que se desarrollan acciones específicas dirigidas a la disminución del fracaso y a la mejora del aprovechamiento de la experiencia escolar.

se asiste a una diversificación creciente de acciones, de agencias intervinientes, de fuentes de autoridad, de problemas en agenda, de identificación de públicos, de reconocimiento de necesidades. Es decir, diversidad, especialización y complejidad mayores en las intervenciones, los agentes y los efectos esperados.

Un rasgo recurrente de los proyectos presentados es que promueven nuevas exigencias a la relación entre niveles centrales y locales de la gestión educativa, incorporan crecientes articulaciones con organizaciones de la sociedad civil, distribuyen sistemas de toma de decisiones e involucran en mayor medida a las comunidades. Los países en los que tienen lugar estos proyectos muestran, como se ha dicho, distintos formatos de organización política y características diferentes en relación con el gobierno del sistema educativo. Brasil, México y Argentina son países federales; sus estados, entidades federativas y/o provincias tienen diferentes niveles de autonomía y responsabilidad en el gobierno y en la administración de los servicios educativos. Colombia y Chile son repúblicas unitarias; sin embargo, se caracterizan por un alto grado de descentralización y municipalización de la gestión y administración de la educación básica. Pese a las distintas modalidades de gobierno y gestión, puede apreciarse un aumento de los proyectos de gestión compartida entre distintos niveles de gobierno, con organizaciones de la sociedad civil y/o con organismos internacionales, así como un mayor aprovechamiento o estímulo de los márgenes de autonomía de las escuelas para producir mejoras en su gestión, en la enseñanza y en la vinculación con la comunidad. Ninguna de estas intervenciones o asociaciones es una novedad, pero sí puede marcarse como rasgo distintivo la mayor importancia de las formas de relación que Kogan (1996; p.418) definía como de intercambio que “asume necesidades recíprocas y conduce a distintos grados de descentralización, a mayores distribuciones de autoridad y de funciones y a la diversificación del flujo de recursos”.

Aunque algunos de estos programas no resultan tan onerosos en términos de inversión financiera o disposición de recursos materiales, son dispositivos complejos que exigen mucha capacidad de planificación, gestión y evaluación. Aumentan los requerimientos sobre las unidades escolares y esto remarca la necesidad de gestionar los proyectos localmente, de tomar una gran cantidad de decisiones en contexto, obtener y sistematizar información específica y trabajar sobre problemas construidos situacionalmente. En algunos casos esto está facilitado por condiciones previas, como la municipalización de los servicios educativos; en otros, por la formación de unidades de proyecto o por la intervención de organizaciones del tercer sector.

Como se planteó, varios de los proyectos seleccionados muestran la interacción entre distintos niveles del Estado, las escuelas y las organizaciones del tercer sector. Se comienzan a consolidar así, mediaciones a través del surgimiento de un conjunto de actores y organizaciones que intervienen en la típica tensión entre reforma desde el centro o reforma desde la escuela. Si bien en algunos países la participación de organizaciones civiles ya constituye un estilo consolidado de gestión<sup>69</sup>, en otros

---

69 Dicen Terigi, Perazza y Vaillant (2009, p. 97) “en el Estado colombiano la presencia de ONG en el proceso de implementación y evaluación de políticas públicas forma parte de los modos de gestión pública”.

resulta más novedosa la participación en el campo educativo de organizaciones no gubernamentales, así como los convenios entre agencias estatales con consorcios empresariales, fundaciones u organizaciones sociales<sup>70</sup>.

No es propósito de este trabajo realizar una evaluación del papel de las organizaciones del tercer sector, básicamente de las organizaciones genéricamente conocidas como “organizaciones no gubernamentales”. Ya de por sí, está en discusión la propia definición de “tercer sector”, sus funciones y alcances (véase, por ejemplo, Lorendhal, 1999; Roitter, 2004 y Sorj, 2005), así como su papel político, que se ha relacionado tanto con la reducción del Estado en el marco de las políticas neoliberales como con el crecimiento de las acciones públicas para aumentar la democratización, la equidad y la justicia social propias de las tendencias asentadas en la región desde inicios del siglo XXI<sup>71</sup>.

Como toda acción política puede ser leída en el marco de un relato que forma parte del juego de legitimaciones, es necesario formular una casuística sobre este tipo de asociaciones antes que realizar una apreciación generalizada. Pero, en principio, la relación del Estado con el tercer sector o la iniciativa civil no tiene por qué valorarse *a priori* como retirada del Estado o déficit. También puede ser parte de una redistribución de funciones anteriormente cooptadas por la conversión histórica de ciertas actividades en áreas estatales privilegiadas<sup>72</sup>, incluyendo entre ellas la escolarización<sup>73</sup>. La participación de organizaciones del tercer sector apunta, en algunos casos, a ampliar y flexibilizar los ámbitos de generación y prestación de servicios sociales en la región. También permite, en ocasiones, corregir problemas propios de las estructuras burocráticas de los Estados; o expandir sus capacidades, debido, como dice Sorj (2005), a la mayor flexibilidad y creatividad que tales organizaciones pueden ejercer. Asimismo, la acción de las ONG puede facilitar la articulación entre organismos nacionales y estatales cuando permite la implementación de intervenciones dentro de marcos generales de política nacional, con autonomía y adaptabilidad a las condiciones de cada jurisdicción.

Hay una evidente correlación entre la acción de las ONG y el trabajo por programas y proyectos: este admite y hasta promueve la generación de organismos “independientes” de los ministerios y las oficinas centrales que, de esta manera, descentralizan funciones cooperando con el financiamiento. Sin embargo, las organizaciones del tercer sector no solo actúan como “prestadoras”. Al mismo tiempo la existencia de una red de organismos de distinto origen (algunos no gubernamentales, otros ligados

70 Varias de ellas son organizaciones sociales de base centradas en el trabajo de educación popular. Estas alianzas fueron priorizadas en los últimos años por el Ministerio de Educación de Argentina.

71 Como afirma Roitter (2004; p. 23) “la idea [...] puede ser inscripta dentro de las tendencias a la privatización dominantes durante las dos últimas décadas y, de esta forma, como parte del discurso legitimador del reordenamiento de las jerarquías en la sociedad, [...] puede también estar expresando la búsqueda de mayores grados de autonomía por parte de diversos actores sociales, tanto en la solución de algunos de sus problemas como de participación en lo público pero por fuera del Estado [...]. La clave está en si desde este espacio se ayuda a consolidar y jerarquizar una idea de lo público basada en garantizar la efectiva condición pública del Estado y en limitar el poder de las corporaciones privadas”.

72 Sostiene Oszlak (2003; p.7): “De qué debe hacerse cargo el Estado es parte de su contradicción congénita, ya que su formación histórica implicó un verdadero proceso de expropiación de ámbitos de intervención sociales y subnacionales, orientado a convertir intereses parroquiales, comunes, privados, en objeto de interés general. La conformación de su dominio funcional y la delimitación de sus fronteras con las demás instancias responsables de resolver cuestiones socialmente problematizadas fue siempre un componente esencial de la vida política y de la conflictividad social”.

73 Hamilton (1996) señala como dos características básicas del proceso de escolarización de la sociedad: la cooptación de las funciones educativas y la conversión de las instituciones de enseñanza en instituciones de aprendizaje.

a organismos internacionales o de relación intergubernamental) estimula un campo propicio para el desarrollo de programas y promueve una iniciativa dirigida a generar “demanda”. La diversificación de fuentes, como la provista por organismos internacionales o fundaciones, o, en ocasiones, los propios Estados, genera una mayor dinámica, ya que permite juegos diversos, mayor independencia y un origen menos radial de los proyectos. Esto es así, ya que al contar con fuentes alternativas de financiamiento, los organismos no gubernamentales cumplen no solo un rol satélite, sino que pueden tomar la iniciativa, desarrollar sus proyectos y promover que se incluyan en la agenda de los organismos estatales, centrales, estaduales o municipales.

¿Lleva el análisis anterior a concluir que el tercer sector está reemplazando funciones que *debería* cumplir el Estado? Actualmente la promoción de una sociedad más justa y equitativa parece más un atributo propio de un entramado que del anterior monopolio administrativo estatal. Eso no quiere decir que la asociación entre el Estado y el tercer sector esté exenta de riesgos. Como plantea con claridad Sorj (2005; p. 58), “El peligro consiste, en efecto, en que el Estado, habida cuenta de la escasez de recursos y de las prioridades políticas, utilice las ONGs para desentenderse de sus responsabilidades, no asuma las experiencias exitosas o utilice solamente experiencias aisladas como “vitrina publicitaria”; y concluye: “Por tanto, el desafío consiste en relacionar las redes horizontales (representadas por las ONGs con capacidad de movilización local y porosidad social) con las estructuras verticales del Estado, el cual posee recursos y tiene un alcance nacional, así como crear un círculo virtuoso en el que los respectivos espacios sean respetados”. En última instancia, como sostiene el autor, la disminución de la desigualdad depende fundamentalmente de una acción estatal orientada a los sectores con menos capacidad de control sobre los recursos sociales.

Puede decirse como resumen que, en buena medida, los programas reseñados muestran una tendencia hacia la mayor distribución de responsabilidades, a modelos de diseño y gestión compartidos y a más requerimientos sobre las capacidades de cada unidad involucrada. Esto lleva a relaciones no siempre sencillas, y muchas veces en tensión, entre los distintos organismos (Estado, ONGs, fundaciones, organismos internacionales) y niveles de gestión (agencias centrales, Estados o regiones, municipios, distritos, escuelas) a los que corresponde decidir sobre intervenciones como las analizadas en este trabajo. Esta situación no conduce al viejo entredicho entre reforma centrada en la escuela/el profesor versus reforma centro-periferia, sino que plantea formas diferentes de pensar interfases entre proyectos, escuelas y aulas. Cuanto más fluidas, combinadas y diversas sean las fuentes de influencia, las agencias involucradas y los actores participantes, probablemente los modelos apunten más a la hibridación que a la fidelidad, entendida como la preocupación por determinar el ajuste entre las acciones escolares y las prescripciones derivadas de los programas de innovación (Snyder, Bolin y Zumwalt, 1992).

Por último, como se mencionó en el primer apartado, parece crecer la conciencia de que es necesario diferenciar para igualar. Tal diferenciación corresponde en muchos casos a medidas locales y a la descentralización de las decisiones y las intervenciones; al respecto no está mal recordar, tal como afirma Lauglo (1996), que las políticas de descentralización pueden entrar en tensión con las metas igualitarias.

### 3. LA ACCIÓN MEDIANTE PROGRAMAS Y PROYECTOS Y EL PROBLEMA DE SU INSTITUCIONALIZACIÓN

El cuadro que surge del apartado anterior sugiere que muchas acciones dirigidas a la reducción del fracaso y la mejora de los aprendizajes se caracterizaron por la mayor diversidad y distribución de las intervenciones, que se desarrollaron líneas de acción paralelas a las regulares en la gestión de los sistemas y que fueron utilizadas fuentes de financiamiento también diversas y no siempre recurrentes. A diferencia de las medidas universales adoptadas para cada unidad estatal, los programas son, de alguna manera, formas de experimentar alternativas e instalar estrategias. De allí que uno de los aspectos críticos del actual ciclo de acciones tendiente a la mejora de la calidad educativa y la reducción del fracaso escolar es su capacidad de superar la etapa de proyectos asistidos y de instalarse de manera sustentable y extendida en el mediano y el largo plazos.

Por supuesto, esta afirmación no cubre aquellas acciones dirigidas a solucionar un problema coyuntural y que, por lo tanto, deben finalizar cumplidos sus objetivos, sino las que procuran corregir o modificar formas de funcionamiento habituales del sistema que inciden en la producción de fracaso. En este caso, resulta crucial la capacidad de institucionalizarlas a futuro como formas “normales” de funcionamiento. Una conclusión muy evidente es que un sistema funcionando adecuadamente incluiría, probablemente, muchas de las formas de trabajo que caracterizan proyectos como los de promoción asistida, aceleración de los aprendizajes o escuelas de tiempo completo (cuyos principios han formado parte de distintas experiencias y propuestas pedagógicas a lo largo de todo el siglo XX). También son formatos pedagógicos que, como fue dicho, pueden incluirse en los rasgos que, de manera bastante asentada, forman parte del cuerpo de investigación sobre buenas escuelas o escuelas eficaces. Esto lleva a la evidente conclusión de que su carácter remedial debería progresivamente diluirse para asentarse en formas habituales del funcionamiento regular del sistema. Por ejemplo, Gutiérrez y Puentes (2009, p. 115) señalan en relación con el Programa de Aceleración en Bogotá, que, en tanto incluye todos los aspectos deseables para que se den las condiciones óptimas de aprendizaje de la educación básica, “el aula regular debería retomar muchos elementos de esta propuesta para mantener el ritmo de aprendizaje de los niños, en lugar de llevar al estudiante de aceleración a que regrese a las prácticas educativas que alguna vez lo llevaron al fracaso escolar”.

La institucionalización de un programa implica la integración de sus componentes en la gestión regular del sistema educativo y la formalización de sus estrategias a través de mecanismos estables que atiendan la problemática que les dio origen y a su vez garanticen la sostenibilidad institucional, financiera y normativa. La institucionalización supone una serie de condiciones, como fuentes regulares de financiamiento, multiplicación de los dispositivos, instancias de fortalecimiento masivo de equipos técnicos y supervisores regionales, involucramiento de actores escolares, normativas de flexibilización de regímenes académicos y mecanismos estables de evaluación de procesos y resultados que permitan retroalimentar las estrategias y acciones. Probablemente, entonces, el éxito de los programas es dejar de serlo. O bien porque el

problema que atendían era focal, correspondía a un período y una situación y quedó superado, o bien porque logran institucionalizarse y convertirse en “nuevas formas de lo escolar”. Un horizonte seguramente deseable, pero no exento de dificultades, como muestra la historia de las reformas escolares, ya que se enfrenta con la tendencia del dispositivo escolar a retomar sus patrones. Como señalan Tyack y Cuban (2001; p. 179), una vez establecida, la gramática básica de la escuela persistió. En general perduraron aquellas reformas que afectaron la periferia del dispositivo pero que no alteraron “los procedimientos habituales de operación”. Esta constatación no concluye en la imposibilidad de cambios, ya que la escuela tiene distinta permeabilidad a ellos. En otro trabajo (Feldman, 2010) se propuso la necesidad de distinguir entre los aspectos estructurales del dispositivo escolar y las instituciones mediante las que ese dispositivo cobra vida. Muchos de los programas revisados muestran acciones que, con distinto margen de expectativas, tratan de modificar instituciones de la escolaridad. Por ejemplo, la repetición como mecanismo para enfrentar “bajos rendimientos”, el uso de nuevas estrategias didácticas o un reordenamiento de los recursos organizacionales para mejorar la eficacia de la tarea.

Desde ya que estos propósitos de innovación enfrentan varios obstáculos. Por un lado, la posibilidad de que no se mantenga la mejoría o el cambio una vez que el andamio que proveía el programa se retira. En segundo término, el fenómeno de los usuales rendimientos decrecientes de los programas de mejora: suele suceder que la inversión inicial, ligada con un fuerte impulso y apoyo de opinión y con la sensación de que “ahora podemos hacer algo” genera impactos que no siempre es fácil mantener en el tiempo una vez perdida la energía que originó la iniciativa, modificados los equipos o entremezcladas sus acciones con las rutinas escolares habituales. Finalmente, la duración de los programas en el tiempo es bastante difícil si no logra realizarse una adecuada articulación política. Por ejemplo, la primera evaluación del Programa de las 900 escuelas, realizada sobre el período 1990-1992, muestra un alto impacto que disminuye en la evaluación 1993-1996, cuando se inician un conjunto de intervenciones que resultan a cargo de los mismos supervisores; además, la evaluación final (2000) mostró que casi 75% de las escuelas alcanzaban logros de rendimiento más bajo al egresar del programa (García Huidobro, Sotomayor y Jara, 2000).

Cuando algún programa se beneficia de fuentes diversas de financiamiento y su planeamiento y gestión se mantienen en manos de equipos relativamente autónomos del sistema, un punto delicado lo constituyen sus perspectivas cuando concluyen los financiamientos y los plazos estipulados. Lo mismo sucede cuando son asimilados a políticas públicas que atienden problemas definidos coyunturalmente por una administración. Como señalan Gutiérrez y Puente (2009, p. 114), sobre “aceleración” en Bogotá, el programa “corre el riesgo de desaparecer cuando se lo vincula a una política educativa que pretende resolver un problema coyuntural de la educación, como cobertura o atención de emergencia a poblaciones escolares en situación de riesgo. Es decir, la asignación de recursos para ejecutar la política está condicionada a la permanencia del gobernante durante su período de gobierno, lo que afecta considerablemente la continuidad y sostenibilidad del programa.” Igual suerte pueden correr programas emblemáticos para un gobierno o gestión: pueden convertirse en blanco propicio frente al cambio de elenco gubernamental.

Se suman así dos problemas, por un lado el de la institucionalización de las innovaciones como formas habituales del funcionamiento escolar y, por el otro, el de la continuidad de los programas como parte de las políticas públicas. Casos como el de Bolsa Escuela/Bolsa Familia en Brasil muestran que los logros dependen de que las iniciativas se mantengan un tiempo prolongado y adquieran una escala suficiente.

Para la institucionalización de las acciones de mejora que impulsan los distintos programas y proyectos, es clave que sus propósitos e instrumentos ganen legitimidad, aceptación y, en sentido amplio, popularidad entre los docentes y las escuelas. Un aspecto central para que esto se produzca reside en viejos principios de las teorías de la acción: las expectativas resultan una variable de enorme importancia. El pionero trabajo de Rosenthal y Jacobson (1968) señaló este hecho y, más allá de cuestionamientos metodológicos o especificaciones de la investigación, poco se podrá mejorar en la intervención pedagógica si se piensa que esta de poco servirá para ciertos niños (ver, por ejemplo, Perrenoud, 1996). Así, como ya fue expuesto en el apartado 1, estos programas cumplen un papel importante si logran intervenir en las expectativas de alguna manera. Este logro es un producto probable de la intervención y, al mismo tiempo, una condición de viabilidad de los propios proyectos: estos operan sobre instituciones muy asentadas, como la repetición o el tratamiento homogéneo y sincrónico y, por lo tanto, exigen mayor participación, más compromiso y más cooperación; es decir, nuevas disposiciones. Como ejemplo puede verse en el capítulo 2 el conjunto de materiales y de actividades utilizados en el programa Todos Pueden Aprender para generar ámbitos de discusión sobre las causas y los efectos de “repetir el grado”.

Una pregunta fundamental en torno a estos programas es no solo cuánto mejoraron los indicadores de aprendizaje, sino qué cambió en la vida de las escuelas y en las perspectivas de directivos y maestros. Estos cambios son, en última instancia, los que pueden dar sustentabilidad a la mejora toda vez que esta depende del apoyo y la continuidad de las acciones pero además de otras dos condiciones: que quienes deben llevarla adelante generen una visión propia y comprensiva del problema para resolver y que las alternativas posibles pasen a formar parte del sistema de legitimaciones propio de lo que se acepta como una buena escuela.

Como se ha dicho, el problema de la mejora escolar puede ser su producción o su promoción, pero, principalmente, su asentamiento y su integración en los patrones del sistema. La historia de las innovaciones escolares muestra, según Tyack y Cuban (2001) su tendencia al debilitamiento cuando cambian las condiciones que generaron su inclusión en la agenda política. Hay que tener en cuenta que, en buena parte de los países de la región, estas acciones y políticas se encuadran en la acción gubernamental marcada por los graves efectos de las políticas de los 90<sup>74</sup>. ¿Disminuirá su fuerza si estas condiciones cambian en un próximo balance del péndulo? La discusión queda abierta. Sin embargo, posiblemente las preocupaciones que las generaron formen parte de una corriente histórica de mayor duración sobre el au-

---

74 El caso chileno muestra este rasgo por anticipado, así como anticipó también algunas de las medidas que luego se expandirían en el resto de la región.

mento, en todo sentido, de la cobertura educativa. Esto quiere decir más inclusión en la escuela, más obligatoriedad y, también, más aprendizaje, ya que un nuevo nivel de educación es un requisito para la sustentabilidad social.

#### 4. EN RESUMEN

En los últimos años se han multiplicado las experiencias que interpelan el formato y la organización escolar tradicional, centrándose en prácticas institucionales innovadoras y en las condiciones para viabilizar nuevas alternativas que atiendan la diversidad sociocultural y las situaciones complejas de exclusión. La flexibilización concierne a los agrupamientos, los horarios, los calendarios escolares, la propuesta de enseñanza, las normas de asistencia, las pautas de evaluación y promoción escolar, la extensión de la experiencia escolar y las estrategias para lograr la inserción efectiva de los niños en las escuelas. En alguna medida, los programas seleccionados procuran crear condiciones para la escolarización, moderar o modificar los efectos de la simultaneidad del trabajo escolar y los cortes asociados a la idea de grado o serie, expandir la experiencia escolar, ampliar las oportunidades de aprendizaje, promover la autoestima de los alumnos, remover y modificar las expectativas negativas de directivos y docentes, abrir las escuelas a la comunidad, instalar prácticas sistemáticas y sólidas de evaluación, utilizar la información escolar para tomar decisiones, potenciar las actividades de planificación y mejorar la gestión escolar.

El desafío de estas iniciativas es encontrar formas institucionales y respuestas pedagógicas diferentes que posibiliten la permanencia y el aprendizaje efectivo de todos sin que se cristalicen circuitos escolares de “segunda categoría”. Asimismo, la inclusión educativa de estudiantes a través de formatos escolares diversos y flexibles solo puede realizarse con fuertes convicciones de los docentes respecto de sus intervenciones. Muchas veces las decisiones de flexibilización no son concebidas por los docentes como respuestas legítimas y de valor equivalente, pues son actores formados en el marco de modelos de organización escolar estandarizados. Esto implica operar en el plano de las representaciones y concretar prácticas pedagógicas que demuestren la posibilidad de avanzar en estrategias flexibles mejorando al mismo tiempo la calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. En el diseño de varios de los programas actualmente en vigencia se involucra a las comunidades locales y a las familias de los estudiantes. Si bien el fortalecimiento de la relación entre la escuela, la familia y la comunidad trae aparejados evidentes beneficios, la demanda de mayor participación comunitaria implica exigencias de involucramiento tanto para las familias como para los directivos y docentes, si tienen percepciones de “amenaza” a la autoridad y el orden escolar. En este sentido, resulta estratégico que se mantengan los procesos de sostenimiento y acompañamiento en todas las etapas de los proyectos escolares.

La inclusión educativa y la continuidad de las trayectorias escolares en la educación básica no se garantizan por el mero hecho de destinar múltiples acciones a las mismas poblaciones; resulta indispensable que las intervenciones tomen como punto

de partida diagnósticos integrales que aborden la multicausalidad de los problemas. Resolver las situaciones de fracaso escolar y exclusión educativa requiere que las iniciativas se sostengan en el tiempo, que se las monitoree y evalúe y que se aprenda de ellas. Uno de los desafíos, entonces, es fortalecer las capacidades de planificación, sistematización de información y evaluación de las agencias estatales y otros organismos o instituciones involucradas en los programas o proyectos. La información insuficiente o la limitada utilización de la información disponible tienen consecuencias negativas para las intervenciones. El seguimiento permanente de las acciones implementadas permite identificar obstáculos y dificultades, así como valorizar y capitalizar avances. Ello es una condición para lograr un monitoreo efectivo y comparable de los avances de las acciones en relación con los problemas que les dieron origen. El fortalecimiento de estas capacidades de monitoreo y evaluación no es una necesidad exclusiva de los organismos estatales, sino también de las organizaciones civiles. Pero la necesidad de incorporar componentes de evaluación en los proyectos responde no solo a una cuestión de transparencia o de control de gestión<sup>75</sup>. También sirve para aprender de lo realizado y resulta de gran importancia como acumulación de experiencia y de información sistemática para extraer conclusiones valederas sobre las estrategias, mejorar los dispositivos o la implementación o realizar proyecciones adecuadas sobre las posibilidades de aumentar la escala de intervención. En última instancia, la evaluación forma parte de la mejora y permite utilizar cada caso como una fuente de aprendizaje en el espacio siempre incierto que, como plantearon Elmore y Sykes (1990), abre la relación entre políticas y acciones.

Finalmente, es necesario preguntarse: ¿cuánto saber pedagógico se produce en las experiencias llevadas a cabo? Este punto no se refiere estrictamente a la evaluación de los programas o a la indagación de si se alcanzaron las metas previstas, sino a la posibilidad de generar marcos conceptuales desde los cuales abordar la problemática de las trayectorias escolares y el mejoramiento de la enseñanza que enmarquen estrategias, dispositivos, acciones y den lugar a formas de organización escolar y de enseñanza adecuados para atender los problemas de la inclusión escolar y la equidad en los aprendizajes.

---

75 Lo que no deja de tener su importancia y sus conocidas dificultades. Al respecto señala Oszlak (2003:17): "Los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultará imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No podrá saberse qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos. Idealmente, estos sistemas no solo deberían informar cuál fue el desempeño en el proceso de conversión de insumos en productos (eficiencia), sino también de qué manera se convirtieron los productos en efectos o resultados inmediatos (efectividad)".

# Referencias

## BIBLIOGRAFÍA

AAVV (2008). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Santiago, OREALC/ UNESCO Santiago y LLECE. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf> [Consulta: julio de 2011].

Acevedo, R. y Parra Espitia, L. (2010). *Deserción escolar y desarrollo escolar: una mirada sobre el programa "Volver a la Escuela" en Bogotá*. Revista Educación y desarrollo social, Vol 4, No2; 75-86. <http://www.umng.edu.co/web/revistas/revista-de-educacion-y-desarrollo-social/espanol/publicaciones-antteriores/revista-vol-4-no.-2> [consulta: 7 de diciembre de 2012].

Adrião, T. y Peroni, V. (2007). *Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública*. Educação & Sociedade, vol. 28, núm. 98, enero-abril, 2007, pp. 253-267. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=87313707013>; [consulta: 7 de diciembre de 2011].

Agis, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2011). *El impacto de la asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires, CEIL-PIETTE. [http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf); [consulta: 7 de diciembre de 2011].

Aguerrondo, I., Núñez Prieto, I., Weinstein Cayuela, J. (2010). *Institucionalidad de los ministerios de Educación, Los procesos de reforma educativa de Argentina y Chile en los años noventa*. IIEP- UNESCO, 2010. [[http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Cap\\_Dev\\_Rethinking/pdf/CapDev\\_Spanish.pdf](http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Cap_Dev_Rethinking/pdf/CapDev_Spanish.pdf) ; consulta: agosto de 2011].

Ainscow, M.; Hopkins, D.; Soutworth, G. y West, M. (2001) *Hacia escuelas eficaces para todos*, Madrid, Narcea.

Barrera, F. y Domínguez, C. (2006). *Educación básica en Colombia: opciones futuras de política*. Bogotá, Secretaría de Educación, Departamento Nacional de Planeación. [[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP\\_En\\_Que\\_Vamos/EDUCACION\\_BASICA.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP_En_Que_Vamos/EDUCACION_BASICA.pdf); consulta: diciembre de 2010].

Beech, S. y Larrondo, M. (2007). *La inclusión educativa en la Argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro*. Buenos Aires, UNESCO. [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Inclusive\\_Education/Reports/buenosaires\\_07/argentina\\_inclusion\\_07.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Inclusive_Education/Reports/buenosaires_07/argentina_inclusion_07.pdf); [ consulta: 7 de diciembre de 2011].

Blanco Bosco, E. (2008). *Factores asociados a los aprendizajes en la educación primaria mexicana: un análisis multinivel*. En Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 6, n. 1; 58-84.

Botte, H.; España, C.; Kit, I.; Labate, H. y otros (2007). *Todos Pueden Aprender. Escuelas que trabajan para superar el fracaso escolar*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Asociación Civil Educación para Todos. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Escuelas\\_\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Escuelas__web.pdf) [Consulta: 1 de junio de 2010].

Bruner, J. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid, Visor.

Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2004). *Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia internacional*. Revista virtual La educ@ción, 139-140 (I-II). Organización de Estados Americanos (OEA). <http://www.educoas.org/portal/bdigital/lae-ducacion/> [Consulta: julio de 2011].

Caillods, F. y Jacinto, C. (2006). (coords.). *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones de programas recientes en América Latina*. Vol. 1. Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés, Buenos Aires, IIEP/UNESCO.

- Calvo, B. y Loyo, A. (2009). *Estudios de políticas inclusivas: Centros de Transformación Educativa, México DF. Educar en Ciudades*. Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura. <http://www.redligare.org/spip.php?article235>; [consulta: diciembre 2010].
- Calvo, G.; Ortiz A.M. y Sepúlveda, E. (2009). *Estudios de políticas inclusivas: La Escuela Busca al Niño; Medellín. Educar en Ciudades*. Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura. <http://www.redligare.org/spip.php?article237>; [consulta: diciembre 2010].
- Camilloni, A. (1998) *La calidad de los programas de evaluación y de los instrumentos que los integran*. En Camilloni, A; Celman, S; Litwin, E. y Palou, M. La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo. Buenos Aires, Paidós.
- Cervini, R. (2002). *Desigualdades socioculturales en el aprendizaje de Matemática y Lengua de la educación secundaria en Argentina*. En Revista Relieve, vol. 8, n. 2, 135-158.
- Cervini, R. (2010). *El efecto escuela en la escuela primaria y secundaria: el caso de Argentina*. En Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. vol. 8, n. 1, 7-25.
- Cervini, R., y Tenti Fanfani, E. (2007). *Notas sobre la masificación de la escolarización en seis países de América Latina*. Buenos Aires, SITEAL, OEI – IIP/UNESCO.
- Chan, D. y Flores, M. (2009). *Estudio del impacto de la implementación del programa Todos Pueden Aprender*. Asociación Civil Educación Para Todos. Mimeo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). *Conceptualizando la gestión social*. En M. Chiara y M. Di Virgilio (orgs.). Gestión de la política social. Buenos Aires, Prometeo; pp.53-86.
- Cornejo Chávez, R. y Redondo Rojo, J.M., (2007). *Variables y factores asociados al aprendizaje escolar. Una discusión desde la investigación actual*. Estudios Pedagógicos XXXIII, N° 2; 155-175
- Croce, A.; Sirviente, V. y Botinelli, L. (2006). (coords.). *Prevención del fracaso escolar en el MERCOSUR: las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil*. Proyecto: Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Buenos Aires, OEA, FEMCIDI, Ministerio de Educación, Fundación S.E.S.: [http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/revi\\_mercosur.pdf](http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/revi_mercosur.pdf); [consulta: diciembre 2010].
- De Alencar Parente, M. y Lück, H. (2004). *Mecanismos e experiências de correção do fluxo escolar no ensino fundamental*. Texto para discussão n° 1032. Brasília. IPEA Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td\\_1032.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1032.pdf). [Consulta: noviembre de 2010].
- De Almeida Da Silva, G. y Pinto Silva, K. (2011). *Evaluación del programa de educación integral "Más educación" del gobierno federal brasileño*. V Coloquio Internacional de Animación Sociocultural, Universidad de Zaragoza.
- DiNIECE, Red Federal de Información Educativa (2007). *Estado de situación del sistema educativo: 40 indicadores*. Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.
- Farías, M. y Kit, I. (2003). *Promoción Asistida*. Buenos Aires, UNICEF.
- Farías, M.; Fiol, Kit, I. y Melgar, M. (2007). *Todos Pueden Aprender. Propuestas para superar el fracaso escolar*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Asociación Civil Educación para Todos.
- Feldman, D. (2010). Estados alterados en la escuela. Lo que cambia y lo que permanece. En G. Frigerio y G. Diker. Educar: saberes alterados. Buenos Aires, Del Estante Editorial.
- Feldman, D. y Mórtoła, G. (s/f) *Buenas condiciones para el trabajo escolar*. Buenos Aires, Universidad Pedagógica Provincial. Documento inédito.
- Fernandes Dourado, L. (2005). *Fracasso escolar no Brasil: Políticas, programas e estratégias de prevenção do fracasso escolar*. Projeto: Elaboração de políticas e estratégias para a prevenção do fracasso escolar. Brasília, Ministério de Educação do Brasil, Secretaria de Educação Infantil y Fundamental, Departamento de Políticas Educacionais. <http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/Brasil.pdf>; [consulta: diciembre 2010].

- Fernandes, R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Textos para Discussão. Brasília DF. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). [http://www.odetemf.org.br/curriculo/ideb\\_indice\\_de\\_desenvolvimento\\_da\\_educacao\\_basica.pdf](http://www.odetemf.org.br/curriculo/ideb_indice_de_desenvolvimento_da_educacao_basica.pdf). [Consulta: noviembre 2010]
- Gajardo, M. (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década*. Documento del PREAL Documentos N° 15. [[http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=5&Id\\_Carpeta=64&Camino=63](http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=5&Id_Carpeta=64&Camino=63)]Pral Publicaciones/64; [consulta: agosto de 2011].
- García Huidobro, J. E.; Sotomayor, C. y Jara, C. *El Programa de las 900 escuelas: trayectoria de una década*. UNESCO, Santiago, 2000.
- Gluz, N. y Chiara, M. (coords.) (2009). *Evaluación del Programa Integral de Igualdad Educativa (PIIE)*. Buenos Aires, DINIECE. <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/PIIE-09.pdf>; [consulta: 6 de diciembre de 2011]
- Goodson, I. (1999). *The educational Researcher as a Public Intellectual*. British Educational Research Journal, Vol 25, N° 3; 277-297.
- Gutiérrez, M. y Puentes, G. (2009). *Estudios de políticas inclusivas: Aceleración del aprendizaje de la población vulnerable con extraedad*. Bogotá. Madrid, Educar en Ciudades. Fundación Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura. <http://www.redligare.org/spip.php?article239>; [consulta: diciembre de 2010].
- Gvirtz, S. y Oría, A. (2010). *Evaluar el Rendimiento Interno y Académico: Un Desafío para la Macro y la Micropolítica. Lecciones a Partir de un Estudio de Caso*. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. Año 2010, Vol. 3, N° 2. <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num2/art7.pdf>; [Consulta 7 de diciembre de 2010]
- Hamilton, D. (1996). *La transformación de la educación en el tiempo*. México, Trillas.
- Jara, C.; Concha, C. y Miranda, M. y Baza, J. (1999). *Jornada Escolar Completa. En: La Reforma Educativa Chilena*. Madrid, Editorial Popular.
- Kaufman, R. y Nelson, J. (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre Países. Documentos de PREAL, N° 33*. [http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=3&Id\\_Carpeta=64&Camino=63](http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Pagina=3&Id_Carpeta=64&Camino=63)]Pral Publicaciones/64]PREAL Documentos; [consulta: agosto de 2011].
- Kit, I. y cols. (2004a). *Conceptos para seguir trabajando*. Buenos Aires: UNICEF; Asociación Civil Educación para Todos; Ministerio de Cultura y Educación, Gobierno de la Provincia del Chaco; Secretaría de Educación, Gobierno de la Provincia de Jujuy; Ministerio de Educación y Cultura, Gobierno de la Provincia de Misiones; Ministerio de Educación y Cultura, Gobierno de la Provincia de Tucumán.
- Kit, I. y cols. (2004b). *Testimonios para conocer, entender y actuar*. Buenos Aires: UNICEF; Asociación Civil Educación para Todos; Ministerio de Cultura y Educación, Gobierno de la Provincia del Chaco; Secretaría de Educación, Gobierno de la Provincia de Jujuy; Ministerio de Educación y Cultura, Gobierno de la Provincia de Misiones; Ministerio de Educación y Cultura, Gobierno de la Provincia de Tucumán.
- Kogan, M. (1996). *Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos*. En M. Pereyra, J. García, A. Gómez y M. Beas (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Ediciones Pomares Corredor.
- Krawczyk, N. R. y Vieira, V. L. (2007). *Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México*. Estudios Pedagógicos XXXIII, N° 2; 59-80. <http://www.scielo.cl/pdf/estped/v33n2/art04.pdf> ; [consulta: agosto de 2011].
- Lanza, P. y Schey, I. (2007a). *Todos Pueden Aprender. Matemática 2º*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Asociación Civil Educación para Todos. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Mate\\_2do\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Mate_2do_web.pdf) [Consulta: junio de 2010].
- Lanza, P. y Schey, I. (2007b). *Todos Pueden Aprender. Matemática 3º*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Asociación Civil Educación para Todos. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Mate\\_3ro\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Mate_3ro_web.pdf) [Consulta: junio de 2010].

- Lauglo, J. (1996). *Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación*. En M. Pereyra, J. García; A. Gómez y M. Beas (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona, Ediciones Pomares Corredor.
- Legarralde, M. y Veleda, C. (2009). *Opciones de política educativa para el nivel primario*. Buenos Aires, CIIPEC, Fundación Arcor, Fundación Noble. [http://cippec.org/nexos/documentos/opciones\\_primaria.pdf](http://cippec.org/nexos/documentos/opciones_primaria.pdf); [consulta: diciembre de 2010].
- LLECE (2002). *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. Santiago, OREALC/UNESCO Santiago.
- LLECE (2002). *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO Santiago.
- López, N. (coord.) (2006). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Buenos Aires, OEI, IPPE/ UNESCO <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001507/150776s.pdf>; [consulta: diciembre de 2010].
- López, N. y Gluz, N. (2002). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción. La repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90. Proyecto multilateral Estrategias de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos*. Buenos Aires, OEA, Ministerio de Educación. [http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/estrategias\\_sistemicas.pdf](http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/estrategias_sistemicas.pdf); [consulta: diciembre de 2010].
- Lorendahl, B. (1999). *Trabajo y bienestar a través de las organizaciones del tercer sector*. CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa, n. 33. [http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/01\\_Lorendahl\\_33.pdf](http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/01_Lorendahl_33.pdf); [consulta: noviembre de 2010].
- Loyo, A. y Calvo, B. (2009). *Centros de Transformación Educativa*. México D.F. Educar en Ciudades. Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura. [En línea: <http://www.redligare.org/spip.php?article237>; consulta: diciembre de 2010].
- Madonni, P. 2007, *Informe de la política pública Escuela Plural. Proyecto: Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar*. Buenos Aires, OEA-AICD, Ministerio de Educación. [http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/escuela\\_plural.pdf](http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/escuela_plural.pdf); [consulta: diciembre de 2010].
- Melgar, S. y Zamero, M. (2007a, en línea). *Todos Pueden Aprender. Lengua 1º*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Asociación Civil Educación para Todos. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/LENGUA\\_1ro\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/LENGUA_1ro_web.pdf) [Consulta: junio de 2010].
- Melgar, S. y Zamero, M. (2007b). *Todos Pueden Aprender. Lengua 2º*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Asociación Civil Educación para Todos. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Lengua\\_2do\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Lengua_2do_web.pdf) [Consulta: junio de 2010].
- Melgar, S. y Zamero, M. (2007c). *Todos Pueden Aprender. Lengua 3º*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Asociación Civil Educación para Todos. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/LENGUA\\_3ro\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/LENGUA_3ro_web.pdf) [Consulta: junio de 2010].
- Melgar, S.; Zamero, M.; Lanza, P. y Schey, I. (2007). *Todos Pueden Aprender. Lengua y Matemática 1er. ciclo*. Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Asociación Civil Educación para Todos. [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Lengua\\_y\\_Mate\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Lengua_y_Mate_web.pdf) [Consulta: junio de 2010].
- Mello, G. (1994). *Escolas eficazes: um tema revisitado*. Brasília: MEC/SEF.
- Murillo, F. J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona, Octaedro.
- Murillo, F.J. (2003). *El Movimiento de investigación de Eficacia Escolar*. En F.J. Murillo (coord.). *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional sobre el Estado del Arte*. Bogotá, Convenio Andrés Bello-Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Nigro De Souza, V.; De André, M. y Ramalho de Almheida, L. (1999). *Estudo avaliativo das classes de aceleração na rede estadual paulista*. Cadernos de Pesquisa Nº 108. Novembro 1999; 49-79. <http://www.redligare.org/spip.php?article60>; [consulta: diciembre de 2011].

Oszlack, O. (2003). *¿Reponsabilización o responsabilidad? El sujeto y objeto de un Estado responsable*. Ponencia en el VIII Congreso Internacional de la CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28 al 3 de octubre. [http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/ozlak\\_reponsabilizacion.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/ozlak_reponsabilizacion.pdf); consulta: [noviembre de 2011].

Oszlack, O.; O'Donnell, G. (2007). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. En C. Acuña (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación; pp. 555-584. Trabajo publicado originalmente en 1976 como Documento G.E. CLACSO N°

Perrenoud, P. (1996). *La construcción del éxito y del fracaso escolar*. Madrid, Ediciones Morata.

Pinheiro do Nascimento, E. y Aguiar, M. (2006). *Bolsa escola. Historia y evolución*. Buenos Aires, Cuadernos del IIPE.

Pini, M; Cambours, A.M. y Gorostiaga, J. (coords.). (2005). *Informe hemisférico comparativo de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. Proyecto: Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar*. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Posgrado, Programa de investigación, desarrollo y asistencia en Educación; OEA-AICD, Ministerio de Educación. <http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/InformeComparativoPrevencion.pdf>; [consulta: diciembre de 2010].

Pizarro, M.; Andraca, A. y Yacometti, O. (2009). *Informe Final de Evaluación Programa de recursos educativos. Centros de Recursos de Aprendizaje. (Bibliotecas CRA). Evaluación de Programas Gubernamentales*. Santiago de Chile, Programa de evaluación de la Dirección de Presupuesto. [http://www.bibliotecas-cra.cl/uploadDocs/201003121111290.Informe%20final\\_publico.pdf](http://www.bibliotecas-cra.cl/uploadDocs/201003121111290.Informe%20final_publico.pdf); [consulta: diciembre de 2011].

Reyes Rozas, L. y Vaccaro Carrizo, C. (2008). *Talleres de aprendizaje, una respuesta al fracaso escolar*. [www.mineduc.cl/biblio/documento/TAP.doc](http://www.mineduc.cl/biblio/documento/TAP.doc); [consulta: diciembre de 2010].

Rodríguez Solera, C.R. (coord.). (2008). *Evaluación Externa 2009. Programa de Educación Básica para Niñas y Niños de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes*. México, SEP, PRONIM y Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Roitter, M. (2004). *El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil*. En D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 17-32

Román, M. (2008). *Investigación latinoamericana sobre enseñanza eficaz*. En AAVV. *Eficacia Escolar y Factores Asociados*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.

Rosenthal, R.; Jacobson, L. (1968). *Pygmalion in the classroom: Teacher expectation and pupils' intellectual development*. New York, Holt, Rinehart and Winston.

Santiago Consultores y Asesoría para el desarrollo (2000). *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres*. Santiago, Ministerio de Educación. [En línea: <http://www.mineduc.cl/usuarios/basica/doc/200601131315410.evaluacion%20p900.pdf>; consulta: diciembre de 2010].

SERCE (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO. [En línea: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660S.pdf>; consulta: diciembre de 2010].

SERCE, (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001867/186769S.pdf>; [consulta: diciembre de 2010].

SITEAL, (2007). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. OEI – IIPE/UNESCO. [En línea: <http://www.siteal.iipe-oei.org/>; consulta: diciembre de 2010].

SITEAL, (2008). *Resumen Estadístico I. Totales Nacionales*, OEI, IIPE/UNESCO. <http://www.siteal.iipe-oei.org/>; [consulta: diciembre de 2010].

Sorj, B. (2005). *La democracia Inesperada*. Biblioteca Virtual del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Rio de Janeiro. [www.bvce.org](http://www.bvce.org); consulta: [noviembre de 2010].

Sorrouille, Florencia (2007). *Tendencias en la escolarización primaria en América Latina. Entre el acceso y la finalización del nivel*. Boletín N° 7. SITEAL, OEI, IPEE/ UNESCO. [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/boletin\\_07.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/boletin_07.pdf); [consulta: diciembre de 2010].

Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. Buenos Aires, Proyecto "Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay", Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109266/reforma%20educativa%20final.pdf>; [Consulta: agosto de 2011].

Terigi F. (2010). *El saber pedagógico frente a la crisis de la monocronía*. En G. Frigerio y G. Diker, *Educación: saberes alterados*. Buenos Aires, Del Estante Editorial.

Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares: Del problema individual al desafío de la política educativa*. En P. Madonni (coord.). Colección Políticas Educativas. OEA, FEMCIDI, [http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/las\\_trayectorias\\_escolares\\_documento\\_final.pdf](http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/las_trayectorias_escolares_documento_final.pdf); [consulta: diciembre de 2010].

Terigi, F.; Perazza, R. y Vaillant, D. (2009). *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [www.oei.es/pdf2/segmentacion\\_urbana\\_educacion\\_AL.pdf](http://www.oei.es/pdf2/segmentacion_urbana_educacion_AL.pdf); [consulta: diciembre de 2010].

Tiberio Hernández, J.; Figueroa, M.; Carulla, C.; Patiño, M. Tafur, M. y Duque, M. (2004). *Pequeños científicos, una aproximación sistémica al aprendizaje de las Ciencias en la escuela*. *Revista de Estudios Sociales*, 19, 51-56. <http://res.uniandes.edu.co/view.php/404/view.php>; [consulta: diciembre de 2011].

Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. México, Fondo de Cultura Económica.

## Documentos

Argentina, Ministerio de Educación de la Nación (2008). *El desarrollo de la Educación. Informe de Argentina. 2004-2008*. Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.

Argentina, Ministerio de Educación, Conectar Igualdad. <http://portal.educacion.gov.ar/inclusion-digital-educativa/> [Consulta: diciembre de 2011].

Argentina, Ministerio de Educación, Dirección de Gestión Educativa, Dirección de Educación Primaria, Programa Integral de Igualdad Educativa, [http://www.me.gov.ar/curriform/edprimaria\\_piie.html](http://www.me.gov.ar/curriform/edprimaria_piie.html) [Consulta: diciembre 2010].

Argentina, Ministerio de Educación, Dirección de Gestión Educativa, Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del PIIE, <http://www.me.gov.ar/fopiie/componente4.html> [Consulta: diciembre de 2010].

Argentina, Ministerio de Educación, Dirección de Políticas Socioeducativas, Becas, <http://www.me.gov.ar/dnps/> [Consulta: diciembre de 2010].

Argentina, Ministerio de Educación, Dirección de Políticas Socioeducativas, Provisión de libros. <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/provision-de-libros-2/> [Consulta: diciembre de 2010].

Argentina, Ministerio de Educación, Educación Primaria, Centros de Actividades Infantiles. <http://portal.educacion.gov.ar/primaria/general/centros-de-actividades-infantiles/>. [Consulta: diciembre de 2010].

Argentina, Ministerio de Educación, Plan Lectura, <http://www.planlectura.educ.ar/> [Consulta: diciembre de 2010].

Asociación Civil Educación Para todos (2010). Breve compendio de resultados observados durante los años de implementación del programa en diversas provincias de la Argentina. Selección de casos. Mimeo.

Asociación Civil Educación para Todos (s.f). Guía técnica para el procesamiento y la carga de información. Mimeo.

Asociación Civil Educación para Todos (s.f). Guía técnica para la sistematización y utilización de la información. Mimeo

Asociación Civil Educación para Todos y UNICEF Argentina (2007). Informe resumen: caracterización, saberes, opiniones. Mimeo.

Asociación Civil Educación para Todos y UNICEF Argentina (2008). Datos de la evaluación inicial de primer grado. Mimeo.

Brasil, Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, <http://www.fnde.gov.br/index.php/> [Consulta: diciembre de 2010].

Brasil, Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, <http://www.inep.gov.br/> y <http://portalideb.inep.gov.br/> [Consulta: diciembre de 2010].

Brasil, Ministério de Educação, Secretaria de Educação Básica, Programa Nacional do Livro Didático. [http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=668&id=12391&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=668&id=12391&option=com_content&view=article). [Consulta: diciembre de 2010].

Brasil, Ministério de Educação, Secretaria de Educação Básica, Programas e Ações. <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>. [Consulta: diciembre de 2010].

Brasil, Red Brasileira de Alimentación y Nutrición Escolar, <http://www.rebrae.com.br/alimentacao.html>

Chile, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, <http://www.junaeb.cl> [Consulta: diciembre de 2010].

Chile, Ministerio de Educación, Centro de Recursos para el Aprendizaje, <http://www.bibliotecas-cra.cl/>; <http://www.bibliotecas-cra.cl/uploadDocs/201003261303000.Reveduccion341.pdf> [Consulta: diciembre de 2010].

Chile, Ministerio de Educación, Educación Básica, [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=8&id\\_seccion=2358&id\\_contenido=7858](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=8&id_seccion=2358&id_contenido=7858) [Consulta: diciembre 2010].

Chile, Ministerio de Educación, Plan Chiloé, [http://www.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=17&id\\_seccion=413&id\\_contenido=9418](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=17&id_seccion=413&id_contenido=9418) [Consulta: diciembre de 2010].

Chile, Observatorio Chileno de Políticas Educativas, <http://www.opech.cl/>

Colombia, Ministerio de Educación, Foro de Educación Artística y Cultural, <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/article-172844.html> [Consulta: diciembre de 2010].

Colombia, Ministerio de Educación, Raíces de Aprendizaje Móvil. <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-283536.html>. [Consulta: diciembre de 2011].

Corporación de Desarrollo Pro O'Higgins, Programas de Educación, [www.pro-ohiggins.cl/lectura](http://www.pro-ohiggins.cl/lectura) [Consulta: diciembre de 2010].

Doumerc, Marino, Scasso y cols., (s/f a). Las oportunidades educativas en el primer ciclo de la escuela primaria. Propuesta de indagación. Buenos Aires, UNICEF y Asociación Civil Educación para Todos. Mimeo.

Doumerc, Marino, Scasso y cols., (s/f b). Las oportunidades educativas en el primer ciclo de la escuela primaria. Guía técnica para la aplicación de instrumentos. Buenos Aires, UNICEF y Asociación Civil Educación para Todos. Mimeo.

México, Secretaria de Educación Pública, Escuelas de Tiempo Completo, <http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/start.php> [Consulta: diciembre 2010].

México, Secretaría de Educación Pública, Plan Sectorial de Educación 2007-2012, <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/> [Consulta: diciembre de 2010].

México, Secretaría de Educación Pública, PRONIM. [http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/sitio/pdf/evaluacionesext/PRONIM/Documento\\_Posicionamiento\\_Institucional.pdf](http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/sitio/pdf/evaluacionesext/PRONIM/Documento_Posicionamiento_Institucional.pdf) [Consulta: diciembre de 2011].

México, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, Programa Escuela Siempre Abierta, <http://basica.sep.gob.mx/escuelasiempreabierta/> [Consulta: diciembre de 2010].

México, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica, [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/familias\\_jornaleras\\_agricolas\\_migrantes](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/familias_jornaleras_agricolas_migrantes) [Consulta: diciembre de 2010].

Río Negro, Ministerio de Educación. Red Rionegrina de Educación Digital. [http://www.educacion.rionegro.gov.ar/adm/?page\\_id=2](http://www.educacion.rionegro.gov.ar/adm/?page_id=2). [Consulta: diciembre de 2011].

UNICEF y Asociación Civil Educación para Todos (2007). Las oportunidades educativas en el primer ciclo de la escuela primaria. Informe resumen 2007. Caracterización, saberes y opiniones. Mimeo.

UNICEF y Asociación Civil Educación para Todos (2008). Datos de la evaluación inicial de primer grado. Mimeo.

Uruguay, Plan Ceibal. <http://www.ceibal.org.uy/>. [Consulta: diciembre de 2011].

Chile, Ley Orgánica Constitucional de Educación, 1990, [http://www.uchile.cl/uchile.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=conUrl&url=8386](http://www.uchile.cl/uchile.portal?_nfpb=true&_pageLabel=conUrl&url=8386) [Consulta: de diciembre 2010].

Colombia, Ley General de Educación N° 115, 1994, [www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf) [Consulta: diciembre de 2010].

Colombia, Ley N° 715, 2001, <http://menweb.mineduccion.gov.co/normas/concordadas/Decreto115.htm> [Consulta: diciembre de 2010].

Argentina, Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006, [www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf) [Consulta: diciembre de 2010].

UNICEF: marzo, 2007, [http://www.unicef.org/argentina/spanish/media\\_10579.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/media_10579.htm). [Consulta: junio de 2010].