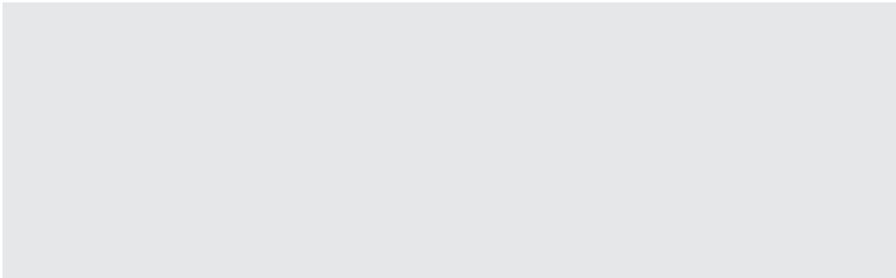




# OPCIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA PARA EL NIVEL PRIMARIO



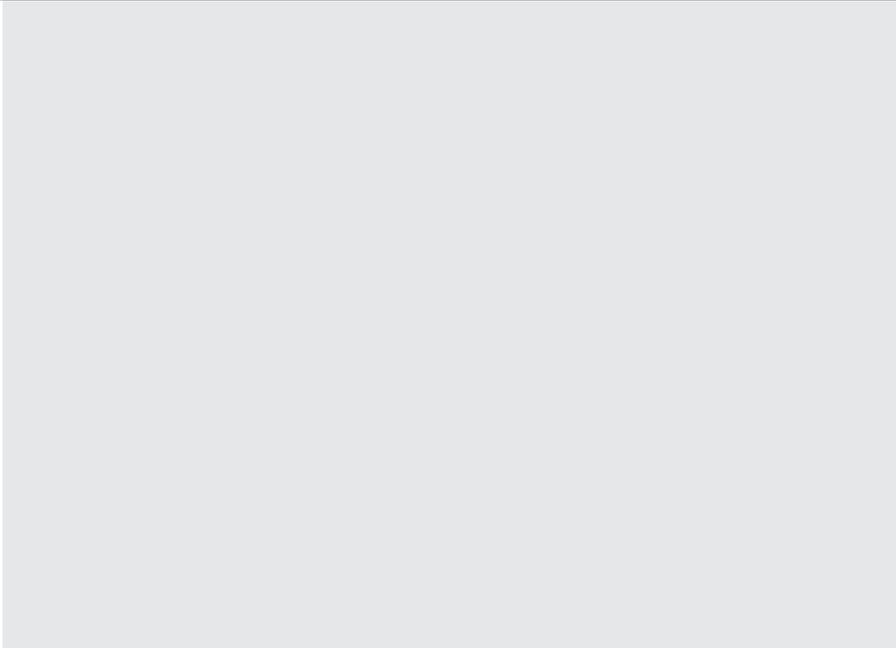




---

**OPCIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA  
PARA EL NIVEL PRIMARIO**

---



Legarralde, Martín

Opciones de política educativa para el nivel primario / Martín Legarralde y Cecilia Veleda. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC : Fundación Arcor : Fundación Noble, 2009.

78 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1479-12-2

1. Políticas Educativas. 2. Educación Primaria. I. Veleda, Cecilia II. Título CDD 379

Fecha de catalogación: 11/03/2009

Producción y desarrollo de contenidos

**Programa de Educación - CIPPEC**  
**MARTÍN LEGARRALDE**

Coordinación general

**CECILIA VELEDA**

Responsable técnico de la Fundación Noble - Clarín

**MARÍA JULIA DÍAZ ARDAYA**

Responsable técnico de la Fundación ARCOR

**ADRIANA CASTRO**

Edición de contenidos

**MERCEDES CALZADO**

Diseño de tapas e interiores

**MARÍA CECILIA SÁENZ**

Primera edición: 500 ejemplares.

Impreso en Sevagraf S.A., Costa Rica y Panamericana KM: 35 Malvinas Argentinas, Buenos Aires. Abril de 2009.

© 2009, CIPPEC, Fundación Noble-Clarín, Fundación ARCOR.

*La reproducción y/o divulgación total o parcial de textos, fragmentos, reseñas o imágenes está permitida con la condición de citar expresamente la fuente.*

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	6
<b>PRÓLOGO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>DIAGNÓSTICO</b> .....	11
1. ¿Qué es la escuela primaria? .....	11
2. El nuevo marco legal .....	12
3. Aumento de las expectativas de formación para todos los ciudadanos .....	14
4. Cobertura del nivel prácticamente lograda .....	15
5. Tendencias preocupantes en las trayectorias escolares de los alumnos .....	16
6. Las trayectorias escolares de los alumnos y la estructura de niveles .....	19
7. Desventajas educativas, subjetivas y presupuestarias de la repitencia .....	19
8. Calidad educativa .....	20
9. Pobreza, desigualdad social y su impacto en la escuela .....	25
10. Incremento de la matrícula del sector privado .....	26
11. Las políticas nacionales para el nivel primario .....	26
<b>DEBATES</b> .....	28
1. Énfasis en lo común o lo particular .....	28
2. Formación general vs. Formación disciplinar .....	29
3. ¿Apostar a los docentes o apostar al sistema de enseñanza? .....	30
4. Contenidos “básicos” vs. Nuevos lenguajes y expresiones culturales .....	31
<b>OPCIONES DE POLÍTICA</b> .....	32
1. Políticas para el mejoramiento de la calidad educativa .....	32
2. Políticas de dotación de libros y promoción de la lectura .....	40
3. Políticas para el mejoramiento de la retención y trayectorias escolares .....	43
4. Políticas para compensar el impacto de la desigualdad social en la escuela .....	50
5. Políticas de fortalecimiento de las escuelas y de la identidad del nivel .....	55
6. Políticas de organización del trabajo docente .....	58
7. Políticas de formación docente inicial y continua .....	59
<b>CONSENSOS Y DISENSOS</b> .....	62
1. Consensos mayoritarios .....	62
2. Consensos con matices .....	65
3. Disensos .....	67
<b>CONCLUSIÓN ABIERTA</b> .....	71
<b>ENTREVISTAS REALIZADAS</b> .....	72
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	73
<b>AUTORES</b> .....	75

## AGRADECIMIENTOS

Este libro es el fruto de un trabajo conjunto entre CIPPEC, la Fundación Arcor y la Fundación Noble-Clarín. Quisiéramos agradecer el apoyo constante y los relevantes aportes realizados a las versiones preliminares por Santos Lío y Adriana Castro de la Fundación Arcor, y Martín Etchevers y María Julia Ardaya de la Fundación Noble-Clarín. Sin su confianza y su participación, esta publicación no hubiera sido posible.

También quisiéramos agradecer especialmente a cada uno de los especialistas que, desde el campo académico o de la gestión del sistema educativo, nos brindaron su tiempo y su experiencia en las exhaustivas entrevistas en las que se basan las opciones de política que aquí presentamos. Esperamos que sus conocimientos y opiniones sean aprovechados por los Estados provinciales para la definición de sus políticas educativas.

Por último, quisiéramos reconocer la colaboración de todo el Programa de Educación de CIPPEC, así como los comentarios de Laura Zommer, y el trabajo de edición realizado por Mercedes Calzado y Paula Balbi. Las responsabilidades por los errores son de nuestra exclusiva autoría y no necesariamente lo expresado en este trabajo coincide con las opiniones de todos los integrantes de CIPPEC.

# PRÓLOGO

## ► La educación: un derecho por los derechos

La educación, derecho básico de todos los niños, niñas y adolescentes, es una condición indispensable para el logro de una sociedad más justa y equitativa. Como herramienta de generación de igualdad de oportunidades –presentes y futuras–, es la base para el cumplimiento de otros derechos humanos y para el fortalecimiento de una ciudadanía democrática plena.

Contribuir a mejorar las condiciones de crianza y educación de la niñez argentina es el objetivo de las acciones que la Fundación Arcor y la Fundación Noble-Clarín vienen desarrollando de manera conjunta desde 2006. Para lograrlo, fomentan ideas novedosas e innovadoras guiadas por una concepción de educación integral que incluye el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez y juventud.

Las acciones promovidas desde esta alianza se fundamentan en que todos los actores y sectores sociales tienen un papel ineludible en el modo de definir la infancia argentina.

Como lo plantea la Convención Internacional de los Derechos de Niño y la Constitución de la Nación, los gobiernos y la sociedad son responsables de aportar el máximo de sus recursos y crear las condiciones necesarias para que la niñez pueda crecer y desarrollarse en ambientes donde sus derechos sean respetados plenamente. Salud, alimentación, educación, sólo por mencionar algunos, no pueden implicar una mirada sectorizada de las problemáticas. Se requiere de capacidades analíticas y operativas que tengan presentes todas las dimensiones que ocasionan la inequidad y la exclusión (de tiempo y calidad de los diferentes servicios) a un importante número de niños y niñas de nuestro país.

Confiamos en que este documento sea un instrumento útil para promover el diálogo activo y participativo entre los diferentes actores sociales que trabajan para que el derecho a una educación de calidad para todos y todas sea una realidad posible y presente.

**Fundación Arcor y Fundación Noble-Clarín**

---



## INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como propósito analizar las opciones de política educativa orientadas al nivel primario, especialmente para los contextos de toma de decisión provincial. Estas opciones se elaboran a partir de un diagnóstico de las problemáticas más importantes del nivel en el que se tuvieron en cuenta los consensos, disensos y debates más salientes entre los especialistas, académicos y responsables de la gestión educativa primaria.

El abordaje toma como punto de partida la concepción de la educación como un derecho humano fundamental que deber ser garantizado por el Estado. La discusión de opciones de política educativa implica establecer un vínculo entre la visión de la educación como derecho y las formas en las cuales el Estado puede garantizarlo de forma concreta, sistemática y perdurable. Éste es el gran desafío del gobierno de la educación, que se complementa con el compromiso cotidiano de los docentes y la sociedad en general en el proceso colectivo de construcción del sistema educativo.

Desde esta concepción, el documento es el fruto de un proyecto desarrollado en conjunto por CIPPEC, la Fundación Arcor y la Fundación Noble del Grupo Clarín. En el marco del Proyecto “La infancia en la agenda”, se organizaron dos ciclos de conferencias, el primero centrado en la Educación Inicial (2007) y el segundo orientado a la Educación Primaria (2008). Ambos eventos se desarrollaron en el auditorio de Clarín y fueron difundidos a través de la publicación de un suplemento en el diario con un resumen de las conferencias y del diagnóstico y las propuestas para cada nivel educativo. En el ciclo de 2008 se avanzó en la presente publicación, elaborada por el Programa de Educación de CIPPEC.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006 (artículo 17) redefine la estructura de los niveles educativos y rescata la denominación y la identidad del nivel primario. La Ley Federal de Educación de 1993 había producido cambios en la educación primaria, fundamentalmente a través de las transformaciones de la estructura del sistema en general. La EGB desplazaba la denominación de la escuela primaria, pero implicaba, también, un cambio en la identidad del nivel que fue resistido en la práctica por las fuertes tradiciones de escolarización instaladas en vastos sectores de la sociedad. La recuperación de la denominación y de la definición del nivel dentro de la estructura del sistema educativo es una nueva oportunidad para destinar esfuerzos de política educativa a fortalecer la educación primaria<sup>1</sup>.

---

1. Es importante mencionar que al referirse a la “educación primaria” este documento aludirá de manera indistinta tanto la educación primaria tradicional –que comprendía a los alumnos en edad teórica de 6 a 12 años- como a los dos primeros ciclos de la Educación General Básica (EGB 1 y 2), definida por la Ley Federal de Educación a partir

En la política para la escuela primaria se pone en juego una tensión entre un orden macro y micro del sistema de enseñanza. En muchos casos, se tiende a asumir como el centro del debate el vínculo áulico, la situación didáctica, o aspectos de la organización y la gestión de la institución educativa. Pareciera que el único modo de producir mejoras sustanciales reside en las iniciativas de los maestros y directores, y que una educación de mejor calidad depende por entero de la labor de los docentes. Adoptar una perspectiva de este tipo reduce las intervenciones posibles de la política educativa a acciones de formación y capacitación, confiando en que estas acciones derramarán, tarde o temprano, mejoras en las aulas y las escuelas.

En cambio, considerar las opciones de política supone reflexionar sobre el lugar de las gestiones educativas provinciales en el fortalecimiento del nivel, más allá de la inmediatez del vínculo pedagógico. Esto implica entender la educación primaria como un sistema de enseñanza que no se reduce a la acción de maestros y directores, sino que posee otras dimensiones relevantes sobre las que resulta importante actuar: los formatos escolares, las condiciones sociales para la enseñanza y el aprendizaje, la provisión y uso de materiales y recursos adecuados, la producción de información sustantiva sobre lo que sucede en las aulas y las escuelas, entre otros factores.

En este sentido, los destinatarios principales de este documento son los funcionarios, equipos técnicos y tomadores de decisión del gobierno de la educación. Este trabajo aspira a rescatar la especificidad de la política educativa para el nivel en al menos dos sentidos: por una parte, haciendo énfasis en la idea de que las opciones de política educativa son algo distinto que las reflexiones sobre el vínculo pedagógico, las decisiones didácticas o la gestión de las instituciones. Por otra parte, subrayando que el nivel primario posee particularidades que exigen políticas diferenciadas, tanto en relación con la inclusión y la justicia educativa, como con los aspectos pedagógicos, curriculares, didácticos y de regulación y fortalecimiento del trabajo docente.

Las opciones de política educativa deberían considerarse en articulación con otras políticas sectoriales. Si bien este documento no profundiza el análisis de otras áreas de las políticas de Estado -como la política económica, social, sanitaria y cultural-, parte de la necesidad de construir políticas intersectoriales, ya que estas otras áreas constituyen el texto y el contexto de la política educativa.

Varias de las opciones de política educativa para el nivel primario sugeridas en este trabajo han sido continuadas de distintos documentos del Proyecto Nexos<sup>2</sup>. En este caso,

---

*del año 1993 hasta la sanción de la Ley de Educación Nacional, en 2006. La EGB 1 y 2 comprendía a los alumnos en edad teórica de 6 a 11 años, por lo que esta modificación supone variaciones en las estadísticas del nivel.*

2. *El Proyecto Nexos: Laboratorio de Políticas Educativas, es una iniciativa desarrollada por CIPPEC desde 2006*

se ha tratado de acentuar su especificidad para la educación primaria, y su articulación con otras políticas para el nivel. Asimismo, se han considerado, para el apartado final sobre consensos y disensos, entrevistas realizadas para dichos documentos, además de las que se llevaron a cabo específicamente para este trabajo.

---

*y cuenta con el apoyo de un consorcio de empresas y fundaciones donantes. Sus auspiciantes en los primeros tres años de trabajo son: Banco Galicia, Fundación Mapfre, Fundación Navarro Viola y Telecom. Véase [www.cippec.org/nexos](http://www.cippec.org/nexos).*

---



# DIAGNÓSTICO

## 1. ¿Qué es la escuela primaria?

Dentro de los sistemas educativos modernos, la escuela primaria fue la institución que protagonizó el proceso de escolarización de las sociedades. La idea familiar de que los niños y niñas deben “ir a la escuela” está asociada particularmente a la educación primaria. Así, la especificidad de la primaria está dada, al menos, por tres aspectos:

### ► Garantizar lo común

La escuela es la institución que las sociedades han creado para que los niños y los adolescentes aprendan, junto con otros, los conocimientos reconocidos como centrales para vivir juntos, para hacerse miembros plenos de la sociedad. Sin dudas, la escuela primaria es la que asumió más plenamente este propósito en función de su mandato histórico. La construcción de la ciudadanía, la producción de una identidad colectiva, la formación en hábitos, tradiciones, herramientas para la vida común, son algunos de los ejes característicos del nivel.

Aceptada esta afirmación, se abre un campo amplísimo de debate sobre aquello que constituye el conjunto de saberes indispensables para la vida común. Por una parte, existen saberes que constituyen una base instrumental para el desempeño social adecuado, tales como los hábitos de convivencia, el respeto de las normas o el conocimiento de los derechos (propios y de los demás). También es posible incluir aquí, al menos en sentido general, aquellos saberes que tienen que ver con las bases comunicativas de la vida común, con las distintas alfabetizaciones (no sólo la lectoescritura, sino la alfabetización tecnológica que, crecientemente, se convierte en un componente básico de las nuevas formas de ciudadanía).

Por otra parte, lo común también incluye componentes valorativos y de pertenencia a una comunidad. La escuela primaria argentina vivió su momento de apogeo en torno de esta función cuando, a comienzos del siglo XX, asumió el rol de transmitir y difundir una identidad nacional entre las comunidades inmigrantes, asumiendo una imagen particular de la nación (autoritaria, excluyente, homogeneizante).

En la actualidad, se considera que la construcción de valores ciudadanos no debe ser contradictoria con la expresión y el reconocimiento de la diversidad cultural, las identidades diferentes, el conocimiento del otro. Lo común, entonces, asume el carácter complejo de combinar la pertenencia a una comunidad nacional, las bases de una ciudadanía democrática, y a la vez el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural e identitaria.

### ► La apertura a nuevos mundos

Por otra parte, la escuela es un lugar privilegiado para la apertura a otros mundos más allá de lo cotidiano. La primaria, por su amplia cobertura, constituye una institución social clave para ofrecer a todos los niños y niñas el acceso a bienes culturales complejos, que muchas veces no están al alcance en el medio cotidiano.

El reconocimiento y respeto de la diversidad no debería implicar que la escuela refleje sólo el mundo cultural de pertenencia de los niños y niñas. La escuela debe ofrecer la oportunidad de conocer aquello que no forma parte del contexto inmediato. Por ello, las políticas de reducción a lo básico, o de vulgarización de las producciones culturales y científicas, adolecen de un empobrecimiento de esos “otros mundos” que se ponen a disposición de los alumnos.

Otra forma de empobrecimiento deriva de una escuela que asume un único patrón cultural como el organizador del saber y de las producciones culturales, estéticas y científicas. La apertura a otros mundos no sólo significa, por ejemplo, el conocimiento del “gran arte”, sino también el aprendizaje de la diversidad de las producciones artísticas de las distintas regiones, o las diferentes manifestaciones artísticas de la cultura popular.

### ► La creación y reproducción de la infancia

Más allá de lo que la primaria significa como experiencia de escolarización para cada individuo, marca también el tiempo social. Este nivel tiene el papel de establecer una clasificación instituida de las edades y, por lo tanto, constituye un ordenador social de los derechos y las garantías. Así como la secundaria está asociada a una etapa vital de preparación y promesa de acceso al trabajo, hay una noción de infancia vinculada con la primaria. Hay niñez si hay escuela primaria, ya que la infancia adquiere visibilidad social en el espacio escolar (ARCOR-UCA, 2008:75).

Por esta razón, la escuela primaria no puede pensarse con independencia del sujeto al que se dirige (y al que, en parte, produce). La perspectiva de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ubica en un lugar central a las instituciones que, como la escuela, se asocian y destinan específicamente a la atención de la infancia. Estas instituciones visibilizan la existencia o ausencia de los derechos, su vulneración actual o potencial, y actúan como un puente para otras instituciones que deben garantizar derechos específicos.

## 2. El nuevo marco legal

El artículo 17 de la Ley de Educación Nacional, sancionada en 2006, establece que la estructura del sistema educativo nacional comprende cuatro niveles: educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación superior. Esta definición resulta

de particular importancia puesto que restablece un ordenamiento de niveles que había sido profundamente alterado por la Ley Federal de Educación. En aquella instancia, el sistema educativo había quedado organizado en un nivel de Educación General Básica y un nivel de Educación Polimodal, cuya implementación había dado lugar a una fuerte fragmentación de modelos de organización del sistema educativo en las distintas jurisdicciones<sup>3</sup>.

El nivel de educación primaria que gozaba de una identidad consolidada, construida a lo largo de más de un siglo, sufrió desarticulaciones y tensiones en relación con la organización general del sistema, y en muchos casos, una crisis de sentido e identidad. La Ley de Educación Nacional, al restablecer la definición de un nivel de educación primaria, tiende a recuperar la unidad, identidad y homogeneidad del nivel, sin derivar necesariamente en la imposición de una estructura única, que podría vulnerar la autonomía de las provincias<sup>4</sup>.

En este sentido, las definiciones establecidas por la Ley de Educación Nacional deben ser leídas como una oportunidad para concentrar esfuerzos de financiamiento, de política y de legitimidad social en la recuperación de la identidad de la educación primaria.

Por otra parte, en el artículo 28, la misma Ley de Educación Nacional establece la implementación de la jornada extendida o completa en el nivel primario. Esto se complementa con lo sostenido por la Ley de Financiamiento Educativo, en el inciso b del artículo 2, que establece como objetivo lograr que, para 2010, como mínimo el 30% de los alumnos de la educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas. Estas prescripciones son una oportunidad para repensar distintos aspectos del formato escolar, sobre todo en un nivel que posee un modelo escolar fuertemente consagrado por la tradición.

Estas y otras leyes de sanción reciente (la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley N° 26.150 de Educación Sexual, entre otras) constituyen un entramado de oportunidades para repensar las políticas edu-

---

3. Si se miran las experiencias más difundidas en las distintas provincias, hay al menos cinco formas de organización de la estructura del sistema educativo que se llevaron a la práctica en el marco de la Ley Federal de Educación: a) la ubicación de los tres ciclos de la EGB en un mismo establecimiento; b) la localización del tercer ciclo junto con el nivel polimodal; c) el tercer ciclo separado del resto de la EGB y del nivel polimodal; d) todos los niveles en un mismo establecimiento; y e) el modelo articulado, que consiste en ubicar al séptimo grado junto con la EGB 1 y 2, y a los grados octavo y noveno junto con el nivel polimodal.

4. La Ley de Educación Nacional establece que las provincias podrán adoptar dos estructuras para la división de niveles expresada en el artículo 17: primaria de siete años y secundaria de cinco (lo que se corresponde con aquellas jurisdicciones que no implementaron la Ley Federal de Educación) y primaria de seis y secundaria de seis (más adecuada a las jurisdicciones que optaron por alguna estructura de acuerdo con la Ley Federal de Educación).

5. La tasa neta de escolarización de un nivel educativo expresa la relación entre la matrícula de ese nivel educativo

cativas de nivel primario.

### **3. Aumento de las expectativas de formación para todos los ciudadanos**

En la actualidad se recrean los interrogantes sobre qué es lo que debe ser enseñado en las escuelas, como resultado de la complejidad creciente del conocimiento. Múltiples trabajos han resaltado esta complejización, las transformaciones, el cambio de paradigmas, la aceleración y las modificaciones en sus soportes y lenguajes. Estos cambios constituyen un desafío para el proceso de escolarización ya que exigen nuevas competencias para comprender y operar con dichos conocimientos.

Los sistemas educativos, y en particular, las escuelas primarias como sistema de enseñanza, fueron concebidos en torno de paradigmas estables y acumulativos del conocimiento. Durante buena parte del siglo XX, las escuelas funcionaron con la hipótesis de una fuerte estabilidad de los principios sobre los que se apoyaban los distintos campos del saber, y en general, sobre un patrón consolidado de los aspectos de la cultura que se consideraban valiosos para la sociedad.

Esta estabilidad hizo que, durante buena parte de su historia, no se pusieran en discusión las competencias básicas para adquirir, operar y comprender aquellos conocimientos. Bastaba con dedicar algo más de tiempo, o cambiar algún enfoque para adoptar una perspectiva más abarcativa. Pero, en el fondo, se asumía una lógica lineal de producción, transmisión y acumulación del conocimiento.

Las transformaciones de las últimas décadas obligan a un replanteo de la matriz constitutiva de aquel sistema de enseñanza. El nuevo marco legal registra el impacto de estas transformaciones, aunque su traducción en el nivel de las escuelas y las aulas exige la puesta en marcha de políticas educativas específicas que no se circunscriben al texto de la ley.

Del mismo modo, en los últimos años se evidencia en la Argentina un conjunto de fuertes transformaciones sociales. El incremento de la desigualdad y el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población conforman un escenario en el que la escuela primaria encuentra dificultades para cumplir con su propósito de consolidar la cohesión social.

La escuela primaria, sinónimo histórico de la “educación común”, se caracterizó (al menos en la Argentina) por alojar en un mismo espacio institucional, a niños y niñas de distintos sectores sociales. Esa característica le permitió funcionar como una institución productora de cohesión social. Es decir, la escuela primaria era una de las instituciones

sociales que producía y fortalecía las tramas vinculares que mantenían unida a la sociedad, a pesar de las desigualdades y los conflictos sociales, la pobreza estructural, el desempleo, etcétera. En la actualidad, en cambio, la exclusión y desafiación desafían la cohesión social y hacen difícil la acción de la escuela.

En este marco, hay nuevas expectativas sobre lo que la escuela debe transmitir, tanto en términos de su apertura ante las transformaciones culturales, como en relación con su capacidad para superar las tensiones producidas por la desigualdad y proponer un espacio de construcción de valores comunes.

Por otra parte, ser ciudadano hoy significa cuestiones mucho más complejas que en otros tiempos, por lo que la exigencia a la escuela se multiplica. La conciencia creciente que el debate pedagógico y las gestiones educativas han desarrollado acerca de la necesidad de dar lugar a la diversidad cultural, a la vez, de asumir el imperativo de la producción de pautas para la vida común, vuelven mucho más complejo el papel de la escuela.

La tradición de una escuela que traducía el mandato de universalidad en prácticas homogeneizadoras parece insuficiente, y en buena medida contradictorio, con la construcción de una ciudadanía que, a la vez que fortalece la pertenencia a una comunidad de valores y pautas de convivencia, respeta las identidades y subjetividades diversas.

#### **4. Cobertura del nivel prácticamente lograda**

La reforma de la estructura del sistema educativo, derivada de la Ley Federal de Educación, introdujo un factor de fuerte fragmentación en el sistema. En ese marco, es difícil evaluar con precisión el grado de escolarización de la sociedad. Sin embargo, algunos datos confirman que la alta cobertura alcanzada a lo largo del siglo XX constituye un piso logrado de escolarización primaria, que se ha extendido a los primeros años de la escuela secundaria en algunas jurisdicciones.

En 2001, la tasa neta de escolarización<sup>5</sup> para los primeros seis años de escolaridad en la Argentina era de 98,1%<sup>6</sup>. Esta tasa, a la vez que confirma los logros históricos del nivel, indica que la Argentina no ha podido universalizar aún su cobertura a pesar de una larga tradición de escolarización primaria obligatoria. Persiste un sector de la población del grupo de edad de 6 a 12 años que no concurre a la escuela y que, presumiblemente, debería ser atendido a través de formatos escolares no tradicionales. Sin embargo, como

---

*que cuenta con la edad teórica correspondiente al nivel y la población total de ese grupo etario (en este caso 6 a 11 años).*

6. Datos del INDEC, *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001*.

7. La tasa de repitencia expresa el porcentaje de alumnos de un año lectivo determinado que se matriculan como

muestran distintas experiencias de otros países, cuando se han alcanzado altas tasas de escolarización, los progresos son cada vez más difíciles.

## 5. Tendencias preocupantes en las trayectorias escolares de los alumnos

Más allá de la amplitud del acceso al sistema educativo, distintos indicadores muestran problemáticas que evidencian las dificultades de los niños y niñas para desarrollar sus trayectorias escolares. En particular, de todos los indicadores que permiten describir el grado de correspondencia de la trayectoria real de los alumnos respecto de la ideal, la repitencia y la sobreedad son los más problemáticos para el nivel primario.

La tasa de repitencia para la primaria en el agregado nacional ascendía en 2004 a 6,47%, valores levemente superiores a los registrados en el inicio de la producción de estos datos: en 1996 era de 5,8%<sup>7</sup>.

El porcentaje de repetidores en el nivel primario es más alto en la Argentina que en otros países latinoamericanos comparables en términos de sus niveles de desarrollo humano, como Chile y México; e incluso más alta que en otros países con más bajos niveles de desarrollo humano, como Colombia (Cuadro 1).

**Cuadro 1 – Porcentaje de repetidores en el nivel primario – Año 2005**

País	Porcentaje de repetidores 2005	IDH 2005
Argentina	6,0%	0,869
Brasil	21,0%	0,800
Chile	2,0%	0,867
Colombia	4,0%	0,791
México	5,0%	0,829
Paraguay	7,0%	0,755
Perú	9,0%	0,773
Alemania	1,0%	0,935
Irlanda	1,0%	0,959
Suiza	2,0%	0,955

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de UIS-UNESCO, *Compendio Mundial por la Educación y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)*, y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reporte de Desarrollo Humano*.

alumnos repitentes en el año lectivo siguiente. Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

8. La tasa de sobreedad expresa el porcentaje de alumnos que asiste a un año/nivel determinado con una edad

Más allá de la comparación internacional, al interior del país pueden encontrarse importantes diferencias según provincias (Cuadro 2), que en 2004 iban de 2,4% (Ciudad de Buenos Aires) a 11,5% (Santa Cruz). Esta dispersión entre provincias se muestra recurrente aunque su evolución parece distinta en cada una de ellas, y es fuertemente afectada por las decisiones de redefinición de la estructura del sistema educativo, los cambios en los criterios de promoción, etcétera.

La tasa de repitencia exhibe su nivel más alto en el primer año de estudio, llegando al 9,68%. Si bien estos alumnos permanecen dentro del sistema educativo, la repitencia en el primer año de estudio impacta en el proceso de alfabetización, que no debería ser entendido desde la perspectiva de un ciclo anual, sino como el resultado de un proceso de varios años de duración (al menos correspondiendo a los primeros tres años de la educación primaria).

La tasa de sobreedad<sup>9</sup> -por ingreso tardío al sistema o por repitencia- es otro indicador que revela problemáticas específicas para la educación primaria. Como fue dicho al comienzo de este capítulo, la escuela primaria se relaciona con un grupo de edad específico (los niños y niñas de 6 a 12 años) y, de este modo, funciona como una institución que marca los límites etéreos de la infancia. Por ello, la sobreedad constituye una problemática que impacta de manera particular en la educación primaria.

En 2005, 22,6% de los niños y niñas que cursaba la educación primaria tenía sobreedad. En algunas provincias, esta tasa llegaba a más de 30% (Cuadro 2). Incluso, esta problemática se ha profundizado durante la última década de datos disponibles: entre 1996 y 2005 la tasa de sobreedad aumentó 23,9 en el total del país.

---

*mayor a la edad teórica para dicho año/nivel. Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).*

9. La tasa de abandono interanual expresa el porcentaje de alumnos de un ciclo lectivo determinado que no se

**Cuadro 2 - Tasa de repitencia (2004) y sobreedad (2005). EGB 1 Y 2 por provincia.**

Jurisdicción	Tasa de sobreedad 2005	Tasa de repitencia 2004
<b>Total</b>	<b>22,6</b>	<b>6,5</b>
Buenos Aires	15,7	5,3
Catamarca	24,7	6,0
Chaco	30,5	8,5
Chubut	22,6	7,2
Ciudad de Buenos Aires	11,0	2,4
Córdoba	17,2	4,1
Corrientes	42,7	12,0
Entre Ríos	27,3	9,0
Formosa	36,9	11,1
Jujuy	19,9	4,5
La Pampa	19,6	5,5
La Rioja	28,7	7,9
Mendoza	21,9	6,4
Misiones	29,8	6,4
Neuquén	23,0	6,4
Río Negro	24,7	6,9
Salta	34,0	6,7
San Juan	41,0	8,1
San Luis	32,8	9,4
Santa Cruz	26,4	11,5
Santa Fe	22,3	6,9
Santiago del Estero	34,6	11,3
Tierra del Fuego	10,9	3,4
Tucumán	21,7	6,1
<b>Promedio provincias</b>	<b>26,2</b>	<b>7,3</b>

Fuente: DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

A diferencia de los dos indicadores descriptos hasta el momento, la tasa de abandono interanual<sup>9</sup> no es considerable en la escuela primaria para el total del país (alcanzaba 1,8% en 2004), y ha manifestado una tendencia decreciente durante la última década de datos disponibles (una caída de 30,7% entre 1996 y 2004).

matriculan en el ciclo lectivo siguiente. Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

## 6. Las trayectorias escolares de los alumnos y la estructura de niveles

Si se analiza el comportamiento de los indicadores mencionados (repitencia, sobreedad y abandono) en el ciclo siguiente, es decir en los tres años que correspondían al tercer ciclo de la EGB (actualmente el ciclo básico de la educación secundaria) es posible observar el impacto de los cambios de estructura de los últimos diez años. Las peores configuraciones de estos indicadores se presentan en el momento de pasaje entre un nivel y el siguiente.

En aquellas jurisdicciones en las que se había adoptado una estructura de 6+6, el pasaje entre el segundo y el tercer ciclo de la EGB se convirtió por lo general en un salto problemático, acentuando el abandono. Al contrario, en aquellas que sostuvieron una estructura de 7+5 (ya sea porque no aplicaron la Ley Federal de Educación, o porque optaron por un modelo de articulación del séptimo grado), este salto se desplazaba al pasaje entre el séptimo y el octavo año de escolarización. Finalmente, algunas provincias consiguieron sostener a gran parte de su población escolar hasta el noveno año de escolarización (Rivas, 2003).

Este antecedente debe ser tenido en cuenta al momento de definir las políticas educativas que permitan el acompañamiento de los alumnos en el tránsito entre la educación primaria y la secundaria, ya que todo parece indicar que la fuerte distancia entre las culturas institucionales, los modelos escolares y las prácticas pedagógicas de un nivel al siguiente exponen a los alumnos (sobre todo a aquellos en condiciones más vulnerables), a situaciones de repitencia, abandono o fracaso escolar.

La relevancia de estos indicadores reside en que hacen referencia a la trayectoria típica de los alumnos en su recorrido por la escolaridad primaria. Estas trayectorias sin dudas están asociadas a condiciones sociales y económicas, pero también (y muy fuertemente) a variables pedagógicas e institucionales. Esto quiere decir que existen condiciones de desigualdad en la escolarización que se ofrece a los niños y niñas de distintas regiones, provincias, distritos, y pertenecientes a distintos sectores sociales, que pueden y deben ser objeto de la intervención de políticas educativas específicas.

## 7. Desventajas educativas, subjetivas y presupuestarias de la repitencia

Numerosos trabajos de investigación ponen en evidencia las desventajas educativas, subjetivas y presupuestarias de la repitencia. Está demostrado que los alumnos no aprenden por mera repetición: los alumnos no repitentes alcanzan mejores resultados que quienes lo son (MECyT, 1999; Cervini, 1999). Esto indica que la repitencia, como estrategia pedagógica para que el alumno alcance los objetivos de aprendizaje, no es efectiva. En efecto, la repitencia es un corte que altera el proceso de alfabetización, de larga duración, rei-

terando caminos ya transitados sin proponer nuevas estrategias de enseñanza. Por este motivo, la repitencia es especialmente dramática en el primer ciclo -donde se registran los porcentajes más altos de repitencia- porque, al tratarse del primer tramo de la trayectoria escolar de los alumnos, tiene consecuencias cruciales en la alfabetización.

Además, la repitencia provoca fracaso escolar futuro (Kit et al, 2006). Los sucesivos quiebres dentro de lo que sería un itinerario escolar ideal aumentan las probabilidades de abandono. Sumado al impacto nulo sobre los aprendizajes y a la dificultad de permanencia de los alumnos en la escuela, la repitencia tiene un impacto negativo sobre la construcción subjetiva de los niños. La permanencia en el mismo año escolar estigmatiza a los niños, quitándolos de su grupo de pares y poniéndolos en situación de sobreedad (retraso respecto de la edad teórica que un alumno debiera tener de acuerdo al grado en el que transita). Durante la infancia, la escuela es un espacio determinante para la construcción de la autoestima y de la identidad de los niños -en constante redefinición a partir de la interacción con otros (pares, padres y docentes)-, por lo que la separación del grupo de pares tiene consecuencias muy negativas en términos socio-afectivos.

Por otro lado, desde la perspectiva de la gestión, la repitencia va en desmedro de la eficiencia, es decir la relación entre los insumos y los resultados esperados. La repitencia incrementa la cantidad de recursos que son necesarios para que un alumno complete un ciclo educativo, lo que se calcula mediante indicadores como el “sobrecosto por egresado” o “tasa de desgaste” (Mejer y Morduchowicz, 1996; Brígido, 2004).

## 8. Calidad educativa

La calidad educativa es una construcción dinámica y compleja, que no puede ser reducida a los resultados de las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes. En los últimos quince años, estas evaluaciones fueron cobrando presencia pública, como un indicador de los logros del sistema educativo, sobre todo en referencia al nivel primario.

Sin embargo, estas evaluaciones son más el producto de las reflexiones y debates en el campo de los especialistas curriculares y de la evaluación, que el resultado de amplios consensos sociales sobre lo que debe esperarse que la escuela transmita<sup>10</sup>. Aún así, es clave conocer e incorporar como parte del diagnóstico estos resultados, para integrarlos en el planeamiento de las políticas educativas.

---

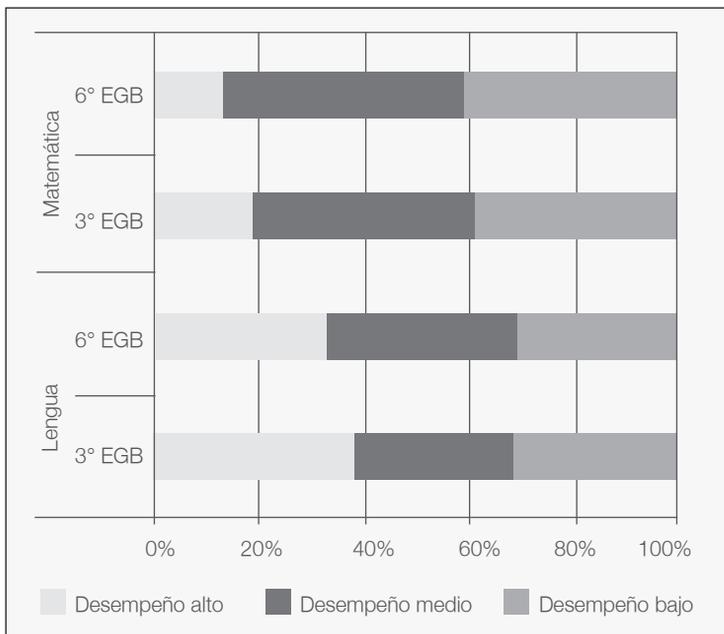
10. *Distintas experiencias nacionales muestran ensayos para dotar de mayor relevancia, impacto y consenso a las evaluaciones estandarizadas. En México, se creó un Instituto Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa que administra la aplicación de pruebas estandarizadas, pero que las define en el marco de un amplio debate del que participan instituciones especializadas, universidades, sindicatos, organizaciones de padres, etcétera, que cuentan con representación orgánica en la conducción del Instituto.*

*Otra experiencia significativa se encuentra en Chile, que, muy lejos de la cultura política de nuestro sistema educativo, publica los resultados de las evaluaciones estandarizadas, sobre el supuesto de que esta publicación*

Existen al menos dos fuentes distintas que han realizado evaluaciones de los aprendizajes alcanzados por los alumnos, cuyo análisis conjunto permite plantear un diagnóstico de la calidad del sistema educativo argentino. En un caso se trata de evaluaciones nacionales, que permiten la comparación entre las jurisdicciones, y en el otro de evaluaciones internacionales, que abren la comparación con otros países de América Latina.

Los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE) se implementan en la Argentina desde 1993 y están a cargo del Ministerio de Educación de la Nación. Los gráficos 1 y 2 resumen los resultados para el conjunto del país.

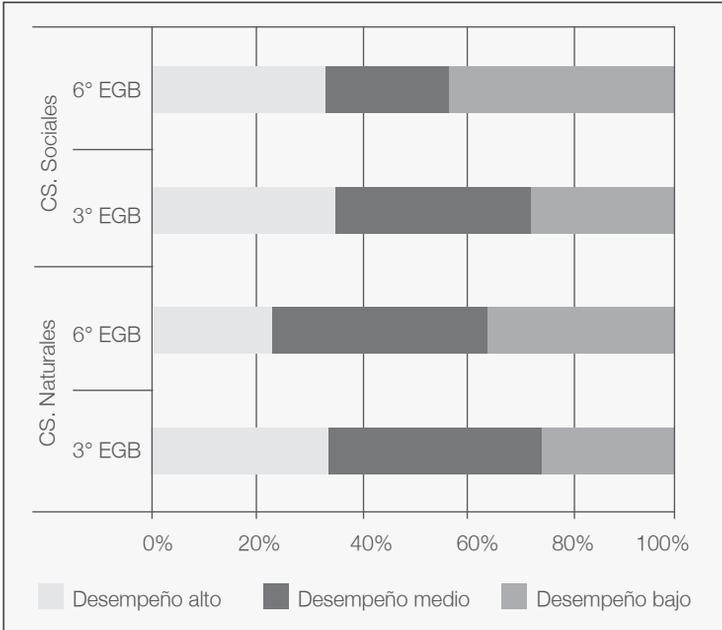
**Gráfico 1 - Porcentaje de alumnos por nivel de desempeño. Educación primaria. Lengua y Matemática. Total país. Año 2005.**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ONE 2005, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

alimenta una presión social por el mejoramiento de la calidad educativa de las escuelas. Sin embargo, estudios recientes en Chile muestran que las familias consideran escasamente estos resultados al momento de elegir las escuelas para sus hijos, y privilegian en cambio otros factores, como la infraestructura, la oferta de actividades extracurriculares, la imagen de prestigio, etcétera,

**Gráfico 2 - Porcentaje de alumnos por nivel de desempeño. Educación primaria. Ciencias Naturales y Sociales. Total país. Año 2005.**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ONE 2005, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

La información del ONE 2005 (último disponible) muestra que los resultados más positivos en el nivel primario se observan en el área de ciencias naturales en tercer grado, donde 74% de los alumnos logra resultados altos o medios (Gráfico 2). Los alcances en esta área curricular no son tan buenos en sexto grado, sin embargo, donde este porcentaje desciende a 63%. También en lengua los resultados son muy buenos en comparación con las otras áreas, sobre todo en sexto grado, donde 70,3% de los alumnos logra resultados altos o medios (Gráfico 1).

En matemática los alcances son claramente inferiores. En tercer grado 61,3% de los alumnos logra aprendizajes altos o medios, mientras en sexto grado este grupo representa 59,6% (Gráfico 1). En ciencias sociales, sólo 55,2% de los alumnos de sexto grado obtiene resultados altos o medios (Gráfico 2), la cifra más baja de todas las materias y años evaluados. La situación en esta materia es más positiva en tercer grado, donde 68,2% de los alumnos alcanza logros altos o medios.

Cabe mencionar que, salvo en lengua, las cifras son más superiores en tercer grado que en sexto. Por otra parte, en ambos años se detectan resultados comparativamente bajos en matemática, así como en ciencias sociales en sexto grado.

La comparación interprovincial revela las notables disparidades de los resultados al interior del país. Así, mientras que en 2005 en la Ciudad de Buenos Aires, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego menos de 20% de los alumnos había obtenido resultados bajos en lengua en el tercer año de la EGB, en Catamarca, Corrientes, La Rioja y Santiago del Estero esta cifra superaba el 40%.

**Cuadro 3 - Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación en Matemática y Lengua - Año 2005. Porcentaje de alumnos según nivel de desempeño alcanzado (alto, medio o bajo).**

Jurisdicción	3° EGB				6° EGB			
	Lengua		Matemática		Lengua		Matemática	
	Alto y medio	Bajo						
Buenos Aires	65,9	34,1	54,1	45,9	70,4	29,6	58,8	41,2
Catamarca	59,1	40,8	54,7	45,3	59,8	40,2	48,7	51,3
Chaco	62,2	37,9	56,2	43,8	57,1	43	43,4	56,6
Chubut	72,5	27,6	61,3	38,7	58,9	41,1	56,7	43,3
Ciudad de Buenos Aires	85,0	15,0	77,6	22,4	85,8	14,2	80,6	19,4
Córdoba	69,1	30,9	59,4	40,6	66,3	33,7	57,9	42,1
Corrientes	57,5	42,5	51,4	48,6	59,5	40,5	46,0	54,0
Entre Ríos	72,5	27,5	67,0	33,0	70,4	29,6	59,1	40,8
Formosa	64,1	35,9	62,3	37,7	67,4	32,7	52,6	47,4
Jujuy	73,9	26,1	71,3	28,7	65,5	34,5	58,7	41,4
La Pampa	79,6	20,5	75,7	24,4	82,1	17,9	68,5	31,6
La Rioja	57,1	42,9	52,6	47,4	57,8	42,3	49,8	50,2
Mendoza	70,9	29,1	64,5	35,5	69,1	31	55,6	44,4
Misiones	63,1	36,9	60,7	39,3	67,6	32,5	49,6	50,4
Neuquén	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Río Negro	81,1	19,0	73,8	26,3	73,1	26,9	66,0	34,0
Salta	75,5	24,5	72,3	27,7	74,1	25,9	66,0	34,1
San Juan	72,6	27,5	70,1	29,9	73,8	26,1	59,9	40,2
San Luis	74,4	25,6	68,1	31,9	77,9	22,1	68,2	31,9
Santa Cruz	83,5	16,6	74,4	25,6	83,2	16,9	72,4	27,7
Santa Fe	76,9	23,2	74,1	26,0	79,9	20,1	70,8	29,2
Santiago del Estero	53,8	46,3	50,1	49,9	53,7	46,3	43,7	56,3
Tierra del Fuego	80,4	19,6	70,3	29,6	72,8	27,1	66,1	33,9
Tucumán	69,6	30,5	66,2	33,9	67,3	32,6	56,7	43,2
<b>Total país</b>	<b>68,9</b>	<b>31,1</b>	<b>61,3</b>	<b>38,7</b>	<b>70,3</b>	<b>29,7</b>	<b>59,6</b>	<b>40,4</b>
<b>Promedio jurisdicciones</b>	<b>70,4</b>	<b>29,6</b>	<b>64,7</b>	<b>35,3</b>	<b>39,3</b>	<b>30,7</b>	<b>58,9</b>	<b>41,1</b>

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ONE 2005, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación. Aclaración: no se encuentran los datos de Neuquén porque no fue evaluada.

En segundo lugar, la UNESCO–OREALC implementó el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en el nivel primario (en tercer y sexto grado) en 2006. Allí se observan resultados críticos para la Argentina en comparación con el resto de América Latina.

En términos globales, la Argentina pasó de encabezar el segundo bloque de países de América Latina en 1996, a ingresar en el tercer bloque una década después. En ambos casos, Cuba obtiene los mejores resultados de aprendizaje y conforma un primer bloque alejado del resto de los países. La Argentina formaba parte del segundo bloque junto con Chile y Brasil en 1996. Pero en 2006 Chile, Uruguay, Costa Rica y México (que no habían participado en 1996) se encuentran significativamente por encima de los resultados de nuestro país.

**Cuadro 4 - Comparación PERCE<sup>11</sup> 1996 y SERCE 2006. Promedio total.**

PERCE 1997		SERCE 2006	
Países	Mediana	Países	Mediana
Cuba	349.00	Cuba	627,05
Argentina	266.25	Costa Rica	553,38
Chile	263.00	Chile	538,72
Brasil	262.25	Uruguay	537,94
Colombia	250.25	México	533,52
México	242.00	Argentina	508,72
Paraguay	240.00	Brasil	507,09
Bolivia	237.50	Colombia	504,40
Venezuela	234.25	El Salvador	483,77
R. Dominicana	227.75	Perú	478,55
Honduras	225.75	Paraguay	469,56
		Nicaragua	468,36
		Panamá	463,48
		Ecuador	458,11
		Guatemala	452,83
		R. Dominicana	407,05

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos del LLECE, UNESCO.

En la comparación de materias se destacan mejores logros en Lectura de tercer grado y Matemática de sexto grado. Los resultados están en el promedio regional en Matemática de tercer grado y Lengua de sexto grado. En cambio, están por debajo de la media de

América Latina en Ciencias, lo cual marca un gran déficit en la educación primaria.

Si bien estas evaluaciones estandarizadas no deberían llevar a una lectura escandalizada y paralizante, deben ser tomadas como un llamado de atención. Para disponer de información más adecuada para tomar decisiones sobre las políticas de enseñanza, estas evaluaciones deben ser complementadas con estudios y evaluaciones específicos, y con mecanismos de revisión pública y periódica de los instrumentos, criterios y expectativas de las evaluaciones estandarizadas.

## **9. Pobreza, desigualdad social y su impacto en la escuela**

Desde la última dictadura militar (1976-1983), y de manera más cruenta durante las crisis económicas, la pobreza y las desigualdades sociales han venido creciendo en todo el país, y han afectado particularmente a la población infantil. La crisis social y económica de 2001 acarrió un nuevo aumento de la pobreza, alcanzando un pico de 57,5% en 2002. Aunque desde entonces gran parte de la población logró mejorar su situación, en el primer semestre de 2008 el porcentaje de personas bajo la línea de la pobreza ascendía a 17,8%.

El empeoramiento de las condiciones de vida perjudicó directamente las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las escuelas (dadas las nuevas necesidades y problemáticas que sufren los alumnos y sus familias). Además de verse sobrecargados por las tareas asistenciales (por ejemplo, la cantidad de comedores escolares aumentó desde la crisis), los docentes han tenido que enfrentar el agravamiento de problemáticas ligadas a la pobreza, tales como la violencia, las adicciones, los embarazos adolescentes, etcétera, frente a las cuales muchas veces se sienten desbordados.

Algunos datos construidos por el Barómetro de la Deuda Social Argentina, en 2007, indican lo siguiente: 37% de los niños/as urbanos entre 6 y 12 años pertenece al 25% de los hogares en el estrato socioeconómico muy bajo. Cinco de cada diez niños/as de este grupo etáreo vive en hogares que padecen algún déficit de habitabilidad. El 33,9% de ellos vive en hogares que han dejado de atender su salud en el último año por problemas económicos, y 45,3% no tiene cobertura de salud a través de obra social, mutual o prepaga. Esta carencia se correlaciona con la pobreza de los hogares. El 46,3% de la niñez en edad escolar vive en hogares que han tenido que restringir su consumo alimentario en el último año y, 9,8%, en hogares que han experimentado episodios de hambre (ARCOR-UCA, 2008).

Esta situación repercute particularmente sobre la escuela primaria ya que es vista como la institución del Estado que, al contener a todos los niños y niñas, permite la puesta en marcha de un conjunto de servicios y funciones para atender derechos que exceden lo específicamente educativo.

La asistencia, la alimentación y la prevención, que atienden necesidades fundamentales e impostergables de los alumnos, ocupan una parte importante de la actividad escolar, y su incidencia aumenta en las escuelas que atienden a los sectores más vulnerables. Esto hace que disminuya el tiempo efectivo destinado a la enseñanza. Además, esta situación impacta sobre el trabajo de los docentes y directivos, que muchas veces deben desempeñar funciones para las cuales no están preparados, y diluyen el sentido central de la escuela, que debe ser la enseñanza.

## **10. Incremento de la matrícula del sector privado**

El sistema educativo argentino se conformó fundamentalmente en torno de la acción estatal y eso era particularmente notable en el nivel primario. Sin embargo, a partir de la década del cincuenta comienza a producirse un cambio en la distribución de la matrícula entre el sector público y privado. Se inicia entonces un progresivo éxodo a las escuelas privadas: la cantidad absoluta y el porcentaje de alumnos que asisten al sector privado de educación crece continuamente desde mediados de la década del cincuenta hasta nuestros días (Morduchowicz, 2000). En 2005 (último dato disponible), 22,3% de los alumnos del nivel primario asistía a escuelas privadas.

Este cambio en la distribución de la matrícula pone en tensión la matriz histórica del sistema educativo argentino y obliga a pensar nuevas modalidades de regulación común y de articulación entre los subsistemas de gestión estatal y privada, así como las variadas modalidades de gestión que no se reducen a una y otra (como la gestión comunal, cooperativa, social).

## **11. Las políticas nacionales para el nivel primario**

Desde la transferencia definitiva de servicios educativos sancionada en 1991, el Ministerio de Educación de la Nación no cuenta con escuelas a su cargo. Esto ha hecho que se concentrara sólo en aquellas políticas que tenían que ver con el ejercicio de sus funciones y, eventualmente, de aquéllas que tuvieran incidencia en los núcleos de la reforma, particularmente en la educación secundaria.

Durante los años noventa, el eje de las políticas que impactaron en el nivel tuvo que ver con todas las líneas de acción y programas que acompañaban la implementación de la nueva estructura, desde la decisión de cada provincia en relación con la modalidad de implementación, hasta la formulación de las propuestas de CBC que debía aprobar el Consejo Federal de Cultura y Educación.

Asimismo, tuvieron incidencia en el nivel de educación primaria las políticas de capacitación (fundamentalmente los cursos por circuitos de la Red Federal de Formación Docente Con-

tinua), las evaluaciones (la puesta en marcha del ONE con creciente repercusión pública) y las políticas socioeducativas (es característico de aquel momento el Plan Social Educativo que llegó a abarcar a gran parte de la oferta de educación obligatoria del país).

Tras una prolongada etapa de evaluación crítica de la experiencia de la reforma educativa, las políticas actuales para el nivel tienen otro sentido. Desde el punto de vista de las políticas curriculares, el Ministerio de Educación de la Nación elaboró los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) que tendían a jerarquizar un conjunto de contenidos dentro del marco de la gran producción curricular de la década anterior, con el objeto de garantizar un piso común mínimo de aprendizajes para todos los alumnos en todas las escuelas del país. Estos NAP fueron acordados por el Consejo Federal y actualmente funcionan como un orientador importante de las políticas curriculares y pedagógicas.

En este marco, el Ministerio nacional impulsó recientemente políticas que tienen como prioridades el fortalecimiento pedagógico de la alfabetización inicial en el primer ciclo, la alfabetización científica y la enseñanza de las ciencias naturales y las matemáticas en el segundo ciclo, el fortalecimiento de la gestión institucional del nivel, estrategias de autoevaluación institucional y la devolución de resultados de los operativos de evaluación.

El nuevo marco legal, además, ha dejado abierta una definición con particular incidencia en el nivel primario: la jornada completa o extendida. Si bien algunas jurisdicciones han avanzado en la materia, resta una definición nacional más clara acerca de cómo cumplir con la meta de alcanzar una oferta que garantice más horas de clase para 30% de los alumnos del país, con las implicancias organizativas, curriculares y presupuestarias que esto supone.

Asimismo, el Ministerio nacional ha puesto en marcha políticas específicas de fortalecimiento de la educación rural, y otras enmarcadas en el Programa Nacional de Inclusión Educativa, que buscan reincorporar, retener y acompañar hasta su finalización a niños que se encuentran en edad de cursar la escolaridad obligatoria.



## DEBATES

Los debates aquí expuestos han sido seleccionados como especialmente relevantes en torno a las políticas educativas para el nivel primario. No constituyen un panorama acabado de las discusiones, sino que tienen un carácter más bien ilustrativo. La mayoría remite a grandes concepciones teóricas, políticas o pedagógicas sobre aspectos clave del nivel. Por otra parte, no se trata de opciones excluyentes sino de un arco de posiciones teóricas sobre las definiciones políticas que deben adoptarse para la educación primaria.

Debe remarcarse que, en las últimas décadas, el campo pedagógico argentino se ha especializado y ha organizado su producción sobre recortes disciplinares que no se centran necesariamente en un nivel o modalidad del sistema educativo (por ejemplo, no hay tanto una didáctica del nivel primario o secundario, como una didáctica de las ciencias o de las matemáticas). Por ello, la identificación de debates centrados en el nivel primario es una construcción que puede realizarse a partir de la lectura de una diversidad de producciones (el campo de la didáctica, la teoría de la evaluación, la sociología de la educación, entre otros), en lugar de encontrar esas discusiones previamente organizadas en el propio campo académico.

### 1. Énfasis en lo común o lo particular

Como se señaló, la escuela primaria argentina se constituyó en torno del mandato de la formación de una ciudadanía común. Estaba claro en ese modelo que “lo común” que la escuela transmitía debía expresar los valores, pautas culturales y orientaciones ideológicas de las élites y los sectores medios, y se fundaba en una negación de valores, tradiciones e identidades de los sectores subalternos (Dussel en Teriggi, 2006: 95). Las críticas a aquel mandato, junto con las preocupaciones de las últimas décadas acerca de las políticas de reconocimiento, la diversidad cultural, etcétera, plantean, al menos, dos extremos en el debate.

Por una parte, es posible sostener que la superación de aquel mandato, que junto con la universalización suponía la imposición de un arbitrario cultural a amplios sectores de la población, se debería producir por un énfasis en los particularismos. La escuela como unidad del sistema debería tener la suficiente autonomía para reconocer y hacer lugar a las particularidades culturales de los distintos grupos a los que atiende (Teriggi, 2006: 218).

Por otro lado, frente al fenómeno cada vez más evidente de fragmentación y de pérdida de cohesión social, se sostiene la necesidad de que el sistema educativo, y en particular la escuela primaria, concentre su actividad en la transmisión de pautas y valores comunes, y genere condiciones para el fortalecimiento de los lazos de afiliación social de los sectores más vulnerables (MINEDUC-OEI, 2007). La producción de una identidad

colectiva, la construcción de la ciudadanía en términos amplios, es presentada como compatible con una escuela inclusiva, tanto en términos sociales como culturales.

Este es un debate que tiene particular impacto en el campo del currículum, pero también incide sobre la totalidad de las políticas del nivel primario (por ejemplo, diferentes formatos escolares, políticas compensatorias vs. universales). Esto se debe a que la discusión sobre lo común o lo particular tiene que ver con el sentido de la escuela primaria.

Por otra parte, si bien pueden presentarse como extremos de un debate, ambos principios o formulaciones no son enteramente incompatibles entre sí. Por el contrario, es posible (y necesario) pensar en una escuela primaria que consolide “lo común”, es decir, la pertenencia de todos los ciudadanos a un universo de derechos, valores y pautas de vida con los otros. Pero también es necesario que la escuela de lugar a la especificidad cultural de los distintos grupos y sectores, sus lenguajes, valores, prácticas, identidades, y que se enriquezca de esa diversidad, abriendo a cada niño y niña la posibilidad de conocer otros “mundos” culturales.

## **2. Formación general vs. Formación disciplinar**

Otra tensión que atraviesa la totalidad del sistema educativo pero que se acentúa y profundiza en el nivel primario es la que opone formación general a formación disciplinar. Desde los inicios de la formación sistemática de maestros en la Argentina, la diferenciación entre niveles educativos supuso una diferenciación en la matriz de la formación. Mientras los profesores para la educación secundaria se formaban en carreras centradas en un marco disciplinar, los maestros y maestras de educación primaria se formaban en carreras con un fuerte énfasis en la formación general (Alliaud, 1993).

Esta formación general era compatible con la construcción de una profesión docente fuertemente regulada por el Estado, y fue constitutiva de una identidad, no sólo de la formación, sino en general del magisterio argentino (Birgin, 1999). Esta identidad estaba asociada a la figura del maestro como funcionario de Estado, como representante de la autoridad estatal en el territorio y en las escuelas. En cambio, los profesores para el nivel secundario construían su identidad más en referencia a un campo disciplinar (ya fuera científico, artístico, literario, etcétera) que a la profesión de Estado.

La organización del sistema de enseñanza, las escuelas y el currículum escolar del nivel primario fue consistente con este énfasis generalista. La designación de docentes por cargo, la actividad centrada en el vínculo con el grupo de alumnos, son elementos que parecen reforzar la necesidad de apuntalar la formación general de los maestros en el nivel primario.

Sin embargo, la complejidad creciente de los conocimientos que se espera que la escue-

la transmita, permite abrir fuertes interrogantes acerca de la suficiencia de una formación generalista. Asimismo, las didácticas específicas han acompañado el desarrollo de las propias disciplinas, lo que ha incorporado mayor riqueza, pero también mayor incertidumbre acerca de cuáles deben ser los criterios organizadores de la formación (Parra en Teriggi, 2006).

Esta tensión se traslada y manifiesta en las definiciones del currículum del nivel para el que se forma el docente. Esa vía constituye el fundamento de un conjunto de decisiones, tales como la provisión de materiales didácticos, proyectos escolares, políticas de libros de texto a las escuelas, entre otras. En síntesis, este debate obliga a pensar en el equilibrio posible entre una formación generalista que a la vez permita fortalecer la enseñanza de las ciencias, matemáticas, la alfabetización en diversos lenguajes, etcétera.

### **3. ¿Apostar a los docentes o apostar al sistema de enseñanza?**

Las reformas educativas de las últimas décadas parecen responder a un modelo de aplicación según el cual las definiciones de los distintos programas y proyectos se trasladan al aula por la vía privilegiada de la formación y capacitación de los docentes. Así, toda la reforma curricular debía estar acompañada de cursos de capacitación centrados en la actualización disciplinar y didáctica correspondiente a los nuevos contenidos. Lo mismo sucedía con las políticas de equipamiento informático, evaluación y aun con las políticas socioeducativas (Hoppenhayn y Ottone, 2001). Esta lógica se construye sobre el supuesto que, en última instancia, son los maestros los únicos capaces de garantizar que los procesos de mejoramiento y los recursos necesarios lleguen al aula y a los alumnos.

Sin embargo, también se está planteando recientemente la necesidad de apostar “más allá” de la formación y capacitación de los maestros, y pensar en un modelo de fortalecimiento de la escuela primaria (y de la escuela en general) como parte de un sistema de enseñanza. En esta otra concepción se asume que el sistema de enseñanza es “algo más” que la acción de los maestros. Existen otros elementos y relaciones dentro de un sistema de enseñanza que no involucran necesariamente a los docentes y que, sin embargo, constituyen trabas o ventajas estructurales para el mejoramiento educativo.

Esta lectura parte de una hipótesis sobre las dificultades de diversas políticas para producir un mejoramiento real de la enseñanza, a pesar de haber contado con componentes fuertes de formación y capacitación. Estas dificultades habrían residido en aquellos aspectos del sistema de enseñanza que están más allá del control del docente y que, sin embargo, condicionan o impactan en la actividad de enseñar. Entre estos factores se encuentran las condiciones políticas para el cambio, las culturas institucionales, los intereses de otros actores (equipos técnicos, supervisores, directivos, padres y alumnos), la calidad de los materiales educativos, el uso de nuevos dispositivos tecnológicos, entre otros factores.

En definitiva, lo que está en juego en este debate es si los docentes deben considerarse como la “vía regia” del mejoramiento educativo, o resulta más adecuado apostar a intervenir, mejorar o transformar el sistema de enseñanza. No se trata, nuevamente, de opciones excluyentes, sino de debates que se trasladan de formas diversas a la toma de decisiones en materia de política educativa, especialmente cuando hay que priorizar acciones.

#### **4. Contenidos “básicos” vs. Nuevos lenguajes y expresiones culturales**

En la actual fase del debate curricular hay una discusión sobre qué tipo de contenidos debe privilegiarse en la extensión del tiempo de enseñanza. Una alternativa es la que enfatiza el dictado de contenidos “básicos”, relacionados con las disciplinas tradicionales (lengua, matemática, ciencias). En el otro extremo, se sostiene que debe dedicarse tiempo extra al enriquecimiento del currículum incorporando nuevos lenguajes, expresiones culturales, entre otros, que los niños y niñas de los sectores menos aventajados no encontrarían en su medio extraescolar.

El énfasis en lo básico se apoya en que estos contenidos son el fundamento de aprendizajes más complejos, y son los que sostienen aspectos clave del desempeño social, como la comunicación.

Quienes sostienen la importancia de acentuar la enseñanza de otras producciones culturales, indican que la escuela funciona como la institución democratizadora del acceso a bienes culturales múltiples, y que estos otros contenidos suponen un enriquecimiento de lo ofrecido por la escuela. Esta adquisición sería particularmente importante para los niños y niñas que no podrían acceder a ese tipo de producciones en otros ámbitos.

Este debate es importante por su repercusión en las decisiones sobre el tiempo escolar, sobre todo cuando se discute la extensión de la jornada. ¿Debe emplearse el tiempo excedente en profundizar los contenidos básicos o debe dedicarse para la enseñanza de nuevos lenguajes y la puesta en disposición de nuevos bienes culturales? ¿Cuál es el equilibrio adecuado? ¿Hasta qué punto debe variar según los contextos de los alumnos?



## OPCIONES DE POLÍTICA

En este apartado se sugiere una serie de políticas específicas para atender las problemáticas identificadas en el diagnóstico. Muchas de ellas podrían corresponder a la totalidad del sistema educativo de cada jurisdicción. Sin embargo, en este documento se busca marcar su especificidad para el nivel primario.

Generalmente, los distintos ejes de la política educativa del nivel primario son gestionados en los ministerios provinciales por áreas diferentes: currículum, dirección de nivel primario, políticas socioeducativas, educación superior o formación docente. Sin embargo, aquí se proponen como políticas integrales, que deberían reunir los esfuerzos coordinados de diferentes áreas del Ministerio.

Es importante aclarar que las opciones de políticas sugeridas en este apartado no deben ser interpretadas como recomendaciones cerradas, sino como opciones puestas a consideración de los gobiernos provinciales, quienes evaluarán su pertinencia y viabilidad según los contextos específicos. La selección de alternativas refleja un posicionamiento técnico e ideológico particular, basado tanto en el saber académico como en la experiencia cosechada por políticas ya implementadas, pero también fundado en criterios determinados sobre lo deseable y lo posible en materia de política educativa.

### 1. Políticas para el mejoramiento de la calidad educativa

Se incluyen aquí un conjunto de políticas referidas al mejoramiento de la calidad educativa, definida como algo más amplio que los resultados en las evaluaciones estandarizadas, aunque éstas ofrezcan indicadores válidos de los aprendizajes. La calidad educativa comprende el conjunto de condiciones escolares y sistémicas<sup>12</sup> que hace posible la enseñanza y el aprendizaje de contenidos relevantes, significativos y actualizados. A su vez, dado que estos contenidos son objeto de demandas crecientes por parte de la sociedad, la calidad educativa incluye la capacidad de las escuelas y del sistema educativo para poner a disposición de los alumnos el aprendizaje de nuevos lenguajes, productos y bienes culturales diversos y pertinentes.

Las investigaciones proponen múltiples factores que inciden sobre el mejoramiento del aprendizaje, aunque no ofrecen certezas (Cervini, 1999; OECD, 2005; UNESCO/ORE-ALC, 2008). Es importante tomar en cuenta estos estudios de factores asociados a los

---

12. En este punto se presentan políticas para generar condiciones pedagógicas para la calidad educativa. Más adelante, se consideran también algunas opciones de política para producir condiciones institucionales y sociales que también contribuyen con la calidad educativa.

logros y considerar como regla general la importancia de enriquecer las experiencias de escolarización y las situaciones de enseñanza.

### ► Más y mejor tiempo de enseñanza en las escuelas

El tiempo de enseñanza es un factor crucial para las oportunidades de aprendizaje. Dada su relevancia en la enseñanza, el tiempo es un factor que debe atenderse tanto en términos cuantitativos como cualitativos, ya que además suele ser estructuralmente rígido, sobre todo en la educación primaria.

- Si bien la organización del tiempo escolar es de compleja regulación desde la política educativa provincial, existen condiciones y marcos que pueden disponerse para la optimización y el incremento del tiempo de enseñanza.
- Realizar estudios periódicos sobre horas de clase reales en una muestra de escuelas primarias, que permitan medir déficit en el tiempo de enseñanza, su evolución, y determinar los principales factores que lo afectan.
- Establecer acuerdos con los sindicatos para garantizar un calendario escolar apropiado y cumplir con el mínimo de 180 días de clase.
- Regular y controlar que el tiempo de comedor y otras actividades extracurriculares no afecten las cuatro horas obligatorias de la jornada escolar.
- Modificar los tiempos clásicos de la organización de clases de acuerdo con los requerimientos de diversas propuestas de enseñanza (por ejemplo, el trabajo por proyectos puede requerir una distribución más flexible del tiempo escolar).
- Incluir el tema del tiempo de la enseñanza y la organización de la jornada escolar como una problemática en la formación docente para el nivel y en instancias de capacitación, publicaciones del Ministerio, etcétera.
- Implementar estrategias para reducir el impacto del ausentismo docente. Si bien esta es una problemática compleja cuyo tratamiento en profundidad excede los marcos de este trabajo y se asocia con la temática de las condiciones de trabajo de los docentes, algunas de las alternativas para su mejoramiento podrían ser la planificación de las clases por equipos docentes facilitando los reemplazos frente a las situaciones de ausentismo, o la agilización de los mecanismos para hacer efectivos los reemplazos y suplencias en caso de licencia.
- Implementar un programa de jornada extendida (véase recuadro 1).

#### **RECUADRO 1. Implementar un programa de extensión de la jornada escolar**

La implementación de un programa de extensión de la jornada escolar reúne aspectos que tienen que ver con incrementar el tiempo de enseñanza, generar posibilida-

des para enriquecer el currículum y ofrecer condiciones para mejorar las experiencias de escolarización de niños y niñas.

Una política de este tipo involucra variables curriculares y pedagógicas, socioeducativas, alimentarias, de organización del trabajo docente, infraestructura, entre otros, y puede adoptar múltiples formatos y modelos.

En ese marco, una opción clave de política reside en definir si se trata de una política orientada por un principio de equidad socioeducativa, que privilegia el derecho universal a la educación dando más horas de clase a los niños y niñas de sectores populares, o por un principio curricular-universalista, que aspira a garantizar la jornada extendida para toda la población.

Otra definición clave es si en la extensión de la jornada se privilegia un refuerzo curricular de los espacios básicos (lengua y matemática), si se desarrollan espacios curriculares más demandados como inglés y tecnología, o si se abren instancias con distintos formatos que prioricen aspectos culturales, artísticos, deportivos y comunicacionales más diversos. Esta última alternativa implica pensar en una extensión de la jornada con espacios curriculares mucho menos estructurados, como talleres o trabajo por proyectos.

**En el marco de estas decisiones, se deberían tener en cuenta, al menos, los siguientes criterios:**

- Que priorice a la población en situación de mayor vulnerabilidad social.
- Que contemple la extensión de la jornada en dos horas dada la mayor factibilidad en términos de costos e implementación.
- Que garantice horas de trabajo institucional para los docentes.
- Que cuente con asistencia pedagógica de equipos técnicos, con el objeto de mejorar sustantivamente las prácticas de enseñanza y de gestión institucional.
- Que garantice un muy buen equipamiento escolar (bibliografía, materiales didácticos, etcétera) para hacer de la jornada extendida un efectivo enriquecimiento de la experiencia escolar.

## ► Mejorar la alfabetización

El primer ciclo de la escuela primaria tiene la responsabilidad de garantizar la alfabetización. El proceso de alfabetización no se corresponde necesariamente con el tiempo del año escolar sino que puede insumir dos o tres años de escolaridad. Por otra parte, la alfabetización inicial tiene un papel importante en la trayectoria escolar posterior y en el desarrollo de estrategias de estudio y aprendizaje de las distintas áreas del currículum.

Por ello, es importante poner en marcha políticas específicas de fortalecimiento de la función alfabetizadora del primer ciclo de la educación primaria. A continuación se pre-

sentan algunas sugerencias en esta dirección.

- Fortalecer los contenidos referidos a la alfabetización inicial en la formación docente, organizando prácticas específicas para adquirir las competencias necesarias para enseñar a leer y escribir a todos los niños y niñas.
- Implementar capacitación en servicio destinada específicamente a docentes de los primeros años de la escuela primaria, referida a los procesos de alfabetización y su especificidad en distintos contextos culturales y sociales.
- Formular criterios de evaluación del primer ciclo, en lugar de desagregar en años, con el objeto de considerar globalmente el proceso de alfabetización como articulador de la enseñanza y el aprendizaje.
- Elaborar materiales de difusión destinados a las familias, remarcando las características de largo plazo del proceso alfabetizador, e indicando qué pueden esperar los padres en distintos momentos del proceso, y cómo pueden acompañar las acciones de la escuela.
- Asignar a los docentes más destacados al primer grado (véase página 58).

### ► Fortalecer la alfabetización y divulgación científica en la escuela

En un contexto de cambios sociales acelerados, donde el conocimiento ocupa un lugar estratégico, resulta crucial que los alumnos tengan la oportunidad de conocer y experimentar a la ciencia como un proceso de construcción progresiva de ideas, procedimientos y metodologías. Por otra parte, el acceso a distintos campos del conocimiento científico puede ser una herramienta para potenciar la curiosidad y el asombro de los alumnos. Para eso, podrían desarrollarse las siguientes iniciativas:

- Conformar un equipo de especialistas que desarrollen propuestas de enseñanza, y que acompañen la dotación de materiales bibliográficos, audiovisuales, equipamiento de laboratorio y catálogos de recursos disponibles en la provincia (museos de ciencias, instituciones de investigación que se pueden visitar, industrias que hacen uso de tecnologías, etcétera).
- Implementar propuestas de capacitación específica sobre enseñanza de las ciencias, basadas en recursos disponibles en centros de investigación, universidades, entre otros, que los docentes puedan conocer, y que sean aptos para que visiten los alumnos.
- Organizar ferias de ciencias que reúnan a varias escuelas a nivel de los departamentos y/o concursos y ferias a escala provincial, en las que los alumnos puedan mostrar la aplicación de principios de diversas disciplinas científicas o el uso de tecnologías.
- Establecer acuerdos y convenios con instituciones de investigación y universidades para la realización de muestras, ferias y visitas en las que puedan participar los alumnos de las escuelas primarias de la provincia.
- Fortalecer y modernizar el equipamiento de laboratorios y afines, conjuntamente con acciones específicas de capacitación docente y la difusión de propuestas de enseñanza.

## ► Promover la apreciación, formación y producción de arte

La promoción y gestión cultural tiene diversas tradiciones en las jurisdicciones y, en general, reconoce una rica historia de producciones locales y regionales a través de manifestaciones musicales, plásticas, literarias, de danza y artesanales, entre otras. Asimismo, a través de distintos medios se puede acceder tanto a producciones de otros lugares como de otras épocas.

Resulta posible aprovechar la gran riqueza de las manifestaciones culturales de las localidades y regiones, como una base para la apreciación estética y una invitación a la producción artística. Las siguientes sugerencias apuntan hacia ese objetivo.

- Coordinar con el área de cultura de la provincia la producción de catálogos y otra documentación informativa sobre las organizaciones culturales, museos, muestras, etcétera, que tienen lugar en el territorio provincial.
- Facilitar, desde la gestión educativa provincial, la visita a muestras, museos y otras manifestaciones artísticas, considerando este acceso como uno de los recursos que deben ser distribuidos equitativamente entre las escuelas de la provincia<sup>13</sup>.
- Organizar de forma conjunta con el área cultural provincial muestras itinerantes de música y danza destinadas a las escuelas de todo el territorio.
- Producir herramientas educativas para ver TV, relacionadas con la apreciación artística y aprovechando recursos disponibles, tales como el canal Encuentro, que cuenta con información y materiales adicionales en internet<sup>14</sup>.
- Implementar un programa con propuestas culturales para los períodos de vacaciones, destinados a alumnos de las escuelas primarias.
- Implementar un programa de promoción del consumo cultural de los docentes, a través de un sistema de descuentos en entradas a museos, cines, muestras de arte<sup>15</sup>, entre otras.

## ► Implementar un programa de deportes en las escuelas

Aunque la educación física tenga una larga tradición como espacio curricular en nuestro país, en la actualidad parece ubicarse en un lugar poco relevante y muchas veces

13. *La gestión educativa provincial podría analizar y adecuar las normas que regulan las salidas de los alumnos para mejorar los procedimientos, de manera tal que se logre más agilidad en la programación, realización y control de estos paseos educativos, y se garantice mayor aprovechamiento pedagógico del recurso.*

14. *En el sitio Web del canal Encuentro puede encontrarse una multiplicidad de recursos y materiales que permiten complementar su programación. El sitio Web es: [www.encuentro.gov.ar](http://www.encuentro.gov.ar).*

15. *Un ejemplo interesante de política orientada a la promoción del consumo cultural de los docentes es el programa "Mirada Maestra", iniciado en 2007 por el Ministerio de Educación de Santa Fe. Este programa se define como un "pasaporte cultural" que permite el acceso de docentes de la Provincia a actividades artísticas y de formación mediante un sistema de vales o cupones.*

no cuenta con propuestas de enseñanza actualizadas. Los deportes, en sus variadas modalidades, tienen un potencial especial para atender diversos propósitos educativos: garantizar la actividad física sistemática, fortalecer compromisos colectivos y espíritu de equipo, formar en valores de respeto de las reglas y sentido de justicia, estimular el sentido de pertenencia institucional, posibilitar el intercambio con alumnos de otras instituciones y regiones, entre otros.

Asimismo, el deporte constituye una “forma de aprender” diferente de la que ocupa la mayor parte del tiempo escolar y puede resultar una vía para que se valoren las habilidades y el esfuerzo de alumnos que son especialmente capaces en esta área respecto de otras más tradicionales del aprendizaje escolar. Para lograr un mayor aprovechamiento del deporte como recurso pedagógico se podrían implementar las siguientes políticas:

- Garantizar la provisión de materiales para la práctica de diversos deportes a todas las escuelas de la provincia, como parte de los recursos que deben ser distribuidos equitativamente entre las instituciones.
- Implementar torneos deportivos provinciales y regionales, con carácter competitivo o de intercambio, con equipos y participantes organizados por escuelas o grupos de escuelas.
- Implementar convenios entre el Ministerio de Educación provincial, municipios, clubes y asociaciones deportivas para el uso de instalaciones.
- Desarrollar acciones de capacitación docente que integren a los maestros de aula con los profesores de educación física, para promover la articulación del trabajo con el cuerpo y la formación deportiva con el resto de las áreas curriculares y la actividad escolar.
- Conformar un equipo de especialistas que desarrollen propuestas de enseñanza, y que acompañen la dotación de materiales. Dichas propuestas de enseñanza deberían tener como destinatarios no sólo a los profesores de educación física sino también a los maestros de aula.
- Desarrollar un programa especial de deporte para escuelas rurales que implique equipos itinerantes de docentes de educación física y la realización de encuentros deportivos regionales.

### ► **Mejoramiento de las normas curriculares**

Una evaluación parcial de los usos, ventajas y desventajas de las normas vigentes (Diseños Curriculares provinciales, Núcleos de Aprendizajes Prioritarios y Contenidos Básicos Comunes) puede brindar información útil de cara a la posibilidad de establecer nuevas modificaciones a partir de la aprobación de la Ley de Educación Nacional. Una alternativa podría ser la realización de un estudio cualitativo y acotado que recoja información sobre usos, dificultades y prácticas de un grupo de docentes a través de entrevistas y/o grupos

focales, entre otras estrategias. Para ello, las gestiones educativas podrían establecer un trabajo conjunto con otras instituciones que cuenten con antecedentes en esta materia (por ejemplo, universidades, institutos de investigación).

### ► **Materiales para orientar la enseñanza: utilizar lo disponible y producir lo necesario**

Frente a la apertura de las normas curriculares vigentes y la renovación en materia de contenidos, tanto el gobierno nacional como varios Estados provinciales han elaborado una gran cantidad y variedad de materiales de desarrollo curricular destinados a los docentes con el objeto de orientar la enseñanza en las aulas. Entre 1993 y 2002 sólo el gobierno nacional produjo más de 600 títulos de estas características (Batiuk, 2005). La producción y difusión por parte del Estado de este tipo de documentos se recomienda como una estrategia para orientar la tarea de enseñanza de los docentes en tanto se adecuen a los problemas y necesidades de las escuelas.

Se podría consultar dicha producción para evaluar sus posibles usos en las escuelas y, sobre la base de este análisis, definir nuevas producciones sobre temas y problemas que no hayan sido contemplados hasta el momento y que resulten de tratamiento necesario de acuerdo con las prioridades de cada jurisdicción.

### ► **Implementar proyectos pedagógicos para una población escolar diversa**

Para la gestión curricular y/o la promoción de propuestas didácticas, es importante su adecuación para dar respuestas pedagógicas a las necesidades de distintos grupos, sectores y comunidades (alumnos con sobreedad, comunidades rurales, comunidades aborígenes, alumnos con necesidades educativas especiales, alumnos con condiciones socioeconómicas desfavorables, etcétera).

La consideración del contexto de los alumnos y sus pautas culturales en las propuestas de enseñanza significa que estén al servicio de la expansión de su experiencia educativa, no de una regionalización que limite el acceso al conocimiento y la inserción a otros contextos. Entre otras, pueden considerarse las siguientes adecuaciones:

- Asistir a las escuelas con plurigrados mediante capacitación y producción de materiales específicos, que aprovechen la conformación de grupos de alumnos con distintas edades.
- Implementar programas de apoyo a las escuelas que cuentan con calendarios escolares adaptados según contextos específicos (por ejemplo, ámbitos rurales con dificultades de acceso en determinadas épocas del año, escuelas que organizan sus calendarios escolares en relación con actividades económicas estacionales, etcétera).

- Producir a través de especialistas del nivel central, propuestas de enseñanza inclusivas para grupos heterogéneos (que incluyen alumnos con necesidades educativas especiales, alumnos pertenecientes a pueblos originarios, población migrante, etcétera).
- Desarrollar acciones de capacitación a equipos docentes sobre enseñanza para la diversidad, que tomen como problemática de análisis e intervención las situaciones concretas de discriminación identificadas en las escuelas.
- Desarrollar acciones de capacitación y propuestas de enseñanza para la atención de grupos en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

### ► **Mejoramiento de la evaluación**

La evaluación es un factor clave para la valoración social sobre la calidad educativa. Las evaluaciones estandarizadas pueden funcionar como un indicador, para las familias y para la gestión educativa, de los logros y el déficit en relación con determinados criterios. Pero además, la evaluación escolar, que es informada a las familias a través del boletín, constituye un medio de comunicación desde el que las prácticas escolares pueden ser reforzadas por una alianza con las familias. Sin embargo, muchas veces no forma parte de los factores sobre los cuales interviene la política educativa.

#### **A. Evaluación censal provincial periódica**

Las instituciones participan (y han participado) de operativos de evaluación nacionales y provinciales pero, en general, estas estrategias no resultaron un instrumento para orientar su trabajo. Establecer una evaluación provincial de tipo censal cada tres o cuatro años, que se concentre en la finalización de cada ciclo del nivel (tercer y sexto o séptimo año), tiene como propósito ofrecer a las escuelas información clave sobre la marcha de los aprendizajes de los alumnos en la provincia.

Se trata de una estrategia que podría complementar las evaluaciones nacionales con resultados para todas las escuelas. Su objetivo es lograr un trabajo de mejora individualizado con los equipos del Ministerio, los supervisores y las escuelas, sin necesidad de hacer públicos los resultados, para evitar la estigmatización de las instituciones y la competencia entre ellas. Como referencia podrían utilizarse las definiciones recientes en materia de criterios del Ministerio de Educación de la Nación.

Resulta importante el relevamiento de factores asociados (condiciones socioeconómicas, clima cultural y educativo del hogar, clima escolar, recursos a disposición de los alumnos, características de los docentes), de manera de monitorear e identificar la correlación de los resultados de aprendizaje con distintos factores escolares y extraescolares que pueden ser objeto de la política educativa.

## **B. Insumos sobre los aprendizajes de los alumnos para la toma de decisiones**

Para sistematizar instancias de devolución de los resultados de las pruebas de calidad a las escuelas y orientar la enseñanza sobre la base de los problemas identificados, se podrían elaborar insumos específicos cuyo propósito sea transferir a las instituciones, de un modo sistemático, organizado y sintético, la información procedente de las evaluaciones de la calidad educativa, tanto nacionales como provinciales. Estos insumos se conciben como instrumentos para la mejora tanto desde el nivel institucional como desde el jurisdiccional.

Se podrían realizar actividades de difusión e interpretación de los resultados, junto con recomendaciones metodológicas para la enseñanza y otros análisis contextualizados, dirigidas a supervisores, directivos y docentes para incentivar el aprovechamiento de la información en acciones de mejora.

## **C. Producir instrumentos de evaluación y distribuirlos en las escuelas**

En este caso, se plantea que los equipos técnicos provinciales puedan colaborar con parte del trabajo cotidiano de los maestros a través de la elaboración de una serie variada de instrumentos de evaluación en diversas áreas para cada año escolar. La distribución de estos insumos a las escuelas podría adoptar la forma de un fichero escolar de modelos de evaluación escolar, que se renovarían periódicamente.

También se podrían complementar estos instrumentos con documentos que orienten el análisis de los resultados de las evaluaciones no sólo en el sentido de la promoción y acreditación de saberes de los alumnos, sino en el de la reflexión sobre las propuestas de enseñanza asociadas a esos saberes.

Un aspecto a considerar en estas políticas es el mejoramiento de la normativa que regula la evaluación escolar de los aprendizajes. Estas normativas, en general, especifican las escalas de evaluación, las calificaciones, los momentos y los procesos que deben ser tenidos en cuenta, pero no establecen regulaciones, criterios o pautas para la definición de metodologías de evaluación. Mediante el insumo de estudios específicos sobre las prácticas de evaluación escolar, se podría avanzar en la adecuación de esta normativa.

## **2. Políticas de dotación de libros y promoción de la lectura**

El libro gratuito es un instrumento clave para asegurar el acceso a la educación por parte de todos los niños y jóvenes argentinos. A su vez, es la base a partir de la cual es posible pensar la incorporación de los niños y jóvenes a la cultura escrita (Llinás, 2005). Para que el libro ocupe un lugar importante en el proceso educativo, es preciso desarrollar políticas de distribución de libros y textos escolares y de promoción de la lectura de largo plazo.

Estas políticas deben ir incluso más allá del marco escolar, ya que es importante que impacten en las familias y los hogares. Si bien aquí se plantean algunas de sus consecuencias fuera de la escuela, el centro de las políticas analizadas se refiere a su impacto en el aula.

### ► **Garantizar el acceso de todos los alumnos a los libros**

En la Argentina, el acceso a los libros se relaciona directamente con la condición social de los alumnos (Linás, 2005). Por eso, garantizar una distribución justa exige que las políticas nacionales y provinciales cubran ante todo a las escuelas más desfavorecidas. Por otra parte, estas acciones deberían comprender a todos los alumnos por aula, para lograr una mejor dinámica de trabajo en clase y habilitar la posibilidad de que los alumnos lleven los libros a sus casas para realizar las tareas.

Con este objetivo, los Estados provinciales podrían implementar tanto acciones que complementen las políticas nacionales de dotación de libros a las escuelas, como políticas propias. En el primer caso, las provincias podrían potenciar las acciones nacionales mediante políticas continuas de capacitación, seguimiento y articulación de estas líneas de trabajo con el resto de las políticas educativas provinciales. Las acciones de capacitación y apoyo técnico para acompañar y fortalecer la distribución de los libros, así como las líneas de seguimiento para relevar las opiniones de los docentes, el impacto de las políticas, definir las escuelas beneficiarias o prever las necesidades de dotación para los años siguientes, son esferas de intervención clave para los gobiernos provinciales.

Pero los Estados provinciales podrían también considerar la posibilidad de complementar las políticas nacionales de dotación de libros con políticas propias<sup>16</sup>. En este caso, resulta fundamental generar condiciones que garanticen la continuidad, la calidad, la transparencia, la eficiencia y la justicia de las políticas de dotación de libros. Un aspecto imprescindible ligado a la continuidad de estas políticas se refiere a la dimensión presupuestaria, por lo que sería central establecer garantías legales para las partidas destinadas a la compra y distribución de libros.

En materia de selección de los textos, una medida importante para la selección de los textos se refiere a la creación de instancias de evaluación técnica independientes del proceso de compra estatal. De este modo, se contaría con tiempo suficiente para que las editoriales interesadas pudieran realizar las correcciones pertinentes para poder participar de la compra estatal. La exclusión de determinados libros de las compras del Estado debería

---

16. Algunas provincias ya han desarrollado políticas propias de dotación de libros de texto. Entre ellas cabe mencionar el programa "Textos escolares para Todos", de la provincia de Buenos Aires y el Programa de Dotación de Textos Escolares elegidos por los docentes de Córdoba.

estar basada, al menos, en tres criterios objetivos: la presencia de errores conceptuales, la promoción de valores antidemocráticos o discriminatorios y/o la falta de cobertura de un mínimo de contenidos establecido por los diseños curriculares (Llinás, 2005).

Otro aspecto relevante ligado a la selección tiene que ver con la importancia de la participación de los docentes para promover el uso efectivo de los libros en las aulas. Experiencias extranjeras y nacionales en la materia muestran que las posibilidades de una mayor utilización aumentan a medida que la elección del texto se acerca al docente. Pero la participación docente en la selección debería ir acompañada de capacitaciones para no reforzar las lógicas más conservadoras del sistema, y atender el riesgo de ineficiencia y atomización del proceso que esta participación supone<sup>17</sup>.

Más allá de la distribución de libros de texto por año escolar (manuales), es imprescindible que las escuelas cuenten con otros tipos de materiales para garantizar el acceso a una educación de calidad, tales como: textos literarios, enciclopedias, diccionarios, libros de arte, documentos por áreas (ciencias sociales, ciencias naturales, etcétera), de divulgación científica, textos en lengua extranjera y bibliografía para docentes. Por lo tanto, es importante que los ministerios provinciales consideren la posibilidad de incluir este tipo de títulos en sus políticas de dotación de libros a las escuelas.

### ► **Distribución de libros para la formación de la biblioteca del hogar**

Es importante incluir, en la selección de libros a distribuir, criterios sobre la formación de una biblioteca del hogar que permita promover un clima favorable a la lectura más allá de las escuelas. Para ello, la escuela debe ser el espacio que, además de posibilitar el acceso a la biblioteca, distribuya libros que los alumnos puedan recibir como su propiedad, llevar a su casa y conformar una biblioteca familiar. Estos libros no necesariamente tienen que responder a criterios de uso escolar o curricular<sup>18</sup>.

Debe recordarse, además, que los procedimientos para la selección, edición, impresión y distribución de libros en escala suficiente para abarcar todo el nivel de educación primaria, pueden insumir largo tiempo, por lo que resulta esencial prestar atención al

---

17. En América Latina existen distintas experiencias de selección de libros de texto con participación de los docentes. Entre ellos pueden mencionarse los casos de México (a través de la CONALITEG), Brasil (Programa Nacional do Livro Didático) y Chile (Programa de Textos Escolares de Educación Básica y Media).

18. Un ejemplo de este tipo de políticas es el Programa Bibliotecas Personales, implementado a partir de 2008 por la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este programa se propone apuntalar la promoción de la lectura, no sólo como una actividad escolar sino como una actividad cultural autónoma. Para ello, se distribuyen a lo largo del año tres libros a cada alumno, que son de su propiedad. Esta distribución de libros se acompaña de una serie de actividades sugeridas, a desarrollar por las escuelas en conjunto con las familias y con organizaciones de la comunidad.

planeamiento en este tipo de políticas.

### ► Estrategias para la promoción de la lectura

Otras actividades ligadas a la definición de títulos y a la promoción de la lectura que podrían implementarse son las siguientes:

- Establecer un listado de diversos títulos para cada área del currículum como meta de lectura por año escolar en todas las escuelas primarias de la provincia.
- Organizar una feria del libro anual para las escuelas.
- Organizar jornadas de docentes, directivos, padres y alumnos para evaluar la selección de títulos y proponer alternativas para renovarla al año siguiente.
- Conformar bibliotecas de aula que se incrementen anualmente con la dotación que corresponda al año escolar y acompañe la trayectoria de los alumnos en la escuela.
- Implementar programas de lectura con la familia (jornadas de lectura con padres y abuelos, lecturas públicas a cargo de escritores de la provincia destinadas a las familias, etcétera).
- Diseñar y distribuir a las escuelas propuestas de trabajo escolar para la promoción de la lectura, que prevea encuentros en los que alumnos de los años superiores les lean a los grupos de los primeros años.
- Implementar el trabajo por proyectos trimestrales centrados en la lectura y escritura, que culminen con la presentación a las familias de las lecturas y la producción escrita realizadas por los alumnos.

Existen muchas propuestas en este campo que podrían ser capitalizadas. Tanto el Ministerio de Educación de la Nación con el Plan Nacional de Lectura, como la mayor parte de las provincias, cuentan con una variedad de experiencias desarrolladas a través de los programas de promoción de la lectura. Una evaluación de estas políticas y la construcción de un relevamiento conjunto entre la Nación y la Provincia pueden ser útiles para concentrar esfuerzos en las acciones que resulten más potentes para las escuelas.

## 3. Políticas para el mejoramiento de la retención y trayectorias escolares

Si bien es complejo el conjunto de factores que incide sobre las trayectorias escolares de los alumnos en el nivel primario, pueden considerarse dos aspectos: componentes sociales que impactan sobre la escolarización (desigualdades, precarización de las condiciones de vida, situación familiar, entre otros) y variables propiamente escolares que afectan la trayectoria de los alumnos (por ejemplo, inequidad en la distribución de los recursos entre escuelas, representaciones y prácticas de los docentes).

En este apartado, se presenta un conjunto de políticas que trata de optimizar la valora-

ción que tienen de la escuela distintos grupos sociales. También se proponen políticas tendientes a mejorar la actitud de las escuelas y los docentes respecto de grupos sociales en desventaja.

### ► Mejorar la retención en la educación primaria

La inclusión educativa tiene distintas dimensiones: el acceso, la permanencia, la calidad. En el nivel primario, estos dos últimos son los factores más complejos, ya que el acceso es una meta ampliamente lograda. Cabe resaltar que la permanencia en la escuela responde a factores educativos, pero también incide la valoración social sobre la escuela y sobre la escolarización.

#### **A. Fortalecer el sentido de la permanencia de niños y niñas en la educación primaria**

Persiste desde hace décadas un porcentaje de la población del grupo de 6 a 12 años de edad sin escolarizar que varía en cada provincia. A medida que se realizan progresos en la materia, las dificultades para escolarizar a la población infantil remanente son mayores, y requieren no sólo de la acción estatal, sino de la colaboración de distintas agencias y actores de la sociedad civil. En este sentido, se pueden contemplar las siguientes iniciativas:

- Producir relevamientos censales que permitan identificar a la población no escolarizada, en coordinación con las oficinas de estadística de la jurisdicción.
- Desarrollar estrategias de comunicación orientadas al conjunto de la sociedad que subrayen la importancia de la escolarización, y otras destinadas a los docentes, para modificar las representaciones que inciden en la exclusión de distintos grupos sociales y culturales de la educación primaria.
- Institucionalizar la inclusión y la retención como objetivos primordiales de la escuela a través de la formación y la capacitación docente, y el establecimiento de compromisos con las escuelas y las organizaciones docentes.
- Fomentar la participación de organizaciones de la sociedad civil con trayectoria en los contextos locales en la reinserción de los niños en la escuela, mediante la búsqueda de alumnos, la construcción de redes institucionales promotoras de la escolarización y la retención.
- Elaborar y divulgar documentos y otros materiales donde se presenten experiencias innovadoras de inclusión puestas en práctica por las escuelas<sup>19</sup>.

---

19. Un ejemplo de este tipo de relevamiento y sistematización de experiencias puede verse en el documento de la Fundación SES: *Construyendo vínculos. Criterios de intervención educativa para una escuela sostenible. Estudio exploratorio desde una propuesta de elaboración colectiva*, Buenos Aires, SES, 2001. Este texto sistematiza experiencias de vinculación de las escuelas con la comunidad para promover la inclusión educativa.

- Asegurar la inscripción provisoria, hasta tanto sea obtenida la documentación que acredita identidad, a los niños y niñas sin documentación.
- Garantizar el transporte gratuito de los niños que habitan en lugares alejados de los centros escolares.

## **B. Acompañamiento externo a la escuela para mejorar la retención de los alumnos**

Uno de los principales medios para elevar los niveles de retención, radica en la revisión y mejoramiento de las prácticas pedagógicas e institucionales. Además de apoyar técnicamente a las escuelas para mejorar las propuestas didácticas y la gestión institucional, las gestiones educativas pueden desarrollar acciones que fortalezcan el acompañamiento de otras instituciones y actores de la sociedad civil.

- Constituir equipos interdisciplinarios para el apoyo externo de las escuelas en sus conflictos. Esta ayuda externa puede permitir a los actores escolares definir con mayor precisión las problemáticas que aquejan a la institución y adoptar vías de acción más adecuadas y pertinentes.
- Capacitar y fortalecer a los equipos de supervisión para la función de asesoramiento técnico-pedagógico a las escuelas<sup>20</sup>, que contemple la identificación de problemas de retención de alumnos, y su atención en la dinámica institucional.
- Afianzar el seguimiento de la experiencia educativa de los niños y niñas junto con la comunidad. Sería preciso abrir la escuela al barrio y a la comunidad en general para mejorar, de este modo, la articulación entre la acción educativa de la escuela y la de otras instituciones y actores locales. Ello también permitiría fortalecer el sentido de la permanencia de los niños en la escuela y construir una “malla de contención” entre la escuela y el resto de las instituciones sociales. Algunas acciones en este sentido podrían ser<sup>21</sup>:
  - Desarrollar programas de apertura de la escuela a actividades recreativas y comunitarias.
  - Capacitar a los supervisores y directivos para impulsar una mayor interacción de las escuelas con otras instituciones y actores barriales.
  - Promover la organización de dispositivos cooperativos de “alerta educativa” entre la

---

20. Aunque excede los marcos de este trabajo, algunas experiencias de otros países sugieren la posibilidad de diferenciar las funciones administrativas y de asesoramiento técnico-pedagógico en la definición de roles diferentes. En México (hasta 2006) y Chile (a partir de la propuesta de creación de la Superintendencia de Educación, actualmente en discusión) las estructuras de supervisión se dividen en dos tipos de perfiles, con carreras y mecanismos de promoción diferenciados, según cumplan una función administrativa y de control o una función de asesoramiento pedagógico y acompañamiento. Esta división de funciones y perfiles permite especializar y fortalecer la función de asesoramiento técnico-pedagógico.

21. Si bien estas opciones de política parecerían más pertinentes para atender a la problemática del abandono escolar en la educación secundaria, consideramos que su abordaje integral debería incluir una mirada sobre la situación de niños en edad de cursar la escuela primaria.

escuela y otras instituciones del barrio, para la atención prematura de niños y jóvenes en riesgo de abandono.

- Favorecer la coordinación entre sí y con el Estado de las organizaciones sociales que desarrollan apoyo escolar, programas de becas y otras iniciativas educativas incluyentes para sistematizar e institucionalizar los aprendizajes de estas experiencias.

### **C. Enseñar y aprender desde la diversidad social**

Las prácticas selectivas de las escuelas y de elección de las familias muchas veces parten de representaciones prejuiciosas hacia los niños y jóvenes más desfavorecidos. Frente a esta tendencia, que parece reforzarse al ritmo del crecimiento de las brechas sociales y culturales, los ministerios de educación provinciales podrían concebir políticas que ayuden a la escuela a cumplir su función de integración social, tanto desde el punto de vista de los docentes como de las familias.

- Otorgar un lugar prioritario a la cuestión de la integración social en la formación y capacitación docente.
- Asegurar apoyo técnico específico a las escuelas situadas en los contextos más difíciles y a aquellas que aún cuentan con una población heterogénea para facilitar el abordaje de las dificultades pedagógicas y de convivencia que pudieran presentarse.
- Institucionalizar entrevistas individuales con los padres en el momento de la inscripción para un mayor acercamiento con la escuela y para discutir cuestiones tales como las características del proyecto institucional, los objetivos de aprendizaje, los derechos y los deberes de los alumnos y sus familias, la evaluación y las reglas de convivencia internas.

### **► Mejorar las trayectorias escolares**

La rigidez del formato típico de la escuela primaria (graduado, con una correspondencia uno a uno entre grado y edad) muchas veces resulta contraproducente para las trayectorias escolares de los niños y niñas. Por ejemplo, en el primer ciclo, los procesos de aprendizaje (particularmente la alfabetización) pueden insumir más de un año escolar, por lo que la estructura graduada que establece criterios de evaluación y promoción para cada año puede resultar inadecuada.

### **A. Fortalecer el primer ciclo como una unidad**

Los especialistas en alfabetización sostienen que el aprendizaje de la lectoescritura se da en un continuo temporal alrededor de dos años y que para ello los niños tienen distintos ritmos. Por lo tanto, la repitencia en el primer año enfrenta a los niños a un obstáculo en este proceso y no constituye una ayuda para mejorar sus logros.

La promoción asistida para el primer ciclo de la educación primaria ha sido implementada en algunas jurisdicciones como modo de hacer frente a esta problemática. Esta política se propone favorecer la continuidad de la experiencia escolar de los niños. Consiste en un proceso que permite la continuidad del trayecto escolar de los niños del primer ciclo de la educación primaria, a través de un pasaje directo y especialmente asistido por medio de: **a)** medidas didácticas como producción de materiales específicos y asesoramiento de especialistas, **b)** apoyo a la gestión institucional de las escuelas y **c)** instancias de seguimiento de los procesos y los resultados de aprendizaje.

En los casos en los que ha sido implementada, es una política que aún está siendo evaluada y que no siempre ha arrojado resultados positivos. Algunos de los problemas que han sido identificados son: el desplazamiento de las tasas de repitencia de primer grado a la finalización del ciclo, la fuerte resistencia del formato escolar graduado a la unidad del ciclo, dificultades para comunicar a las familias los criterios de evaluación y promoción que privilegian la unidad del ciclo frente a la tradición de la calificación anual.

Estas iniciativas deberían acompañarse con otras políticas destinadas a mejorar la enseñanza en el primer grado, tales como la designación de maestros destacados en el inicio del ciclo, el fortalecimiento de los contenidos de alfabetización inicial en la formación docente, y la definición de funciones especializadas en la tarea de alfabetización dentro de la profesión docente.

Por otra parte, desde el punto de vista de la promoción, debería enmarcarse la evaluación de cada año en criterios para el ciclo completo, de manera que sea el proceso de aprendizaje -y no la graduación en años- el elemento determinante de la promoción de los alumnos. Otras medidas que podrían adoptarse son las siguientes:

- Explicitar en la normativa los criterios de promoción del ciclo y el modo de efectuar el seguimiento de estos criterios en la evaluación realizada cada año.
- Acompañar estas definiciones normativas con capacitaciones a supervisores y directivos, que permitan equiparar criterios de promoción entre las escuelas.
- Implementar mecanismos para contar con pruebas y documentación en caso de decidir la no promoción de alumnos de primero y segundo grado. Esta medida tiene el propósito de promover una reflexión profunda en los equipos docentes sobre las consecuencias de la decisión de la no promoción al inicio de la trayectoria escolar de los alumnos.

## **B. Acelerar la trayectoria escolar en la educación primaria: cursar dos años en uno**

Para acelerar la trayectoria escolar de niños con sobreedad en el contexto urbano, algunas provincias han implementado grados o grupos de “aceleración”. Su propósito es

que los alumnos cursen dos años en uno para luego volver a insertarse en la cursada regular.

Esta alternativa implicaría: **a)** la definición de una adaptación curricular específica, **b)** el asesoramiento de profesionales a las escuelas en las que se implemente, **c)** instancias de capacitación para los docentes a cargo de estos cursos, **d)** la producción de material didáctico específico para docentes y alumnos y **e)** la aprobación de normas que avalen estos criterios de evaluación y promoción.

### **C. Plurigrados en educación rural: avanzar al ritmo de los estudiantes**

Para acelerar la cursada de los alumnos con sobreedad en el ámbito rural (cuyos porcentajes son más elevados que en el ámbito urbano), se podrían establecer instancias de formación y promoción aceleradas sin seguir el criterio fijo del año escolar, y aprovechar de este modo el hecho de que los alumnos cursan en plurigrados (organización típica de las secciones en escuelas rurales).

Así, a lo largo de un ciclo lectivo, los alumnos podrían promover dos grados si se ofertan las propuestas de enseñanza adecuadas y sin necesidad de modificar el agrupamiento de alumnos habitual en la escuela.

### **► Articulación entre niveles**

Los cambios de estructura del sistema educativo argentino determinaron que el pasaje de un nivel a otro se convirtiera en un momento complicado en la trayectoria escolar de los alumnos. Estos cambios de estructura fueron acompañando una extensión de la obligatoriedad escolar y una redefinición de las funciones y objetivos de cada nivel educativo, lo que afectó aún más a esos momentos de pasaje. Por esta razón, la articulación entre niveles debe ser atendida por la política educativa y hay que tener en cuenta que muchas veces ello también supone una coordinación entre áreas diferentes de la gestión.

### **A. Articulación con el nivel inicial**

El nivel inicial viene experimentando una expansión sostenida en la última década. Desde la sanción de la Ley Federal de Educación es obligatoria la sala de cinco años. Sin embargo, esta medida está lejos de cumplirse plenamente y esto tiene que ver, de alguna manera, con la distribución y crecimiento de la oferta de jardines de infantes. Asimismo, esta extensión de la obligatoriedad implica una nueva identidad para el nivel inicial y la necesidad de establecer nuevos mecanismos de coordinación y complementación con el ciclo primario. En términos de la articulación entre ambos niveles, pueden pensarse las siguientes políticas.

- El nivel primario puede realizar aportes a la toma de decisiones sobre la expansión del ciclo inicial, ya que, por su amplia cobertura, puede ofrecer información relevante sobre la cantidad de niños de primer grado que no concurren a sala de cinco años. Estos datos, junto con la consideración de variables demográficas y sociales, puede ser un buen criterio para orientar la creación de jardines de infantes<sup>22</sup>.
- Otro aspecto de la coordinación entre niveles tiene que ver con identificar y desmontar las articulaciones informales que se crean entre instituciones de ambos ciclos, y que pueden contribuir a la segregación de los niños y niñas en circuitos de escolarización diferenciados.
- Asimismo, en la medida en que se produzca la universalización de la sala de cinco, es importante integrar la consideración de este año de escolarización al ciclo de alfabetización que continúa entre primero y tercer año de la escuela primaria, tanto a través de la capacitación conjunta de docentes de inicial y primaria, como a través de las definiciones curriculares, la producción de propuestas de enseñanza, etcétera.
- Otro aspecto que tiene que ver con mejorar la trayectoria de los alumnos es el establecimiento de redes interinstitucionales para un mejor seguimiento de los alumnos a partir del intercambio de información entre los docentes de ambos niveles.

## **B. Articulación con el nivel secundario**

El pasaje al nivel secundario constituye un momento clave en la trayectoria escolar porque enfrenta a los alumnos a los modificaciones en las culturas institucionales, formatos escolares, modos de organizar la enseñanza, niveles de exigencia, etcétera. Para hacer menos traumático el cambio, disminuir el abandono y el posible fracaso al inicio del ciclo siguiente, se podrían implementar algunas de las siguientes medidas.

- Capacitaciones conjuntas de maestros del último año de la primaria y docentes de secundaria y encuentros de reflexión e intercambio sobre las características de los grupos de alumnos.
- Compatibilización de criterios de promoción y evaluación entre la finalización de la primaria y el primer año de la secundaria.
- Implementación de actividades preparatorias al finalizar la primaria, de iniciación en la vida de las escuelas secundarias.

---

22. Esta articulación es importante porque existen pocos datos confiables sobre la tasa de cobertura de la sala de cinco años de nivel inicial, y sobre la distribución territorial de esta cobertura. Por ello, suele ser difícil decidir la creación de nuevos servicios del nivel.

Los datos que arroja el cálculo de la tasa de escolarización de niños de cinco años sobre la base del Censo Nacional de Población de 2001, era de 91% para el promedio nacional. Este porcentaje registraba variaciones que van desde un 74% en Chaco, 76,8% en Formosa, 79,1% en Misiones, hasta el 100% de escolarización en Chubut, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Debe tenerse en cuenta que esta información corresponde a 2001 y, desde ese año a la actualidad, muchas jurisdicciones desarrollaron políticas activas de incremento de la oferta de jardines de infantes. Véase DINIECE: "El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización", Boletín DINIECE. Temas de Educación, Año 2. N° 2, mayo – junio, 2007.

- Fortalecimiento de la enseñanza orientada por disciplinas, como preparación para la escuela secundaria.
- Seguimiento y acompañamiento de alumnos con trayectorias escolares vulnerables (por ejemplo, antecedentes de repitencia o sobreedad)

#### **4. Políticas para compensar el impacto de la desigualdad social en la escuela**

En este apartado se presenta una serie de políticas destinadas a compensar la incidencia en la escuela de la desigualdad social, la pobreza y el empeoramiento de las condiciones de vida de los alumnos. En la medida en que prácticamente todos los niños y niñas entre 6 y 12 años están en la escuela primaria, estos factores tienen impacto en la propia experiencia escolar. La política educativa no puede solucionar las causas de la desigualdad social o la pobreza, pero debe orientarse a que las escuelas reproduzcan lo menos posible esa situación y proteger, simultáneamente, la enseñanza como función central de la escuela.

##### **► Políticas que garanticen condiciones de vida adecuadas para el aprendizaje**

Desde diferentes análisis, se plantea la necesidad de una mayor articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas, como las sociales y las sanitarias, con el objetivo de aumentar la retención de los alumnos en la educación primaria y atender integralmente a la problemática de la infancia. Esta coordinación podría llevarse a cabo mediante la conformación de mesas intersectoriales permanentes para la articulación de las políticas, y también mediante la firma de convenios para la concertación de proyectos intersectoriales a nivel local y regional.

Otros mecanismos podrían ser la definición de procedimientos regulares para que las escuelas canalicen en las distintas carteras la atención a las necesidades de los alumnos y las familias. Las escuelas cumplirían así con el rol de “puente” entre la población infantil y las agencias encargadas de garantizar sus derechos, cuando ellos no se refieren específicamente al área educativa (por ejemplo, frente a la detección de enfermedades, déficits nutricionales o la protección frente al trabajo infantil).

Si bien las escuelas se encuentran demandadas como una institución a través de la cual el Estado atiende un conjunto amplio de necesidades sociales (o al menos a su detección y canalización), hay dos que destacan porque en las últimas décadas fueron asumidas de forma más o menos organizada y planificada: la participación en la prevención y control de la salud de los niños, y los servicios de alimentación escolar.

La necesidad de pensar y planificar políticas específicas en relación con estas funciones tiene que ver con garantizar condiciones de vida indispensables para una escolarización exitosa pero que, a la vez, permitan a los actores escolares concentrar su tiempo y sus esfuerzos en las actividades de enseñanza y aprendizaje.

### **A. Prevención y control de la salud de los niños**

La escuela primaria, por lo general, constituye una institución estratégica para el desarrollo de políticas sanitarias sistemáticas con capacidad de abarcar la totalidad de la población infantil. Habitualmente, las intervenciones de este tipo en el espacio escolar han adoptado la forma de campañas coyunturales y acotadas a cierto tipo de controles, insumiendo tiempo y esfuerzo de los actores escolares y los niveles de gestión.

Sin embargo, la presencia de Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) en el territorio nacional, cuyo rol principal es funcionar como primer nivel de atención sanitaria, podría ser aprovechada y asociada en forma directa al sistema educativo. Algunas de las medidas que podrían adoptarse en este sentido son las siguientes.

- La realización periódica de exámenes de salud que den lugar a derivaciones y al seguimiento correspondiente en el sistema de salud.
- La colaboración con los docentes y directores de las escuelas para la definición de contenidos y la realización de charlas dirigidas a padres y alumnos, a partir de inquietudes de la comunidad educativa o relacionadas con problemáticas de salud que aquejan particularmente a dicha comunidad.
- La capacitación de los docentes para la definición y el tratamiento de los contenidos de educación sexual (en el marco de la Ley de Educación Sexual N° 26.150 de 2006), y en general, de educación para la salud.

### **B. Políticas de alimentación escolar**

Las distintas jurisdicciones tienen en marcha diversos dispositivos para proveer alimentación escolar a un sector de los niños y niñas en las escuelas primarias. Sin embargo, estos mecanismos no siempre han sido objeto de una definición política planificada, sino el resultado de acciones de emergencia en contextos de crisis que fueron consolidándose como servicio permanente en las escuelas. Una política de comedores escolares orientada a mejorar la organización y el valor nutricional del servicio podría comprender.

- La elaboración o revisión de un marco normativo para la alimentación escolar, donde se detallen aspectos como las indicaciones sobre pautas nutricionales necesarias, pautas de higiene, roles y funciones del personal a cargo, etcétera.
- Un diagnóstico sobre la oferta de comedores, en cuanto a la calidad de las comidas,

las necesidades de los alumnos, la presencia de otros comedores comunitarios en la zona, el perfil del personal a cargo, el estado de las cocinas y de los elementos para elaborar las comidas, entre otros.

- La capacitación de supervisores, directores de escuela y responsables de la preparación de las comidas. Estas capacitaciones podrían ser organizadas con la participación de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS).
- La designación de personal específico, sobre todo en las escuelas más numerosas, para distinguir esta función de las propias de la enseñanza.
- El aumento de recursos, para mejorar la calidad nutricional de las comidas y asegurar la continuidad y la eficiencia de la utilización de los aportes.
- La generalización de la oferta de desayunos (en el turno mañana y en las escuelas de jornada extendida o completa), cuyo valor energético resulta estratégico para el aprendizaje.
- La transformación de los comedores en un espacio formativo a través, por ejemplo, de charlas educativas ligadas a temáticas diversas sobre los alimentos, la salud, los hábitos de alimentación, la administración del presupuesto para una nutrición adecuada.

### ► **Mejorar la justicia en la distribución de recursos a las escuelas**

Esta es una política que debería adoptarse para la totalidad del sistema educativo. La provisión de recursos a las escuelas ha seguido distintos criterios, la mayoría de las veces asociados a estilos de gestión propios de cada administración y su disponibilidad. La distribución ha sido, en ocasiones, universal y homogénea, y en otras, focalizada. Además, los tipos de distribución han respondido a criterios y unidades de medida diferentes. Esto ha dado como resultado la acumulación histórica de condiciones de desigualdad, así como la pérdida de referencias -por parte de las gestiones educativas sucesivas- de los recursos instalados en las escuelas.

Debiera adoptarse una norma acerca de las condiciones mínimas indispensables de dotación de las escuelas (bibliotecas, laboratorios, salas de informática, elementos para la práctica de deportes, entre otros) y completar la dotación a todas las escuelas. Asimismo, debieran definirse explícitamente los criterios con los que se efectúa la distribución de otros recursos.

#### **A. Sistema de medición de la distribución de los recursos educativos**

Si bien esta iniciativa podría tener un carácter nacional, las provincias podrían implementar un sistema de medición de la distribución de los recursos educativos, con el objetivo de contar con información objetiva para asignar las prioridades de financiamiento a las escuelas donde asisten los alumnos con mayores necesidades sociales. Este sistema de medición debería traducirse en un dispositivo de justicia distributiva que impacte de forma medible en la equidad de los sistemas educativos provinciales.

Para construir este sistema de medición es necesario contar con un dato faltante actual-

mente: el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela, a nivel censal. Para permitir una distribución más justa de los recursos entre las escuelas, este dato debería correlacionarse con todos los datos disponibles referidos a la oferta estatal de distribución de recursos educativos: infraestructura escolar, oferta de bibliotecas, libros de texto, computadoras, programas de innovación educativa, cantidad y características del plantel docente, oferta de jornada escolar, becas, comedores, aportes de las cooperadoras escolares, subvenciones en la educación de gestión privada, entre otros.

Este relevamiento debería ser censal, por escuela, turno y sección, tanto para el sector público como privado (a través de un cuestionario individualizado para cada alumno) para un año representativo del nivel primario. La información podría ser relevada cada cuatro años con el objetivo de garantizar, de este modo, un período acorde para que las políticas públicas impacten y modifiquen la situación del relevamiento anterior. A su vez, esta frecuencia permitiría que el sistema de medición de la justicia distributiva de la oferta no implique una carga presupuestaria excesiva para el Ministerio y una sobrecarga en el relevamiento de información para las escuelas.

Toda la información relevada sobre el NSE de los alumnos no sería de acceso público, para no vulnerar la sensibilidad de los niños y las escuelas involucradas, y para no generar posibles estigmatizaciones que incrementen las desigualdades. La información sólo sería de uso estricto de las autoridades educativas correspondientes a cada jurisdicción y al Ministerio de Educación de la Nación.

## **B. Provisión de insumos materiales**

Para lograr una mayor justicia e impacto, las acciones provinciales orientadas a la dotación de recursos materiales a las escuelas podrían considerar los siguientes criterios:

- Fijar condiciones básicas comunes y parámetros para establecer prioridades de manera objetiva.
- Priorizar escuelas de más bajo nivel socioeconómico.
- Articular las acciones con las políticas pedagógicas y curriculares.
- Realizar las capacitaciones junto con la entrega de materiales, asegurar el acompañamiento técnico y las evaluaciones relativas al uso de los insumos en las escuelas.
- Garantizar la continuidad de las políticas de dotación de insumos materiales a través de marcos legales específicos que prevean financiamiento, mecanismos de provisión y distribución, etcétera.
- Coordinar las acciones provinciales con las acciones nacionales involucradas con la dotación de insumos materiales.

Para que las acciones nacionales sean mejor aprovechadas por las escuelas y estén mejor articuladas con la política provincial, sería importante:

- Examinar cada programa nacional en profundidad y planificar su articulación con las

acciones provinciales para decidir su adopción del programa y seleccionar a las escuelas beneficiarias.

- Aprovechar la instancia del Consejo Federal y otros espacios de concertación técnica para alinear los programas del Ministerio nacional en función de las prioridades provinciales.
- Generar dispositivos para la transmisión de los conocimientos adquiridos por los referentes de los programas nacionales al resto de los funcionarios del Ministerio, para que las innovaciones introducidas por la Nación sirvan de inspiración para la política provincial, en caso de considerarlas pertinentes.

### **C. Justicia distributiva en el financiamiento de escuelas públicas**

Para limitar las desigualdades de financiamiento entre las escuelas públicas cabría considerar la posibilidad de:

- Asignar recursos económicos mínimos (“caja chica”) a cada escuela pública, considerando el nivel socioeconómico de los alumnos<sup>23</sup>.
- Definir topes para la contribución voluntaria de los padres, para no vehicular a través de esa vía una privatización encubierta de la educación, que podría ampliar las desigualdades socioeducativas.
- Acordar con los municipios que su apoyo material a las escuelas sea destinado a las más desfavorecidas.
- Concertar con las principales empresas y organizaciones de la sociedad civil de la provincia involucradas con el sistema educativo para orientar sus acciones de apoyo material a las escuelas.

Estas medidas, entre otras, permitirían llevar a cabo una distribución del financiamiento que atienda con más recursos a la población más vulnerable. A la vez, no se abandonarían principios de financiamiento definidos por la gestión educativa, y se evitaría caer en mecanismos de financiamiento por demanda o autorregulados.

#### **► Distribución de los alumnos para priorizar la integración social**

Los mecanismos de segregación social en el sistema educativo y al interior de las escuelas, constituye uno de los procesos de reproducción escolar de la desigualdad social. Se trata de lógicas que muchas veces son invisibles y que se encuentran naturalizadas, tanto por los planteles docentes como por las familias. Las gestiones educativas disponen

---

23. La provincia de Buenos Aires implementa desde 2006 el programa “Fondo Escuela” destinado a paliar de manera directa los problemas de infraestructura y mantenimiento más inmediatos de las escuelas. Un mecanismo de gestión similar podría implementarse para atender al fortalecimiento de los recursos de financiamiento de las escuelas en relación con las necesidades socioeducativas de los alumnos.

de decisiones que pueden contribuir a desarticular estas modalidades de segregación y generar condiciones para la integración social; ellas podrían ser:

- Reemplazar en la normativa el orden de llegada (en las escuelas públicas) y el “derecho de admisión” (en las escuelas privadas) por el sorteo público de vacantes (exceptuando a los hermanos de los alumnos ya inscriptos) como criterio para definir la inscripción en el caso de las escuelas con demandas excesivas.
- Introducir el sorteo como modalidad de asignación de los alumnos a cada sección.
- Inscribir en la normativa la prohibición de la articulación informal de las escuelas primarias con instituciones específicas del nivel inicial, de modo de evitar la conformación de circuitos cerrados para la trayectoria de los alumnos.
- Impedir la expulsión y el pase compulsivo de alumnos en el curso de un año o ciclo escolar. Explicitar mejor en la normativa los criterios y restringir la derivación de los alumnos con dificultades de aprendizaje o por razones de comportamiento de una escuela a otra.
- Establecer normativamente que la distribución de alumnos con sobreedad, repitentes y reinscriptos se realizará por sorteo entre turnos y secciones para evitar la conformación de grupos homogéneos.
- Crear nuevas reglamentaciones (más explícitas que las vigentes) y mayor jurisprudencia de penalización severa de todas las autoridades educativas que discriminen alumnos en la inscripción en la escuela.
- Instalar como tarea de los supervisores el control de prácticas selectivas de las escuelas orientadas a la segregación de la matrícula escolar.
- Establecer canales de denuncia de las situaciones de discriminación.

## **5. Políticas de fortalecimiento de las escuelas y de la identidad del nivel**

Las políticas indicadas en los apartados anteriores requieren fortalezas institucionales. Contar con escuelas capaces de evaluarse, planificar, cooperar y dialogar con la comunidad, es indispensable para mejorar la calidad educativa, proteger la trayectoria escolar de los alumnos y reducir la incidencia de la desigualdad social.

Ahora bien, esas fortalezas son también producto de una construcción política, que no se reduce a que las escuelas dispongan de los recursos necesarios. El fortalecimiento implica apoyar a las escuelas en el reconocimiento y atención de sus problemáticas principales, definiendo un planeamiento que articule la escala institucional con la escala sistémica a nivel distrital o regional.

### **► Tipificar escuelas para asesorarlas y asistirles**

En base a distintas dimensiones relevantes, las gestiones educativas provinciales podrían

tipificar las escuelas según sus capacidades pedagógicas, con el propósito de definir intervenciones y prioridades en el diseño de políticas.

Para ello debería contemplarse el análisis de información de distinto tipo, como: a) indicadores de eficiencia del sistema (repetencia, abandono, sobreedad), b) calidad (resultados en los ONE y otros operativos de evaluación), c) características de la población escolar a la que atienden, d) condiciones en las que trabajan (alumnos por docente, disponibilidad de recursos didácticos, bibliotecas, infraestructura), e) clima de trabajo institucional (por ejemplo, a través de la rotación de docentes y el nivel de ausentismo docente), f) nivel de satisfacción de los padres, entre otros.

Sobre la base del análisis de dicha información, podría establecerse una caracterización de las escuelas según cuenten con: a) buenas o muy buenas capacidades de gestión y enseñanza, b) dificultades relativas o puntuales y c) serias dificultades para enseñar. Esto permitiría definir prioridades de asistencia y seguimiento por parte del Ministerio provincial.

Por otra parte, el acompañamiento a estas instituciones podría organizarse como un sistema que involucre a supervisores, equipos de especialistas y equipos técnicos de distintos programas del Ministerio. Asimismo, este asesoramiento debería estar articulado con la dotación de recursos de manera de maximizar los resultados de la intervención.

### ► **Planificación compartida entre el Ministerio provincial y grupos de escuelas**

Favorecer el estilo de gestión por redes institucionales tiene como propósito generar intercambios entre las escuelas en aspectos tan variados como: la colaboración en el uso de las instalaciones, la gestión conjunta y equitativa de la matrícula, la circulación de los proyectos exitosos, la cooperación en la resolución de conflictos, entre otros.

Para ello, se podría desarrollar un proceso de planificación conjunto entre el Ministerio provincial de educación y las instituciones escolares de una misma localidad, con el propósito de identificar problemáticas comunes, sus causas y posibles soluciones para lograr la conformación de “redes de escuelas” dentro del ámbito geográfico local, consolidando las acciones concertadas colectivamente.

Estas redes podrían involucrar escuelas dentro de una misma zona de supervisión, para aprovechar el rol de asesoría y conducción del inspector. Para esto deberían aprovecharse las fortalezas de cada institución con el objeto de ponerlas a disposición del sistema. Del mismo modo, debería atenderse a la conformación de redes socialmente heterogéneas, para evitar reforzar la conformación de circuitos cerrados de escolarización.

Estas redes contribuirían a generar un “sentido de sistema” en las escuelas, para que dejaran de percibir su situación y sus problemas de manera individual, y pasar a aunar esfuerzos, compartir recursos y concebir soluciones de manera conjunta. Para esto se sugieren las siguientes opciones:

- Unificar el sistema de supervisión del sector público y privado, exigiendo los mismos requisitos e incluyendo a todas las escuelas de ambos sectores bajo la responsabilidad de un mismo supervisor.
- Incorporar la temática del trabajo en red en la formación y la capacitación docente. Realizar capacitaciones con supervisores sobre estrategias requeridas para la conformación, seguimiento e institucionalización de una red de escuelas públicas y privadas dentro de un sector bajo su responsabilidad.
- Organizar reuniones de supervisores con grupos de directores de escuelas próximas de distinto nivel y sector de educación centradas en la consolidación del trabajo cooperativo entre escuelas.
- Administrar el transporte escolar y los dispositivos de protección de los alumnos a la salida de las escuelas de manera concertada.
- Planificar de manera colaborativa el uso de instalaciones y otros recursos.
- Compartir instancias de capacitación o encuentros de trabajo entre equipos docentes de las escuelas de una misma red.

### ► **Revisar, simplificar y adecuar la normativa**

Resulta necesaria una revisión y simplificación por parte de las gestiones provinciales de la profusa normativa que vertebra el trabajo escolar. Esta complejidad, en muchos casos, obstaculiza el trabajo pedagógico de quienes conducen las instituciones educativas. Para resolver esta problemática podrían adoptarse las siguientes medidas:

- Elaborar un digesto normativo para simplificar la relación y comprensión de las normas por parte de docentes y directivos. Este material debería generarse sobre la base de un análisis del contenido y el tipo de normas vigentes que regulan el funcionamiento escolar. El digesto podría ordenarse por tema o aspecto regulado, indicando las derivaciones más importantes de la normativa.
- Formular la normativa que adecue las regulaciones antiguas a las nuevas condiciones del nivel primario y presente flexibilidad frente a los distintos formatos escolares, trayectorias educativas de los alumnos, etcétera. Entre otros aspectos que merecen una regulación explícita se encuentran los mecanismos de inscripción y distribución de los alumnos entre las escuelas para evitar prácticas segregatorias, el funcionamiento de los comedores escolares, los criterios, instancias y dispositivos de evaluación y promoción, los parámetros para la distribución equitativa de recursos por escuela y las políticas de distribución de libros de texto (aspectos analizados a lo largo del presente documento).

- Considerar que la normativa constituye una herramienta privilegiada para la institucionalización de las políticas, de manera que muchas veces, para garantizar que un programa tenga continuidad y estabilidad (y se le asignen los recursos necesarios) es importante que adquiera estatus normativo. En ese sentido, también sería importante aprovechar la instancia de revisión de leyes provinciales de educación posterior a la sanción de la Ley de Educación Nacional, para incluir en ellas las garantías normativas necesarias para la continuidad de políticas estratégicas.

## 6. Políticas de organización del trabajo docente

Ordenar el trabajo docente en la escuela primaria forma parte de un formato escolar estable. En la medida en que se asuman políticas que afecten ese formato escolar, modificando, por ejemplo, la gradualidad anual, la relación docente-alumno o la extensión de la jornada, será necesario considerar reordenamientos del trabajo docente.

Los cambios que se puedan introducir en este aspecto del formato escolar deben marchar hacia su institucionalización, y superar la fase de excepcionalidad que caracteriza la implementación de pilotos o muestras. En este punto, se pone en juego la viabilidad de estas políticas puesto que la modificación de la organización del trabajo docente puede implicar la discusión sobre las regulaciones laborales, estatutos docentes, el posicionamiento de los sindicatos, entre otros aspectos. A continuación, se mencionan sólo algunas de las medidas que implican cambios en el trabajo docente.

### ► Designar maestros destacados en primer año

Tal como se ha planteado, la experiencia formativa del primer ciclo resulta crucial para los aprendizajes posteriores de los alumnos y para sus trayectorias escolares. Por este motivo, la designación de muy buenos perfiles docentes para primer grado es una recomendación de diversos especialistas. Algunas de las características que podrían contemplarse para su designación son: contar con no menos de cinco años de antigüedad, tener formación específica en alfabetización, conocer sobre literatura infantil, manifestar empatía con los “más pequeños”, tener una actitud positiva respecto de las capacidades de los alumnos.

### ► Designar dos maestros en primer grado<sup>24</sup>

En las escuelas con serias dificultades para enseñar, con grupos numerosos y con altos

---

24. Esta opción de política se basa en el Proyecto “Maestro más Maestro” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para mayor información, véase: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/primaria/programas/zap/maestromaestro.php?menu\\_id=20086](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/primaria/programas/zap/maestromaestro.php?menu_id=20086).

indicadores de repitencia y sobreedad en primer ciclo, podría implementarse una política a término de designación de dos docentes en primer grado con el propósito de alcanzar buenos resultados en el corto plazo. Aunque se trata de una política costosa podría, plantearse como alternativa para atender importantes situaciones de fracaso presentes en determinadas escuelas sobre la base de una estrategia de capacitación en servicio y de trabajo en pareja pedagógica.

### ► **Designación mixta (con antigüedad y sin antigüedad) de docentes para el segundo ciclo**

Contar con experiencia en el trabajo docente, como en cualquier profesión, incide sobre el desempeño. En este sentido, resultaría interesante considerar designaciones mixtas (de docentes con y sin antigüedad) por ciclo para favorecer tanto el intercambio como el trabajo conjunto entre noveles y docentes con experiencia profesional frente a los objetivos y problemas propios de cada ciclo escolar.

### ► **Creación de una red de apoyo a los docentes que trabajan en zonas desfavorables y en escuelas con alumnos en situación de vulnerabilidad social**

Es necesario pensar en estrategias integrales, coherentes y secuenciadas para mejorar la oferta docente en las escuelas ubicadas en zonas desfavorecidas. Entre estas políticas debería considerarse la creación de una red de apoyo para los docentes que trabajan en zonas desfavorables o con alumnos en riesgo educativo, que organice actividades de reflexión sobre la práctica, seminarios con especialistas, y que publique una revista con sus experiencias, entre otras actividades.

Además, la red se debería articular con políticas integrales que mejoren las condiciones de acceso a las escuelas y las condiciones laborales en general (mejorar las condiciones edilicias, extender la jornada y establecer horas institucionales pagas para el trabajo adicional que supone el desempeño en contextos difíciles).

## **7. Políticas de formación docente inicial y continua**

La formación y capacitación de los docentes son objeto actualmente de fuertes políticas producidas por el Ministerio nacional y las provincias. Por otra parte, en muchas de las políticas indicadas más arriba, es posible observar la indicación de componentes vinculados con el desarrollo de capacitación docente sobre distintos temas. No obstante, es posible indicar algunas medidas específicamente referidas a la formación y capacitación de docentes para el nivel primario.

### ► Fortalecer los contenidos referidos a la alfabetización inicial en la formación

En el marco de un fortalecimiento integral de la formación docente, la atención de la actual situación del nivel primario indica que sería conveniente que los planes de estudio de formación de maestros se re-focalicen en la atención a la alfabetización inicial. Se podrían organizar prácticas docentes específicas para adquirir las competencias necesarias para enseñar a leer y escribir, independientemente del acceso que los niños y niñas tengan a bienes culturales y a un acercamiento a la lectura en sus hogares.

### ► Coordinación entre los IFD y las escuelas para organizar las prácticas y el acompañamiento de los docentes noveles

Esta política debería, por un lado, coordinar la realización de las prácticas de los estudiantes del profesorado, seleccionando escuelas con diferentes características para que se conviertan en centros de práctica. La iniciativa podría articularse con la carrera docente horizontal que contemple la creación de un cargo específico para acompañar a los estudiantes en las prácticas. Por otro lado, podría incluir una línea de acción de acompañamiento a docentes recién ingresados en el sistema (“docentes noveles”), que también contemple la creación de cargos específicos dentro de la carrera docente horizontal. Este acompañamiento podría comprender: la participación en grupos de discusión sobre la práctica, observación de clases de docentes más experimentados, escritura de artículos para publicar, etcétera.

### ► Programa de profesionalización docente basado en la escuela

Uno de los principales consensos respecto de la capacitación en servicio de los docentes es que debería centrarse en la institución escolar como unidad de mejora. A su vez, se sabe que para que los programas de capacitación tengan un impacto en la práctica docente, es clave una metodología de reflexión–acción intensa. Es por ello que la profesionalización docente debería enmarcarse en diagnósticos institucionales claros, con objetivos concretos, con metodologías de reflexión–acción: observación, grabación y análisis críticos de clases, reflexiones sobre las mejores y peores clases de los docentes, análisis sobre cómo la teoría pedagógica puede aportar a la planificación anual, por unidad y clase para que los alumnos alcancen una comprensión acabada de los contenidos curriculares, entre otras opciones.

### ► Capacitación horizontal

Experiencias llevadas a cabo en distintos países de América Latina sugieren que para incidir sobre un mejoramiento de la práctica docente resulta sumamente eficaz la capaci-

tación a cargo de docentes experimentados que puedan acreditar experiencias exitosas o buenos resultados. Esta tendencia puede expresarse en diversos dispositivos de capacitación, entre los que se cuentan la conformación de equipos de capacitadores con especialistas, equipos técnicos y docentes, el acompañamiento de maestros experimentados a noveles, la intervención “clínica” a cargo de docentes.

La ventaja de estas alternativas es que permiten superar la distancia entre la cultura de los especialistas y la cultura de la práctica docente, que suele caracterizar algunas experiencias de capacitación. Estas capacitaciones exigen disponer de mecanismos para detectar a aquellos maestros que vienen llevando a cabo iniciativas interesantes. Además, se parte del supuesto de que el sistema educativo dispone de una gran riqueza de experiencias, más allá de las que propone la propia política educativa, que es necesario reconocer y potenciar.



## CONSENSOS Y DISENSOS

El objetivo de este apartado es reflejar los consensos y disensos entre los expertos del campo académico y de la gestión respecto de ciertas opciones de política. No se trata de sugerir políticas específicas sino de delinear el arco de posiciones en torno de los interrogantes clave ligados a la política educativa de nivel primario, que pueden ser tenidos en cuenta al momento de poner en marcha alguna iniciativa. Cabe aclarar que las opiniones de los especialistas entrevistados nutrieron todo el documento, pese a ser especialmente puestas en relieve en este apartado.

### 1. Consensos mayoritarios

#### ► Las escuelas deben contribuir con las políticas sanitarias, cumpliendo distintas funciones

Históricamente, las escuelas primarias argentinas tuvieron un papel de multiplicación de algunas políticas sanitarias específicas, cuyo paradigma son las campañas de vacunación. El éxito de estas políticas ha hecho que se depositen crecientemente en las escuelas funciones más complejas asociadas a las políticas de salud, tales como la medición del peso y talla de los niños, detección temprana de enfermedades, la prevención, la difusión de campañas, la detección de déficits visuales, auditivos, motrices, entre otras.

Los especialistas consultados manifestaron que la escuela, como institución que debe garantizar el acceso a un universo de derechos, debe asumir la responsabilidad de que las necesidades de salud sean escuchadas operando como puente de acceso proactivo a los servicios de salud pública. Sin embargo, la escuela debería ser liberada de algunas de las funciones sanitarias, mediante una delimitación más precisa de los ámbitos de injerencia. Las opiniones mayoritarias pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a)** Debe quedar clara la distribución de responsabilidades entre los centros de salud y las escuelas. Las escuelas deben trabajar en la difusión y colaborar con las campañas de prevención, pero la responsabilidad principal es de los centros de salud.
- b)** La escuela debe abrir las puertas, debe ser facilitadora. Debe ser además un informante clave para los servicios de salud, sobre aspectos como la vacunación. Además, tiene la capacidad de funcionar como una institución clave de divulgación de buenos hábitos de salud para las familias.
- c)** La escuela debe trabajar con contenidos de educación para la salud, de manera que tiene una responsabilidad propia en las políticas de salud y prevención.
- d)** Las escuelas deben conformar redes de trabajo estables con los servicios de salud. Debe promoverse la conformación de equipos técnicos conjuntos para la implementación de campañas, controles masivos o formular procedimientos para la detección

temprana de enfermedades.

**e)** De efectuarse consultas, mediciones o controles, la escuela debe contar con información sobre el programa o servicio al que recurrir para ofrecer respuestas sistemáticas e inmediatas a los alumnos.

### ► **El concurso es el mejor mecanismo para la designación de docentes y directivos**

Existe un fuerte consenso en considerar que el concurso, tal como está reglamentado en las normativas provinciales, es el mejor mecanismo para la designación de maestros. En algunos casos, se considera deseable introducir leves adecuaciones tendientes a reforzar la asignación de docentes destacados en los primeros años, aunque se considera que esta es una de las políticas que presenta mayores restricciones en términos de factibilidad, ya que implicaría modificar la regulación de los concursos e implementar algún mecanismo de evaluación de los maestros.

En cuanto a la designación de directivos, se señalan tres medidas complementarias a los concursos como mecanismo de designación. En primer lugar, los expertos subrayan la necesidad de ofrecer capacitación previa para los aspirantes. En segundo lugar, se indica que sería deseable promover concursos para cargos por escuela en lugar de concursos masivos, de manera que los aspirantes presenten proyectos para una escuela particular. En tercer lugar, se destaca que el concurso por equipos directivos podría ser una alternativa interesante, para que los directores cuenten en sus equipos con perfiles adecuados a su proyecto de trabajo.

### ► **Capacitación para equipos docentes por escuela**

También existe un acuerdo considerable sobre la necesidad de apostar a modalidades de capacitación que se destinen a colectivos docentes, o equipos por escuela. A partir de este acuerdo, surgen diferencias en relación con el lugar que debe ocupar la demanda de los maestros en la definición de las temáticas de capacitación. En algunos casos, se ha indicado la necesidad de que las capacitaciones sean definidas por equipos técnicos centrales, con capacidad para detectar las temáticas y problemáticas en las que resulta prioritario desarrollar acciones de capacitación. En otros casos, se indicó que resultaba necesario tomar como punto de partida las demandas y necesidades identificadas por los propios equipos docentes.

En todo caso, la coincidencia central fue en la necesidad de restringir la modalidad de cursos individuales, ya que en el nivel primario se consideró más importante fortalecer los equipos docentes de cada escuela.

### ► **Los maestros designados en primer grado debieran ser docentes destacados**

Se reconoce un consenso mayoritario respecto de la designación de los mejores docentes en el primer grado de la escuela primaria. Esto se plantea en oposición a la costumbre de designar a los más jóvenes en estos cursos sobre el supuesto de que “están más frescos y pueden atenderlos mejor”. Esta apreciación se basa en el impacto que la experiencia formativa en primero y segundo grado tiene para los alumnos lo que exige cierta experiencia profesional. Cabe destacar que aunque se han logrado enormes avances en la escolarización obligatoria a los cinco años, aún para una proporción considerable de alumnos (en particular en ciertas jurisdicciones), primer grado constituye su iniciación escolar.

### ► **La alfabetización inicial es un proceso que requiere de formación específica y de normas de promoción por ciclo**

De manera complementaria a lo planteado respecto de la designación de los mejores docentes en los primeros años de la primaria, los especialistas coinciden en afirmar que la alfabetización requiere de una formación específica y que los maestros deben contar con seguridad en la perspectiva de enseñanza que decidan adoptar.

Asimismo, se plantea que la alfabetización inicial es un proceso que por lo general requiere de más de un año, con lo que la repitencia del primer grado no favorece el logro de más y mejores aprendizajes sino que, por el contrario, se convierte en un problema.

### ► **La composición heterogénea de los grupos presenta mayores ventajas para el aprendizaje que la diferenciación por niveles de logro o conducta**

Existe consenso acerca de que los grupos de composición heterogénea resultan más adecuados para favorecer el aprendizaje de los alumnos que los de composición homogénea identificados por nivel de rendimiento o por problemas de conducta. La idea central es que la heterogeneidad eleva el nivel de aprendizaje de los que tienen más dificultades y no disminuye el nivel de los más avanzados. Algunos especialistas recomiendan que la distribución debiera ser por azar, por lo que consideran que el sorteo es la opción más justa y democrática.

De todas maneras, se advierte que antes de organizar los grupos internamente en la escuela se da otro proceso de selección matricular en el ingreso, no con la organización de los cursos sino en la distribución de la matrícula entre las instituciones. El problema señalado es que el momento de mayor injusticia se produce en la selección. Es por eso que la recomendación del sorteo debería darse en ambas instancias.

Aun así, ante la implementación de algún cambio de criterio, los especialistas advierten sobre la necesidad de promover procesos de reflexión en la escuela acerca de las razones por las que habitualmente se arman los grupos, dado que esas decisiones se basan en concepciones y representaciones muy arraigadas entre los docentes. Señalan que se trata de una cuestión muy compleja en la que juegan además tradiciones escolares y exigencias y expectativas de las familias. Se advierte que se trata de una opción que los docentes viven con dificultad y que, en todo caso, debería considerarse de manera conjunta con la definición de la cantidad de alumnos por curso.

► **Es conveniente garantizar la organización de instancias de trabajo en las que los alumnos se agrupen de diversas maneras sin necesidad de mantenerse siempre como grupo – clase**

Se destaca que es propicio para el aprendizaje y para favorecer los vínculos entre alumnos, que los grupos se den espacios para la variación y que haya cierta circulación en su composición. Se trata, en definitiva, de variaciones en las formas de organización de agrupamiento de los sujetos pero también de los tiempos y los espacios en la escuela.

Existen experiencias educativas que han alterado de diversas maneras la tradicional estructura graduada y otras que tienen per se una organización diferente a la de los cursos tradicionales de las escuelas urbanas, como los plurigrados en las escuelas rurales. Entre unas y otras, se plantea la posibilidad de establecer algunas alternativas para enseñar y aprender con otros compañeros y docentes. En este sentido, los entrevistados recomiendan que debieran incorporarse instancias en las que los grupos se desarmen y compartan momentos de aprendizaje con otros alumnos que no sean sus compañeros de curso.

## **2. Consensos con matices**

► **La escuela debe ser el espacio de ejecución de políticas públicas de otras áreas**

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de garantizar la coordinación de las políticas públicas que tienen por destinataria o beneficiaria a la población escolar. Desde esta perspectiva, se plantea que la escuela primaria es un espacio para la construcción de la ciudadanía y para promover la inclusión social y, dado que prácticamente todos los niños entre 6 y 12 años de edad pasan por la escuela primaria, es necesario que la escuela sea el ámbito de aplicación, ejecución o implementación de políticas sociales, de salud, de justicia, etcétera.

Sin embargo, cuando se plantea en términos concretos cuál debería ser el papel de la

gestión educativa en esta coordinación, o cuál debería ser el papel de la escuela en la ejecución de esas políticas, se observan una serie de advertencias sobre las condiciones en las que se deberían llevar a cabo dicha coordinación.

- a)** Cada ministerio debe hacerse responsable de dar respuesta a las necesidades y demandas de los alumnos, y la división del trabajo del Estado debe estar clara para la sociedad y para las escuelas. Estas deben estar informadas de manera continua y sistemática sobre las políticas públicas que atienden a la población escolar.
- b)** Más allá de la distribución de las responsabilidades estatales existe una “zona gris” de necesidades que requiere la atención de múltiples áreas. En estos casos, debe privilegiarse la respuesta a las necesidades, aún cuando esto lleve a la multiplicación de recursos, iniciativas o estructuras.
- c)** La escuela tiene que facilitar encuentros con otras áreas y fomentar la conformación de redes, tanto con otros organismos estatales como con organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, las instituciones escolares deben privilegiar la función educativa.

En el marco del consenso sobre la necesidad de coordinar las distintas políticas públicas, se presenta una tensión entre privilegiar la recuperación del sentido de la escuela, centrado en la enseñanza, y la alternativa de atender a un conjunto amplio de demandas y necesidades sociales a través de la escuela, ya que en ella se encuentra la gran mayoría de la población infantil. Las decisiones que se adopten en torno de este interrogante afectan la distribución del tiempo escolar, las funciones de los actores escolares y la asignación de recursos, entre otras dimensiones de la actividad escolar.

### ► El nivel central de la provincia debe definir criterios de evaluación

En este aspecto hay diferencias de criterio sutiles en los entrevistados. Se sostiene que debería contarse con una definición centralizada de criterios generales de evaluación de los alumnos, pero que cada escuela debería poder establecer sus adecuaciones y adaptaciones. Los matices radican en el peso relativo que debería tener cada instancia de definición. En todos los casos, sin embargo, se plantea la necesidad de contar con ambos niveles.

El punto clave en este sentido reside en los criterios de promoción, sobre todo al finalizar cada ciclo. Estos son particularmente importantes porque tienen incidencia en la concreción de un ciclo alfabetizador, y en la repitencia y la posterior trayectoria escolar de los alumnos. Por ello, los entrevistados señalaron que es fundamental que los ministerios provinciales de educación definan criterios comunes para las escuelas de promoción de cada ciclo.

### ► Las tareas para el hogar son actividades importantes para el

## **aprendizaje y el desarrollo de la autonomía de los alumnos, por lo que se deberían favorecer instancias de reflexión sobre sus prácticas, así como implementar estrategias para que las escuelas puedan garantizar espacios y recursos para los alumnos que no cuentan con ellos en sus hogares**

La mayoría de los entrevistados coincidieron en resaltar la importancia de las tareas para el hogar porque contribuyen a la construcción de la identidad del estudiante, ya que lo enfrenta a la organización independiente de su trabajo y de su tiempo. Desde el punto de vista cognitivo, se rescata que las tareas constituyen una gran parte de lo que significa ser un estudiante, de lo que la persona hace para aprender por sí mismo, es lo que el estudiante debe hacer sin supervisión.

Asimismo, se destaca que contribuye a consolidar lo que puede considerarse como cierta cultura del esfuerzo propia de todo proceso de aprendizaje. Hay quienes opinan que es necesario cambiar la actitud de los chicos frente al conocimiento porque se ha perdido el sentido del estudio y del esfuerzo. Resulta necesario entonces volver a trabajar desde distintos lugares, con los docentes, en los medios o en actividades extracurriculares.

Aún así, se señalan algunas cuestiones a tener en cuenta cuando se indica la realización de tareas en el hogar. Por un lado, debe procurarse que no se trate de una tarea meramente rutinaria. Por otro lado, es importante que pueda ser retomada por los docentes en el trabajo en clase y que no se transforme sólo en una formalidad. De lo contrario, la tarea se convierte en un elemento de exclusión porque los alumnos deben hacerlas y nadie les enseñó cómo y muchas veces, según las condiciones, no hay recursos familiares para ayudarlos.

En este sentido, se advierte la necesidad de contemplar las condiciones para el desarrollo de las tareas en los hogares: tanto en términos de recursos bibliográficos como del espacio adecuado, por eso resulta importante que la escuela prevea el acceso a su equipamiento e instalaciones para los niños que así lo requieran. La escuela debe estar muy atenta para no profundizar desigualdades.

En resumen, tanto en el nivel de las prácticas como en el de las condiciones materiales, las gestiones provinciales deberían favorecer instancias de reflexión o publicaciones por parte de las instituciones escolares sobre una práctica tradicional y sumamente extendida en el funcionamiento escolar.

### **3. Disensos**

#### **► Comedores escolares a cargo de Desarrollo Social o Educación**

En el contexto de la crisis, las escuelas primarias extendieron los servicios de alimentación escolar. Los comedores se convirtieron en unas de las funciones más demandadas por la sociedad, y las escuelas fueron instituciones clave para su satisfacción. Ahora bien, superado el momento más profundo de la crisis se plantea el debate sobre las características del servicio de los comedores. No se trata de abandonar las políticas de alimentación escolar, sino de evaluar cuánto tiempo, en qué formatos escolares y a cargo de quiénes deben estar.

Algunos expertos sostienen que las políticas alimentarias escolares deben depender del Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio de Educación sólo debe encargarse del relevamiento y demanda a partir de la detección de los déficits nutricionales. Esta diferenciación de funciones se fundamenta en la necesidad de privilegiar la función educativa de la escuela, y garantizarla a través de una especialización de la gestión educativa.

En el polo opuesto, otros especialistas afirman que las políticas alimentarias deben ser coordinadas por el Ministerio de Educación, ya que afectan la dinámica de las escuelas. Los comedores escolares son parte de algunos formatos alternativos, tales como las escuelas de jornada extendida o completa y las escuelas hogares, por lo tanto, deben ser una responsabilidad de la cartera educativa. Debe existir un equipo propio de gestión de los comedores en los ministerios de educación, aunque debe preverse la participación de otros actores, por ejemplo los municipios.

Sin embargo, la alimentación escolar debe integrarse con políticas alimentarias más amplias, que involucren a las familias. La elaboración de menús y el control de las condiciones nutricionales de los alumnos deben llevarse a cabo en coordinación con el Ministerio de Salud.

### ► Fortalecer la escuela o apostar a nuevos formatos para mejorar la retención

Si bien el acceso a la escuela primaria no constituye un problema inmediato, los datos de repitencia, sobreedad y abandono plantean la necesidad de implementar políticas para facilitar los itinerarios escolares de los alumnos. El debate principal en este sentido es si debe fortalecerse el formato clásico de la escuela primaria, o si se debe apostar a nuevos modelos para atender a la retención.

Algunos diagnósticos indican que repitencia, sobreedad y abandono pueden ser en parte el resultado de la inadecuación del formato escolar a las condiciones sociales y culturales de distintas poblaciones (por ejemplo, las exigencias de asistencia, la duración de la jornada escolar o la gradualidad anual de los criterios de evaluación y promoción). En relación con esta definición, algunos expertos sostienen que es necesario apostar al formato

escolar clásico, apuntalando la función alfabetizadora mediante, por ejemplo, la capacitación de los docentes en alfabetización inicial. Esta alternativa podría complementarse con modelos escolares que aborden problemáticas específicas, a través de maestros de apoyo que trabajen sobre la situación de repitentes y alumnos con sobreedad.

Por el contrario, otro grupo de especialistas considera que el formato escolar actual está pensado para la homogeneidad, mientras que el objetivo de retención exige repensar este formato y adecuarlo a la diversidad. Esta revisión puede acompañarse de la creación de mecanismos alternativos (por ejemplo, grupos de aceleración o escuelas abiertas los sábados). En ambas posiciones, los especialistas subrayan que debe pensarse en el apoyo de la actividad escolar a través de equipos especializados que puedan llevar a cabo una intervención situada en las problemáticas de cada escuela.

En suma, las dos posiciones delineadas no resultan completamente incompatibles, pero significan distintos modos de responder al interrogante sobre si el formato escolar clásico es capaz de atender a las problemáticas de la repitencia, la sobreedad o el abandono.

### ► A favor y en contra de las políticas de promoción asistida

La promoción asistida es una política destinada a atender la problemática de la repitencia, sobre todo en los primeros años de la educación primaria, como se desarrolló en el capítulo de Opciones de Política (página 46).

Sin embargo, no existe consenso en considerar la promoción asistida como la mejor política para atender este problema, en parte porque no está claro si sus resultados tienen incidencia efectiva sobre la trayectoria escolar de los alumnos, y en parte por las dificultades para su implementación. En algunos casos, se sostiene que las políticas de promoción asistida desplazan las tasas de repitencia desde el primer año al segundo o tercero, acumulándose la repitencia al final del ciclo.

Desde el punto de vista de la implementación, las dificultades residen en su institucionalización. El fortalecimiento pleno del ciclo inicial para garantizar la alfabetización, exige trabajar conjuntamente sobre distintos factores: la capacitación de los docentes, la producción de materiales de desarrollo curricular, la definición de prácticas, instrumentos y criterios de evaluación, la instrumentación de mecanismos de apoyo escolar que afectan el tiempo y el espacio de las escuelas.

Más allá de las objeciones, el acuerdo parece centrarse en la necesidad de desarrollar una apuesta integral para atender la problemática, ya que las medidas unilaterales parecen tener poca incidencia sobre los resultados.

### ► **Desarrollos curriculares “a prueba de maestros” o énfasis en la capacitación y la iniciativa del docente**

Las posiciones de los entrevistados oscilan entre considerar que la autonomía de la escuela y del docente es clave para el mejoramiento de la enseñanza, y señalar que es necesario fortalecer desarrollos curriculares que garanticen el tratamiento de contenidos comunes. Para algunos especialistas es clave diseñar contenidos curriculares, materiales de apoyo y libros de texto que permitan su aplicación más directa, garantizando mayores niveles de homogeneidad en las prácticas de enseñanza. En cambio, otros referentes consultados resaltan la importancia de dar mayores herramientas a los maestros para optar con libertad y autonomía sus prácticas de enseñanza.

Una fuerte coincidencia de los entrevistados tiene que ver con la necesidad de garantizar la utilización de los NAP. El énfasis en los NAP fue contrapuesto a los contenidos curriculares de definición local y regional. Para muchos especialistas consultados, la autonomía de las escuelas en términos del currículum y mejoramiento de la enseñanza puede desarrollarse mientras se garantice el piso común establecido por los NAP.

### ► **Elección centralizada o descentralizada de los libros de texto**

Las políticas de libros de texto constituyen un tema complejo con múltiples aristas. Los entrevistados no manifestaron acuerdo sobre el lugar que debía otorgarse a la elección de los docentes. En un extremo, el planteo consiste en considerar que la selección centralizada de los textos es un modo de garantizar la adecuación a los lineamientos curriculares y permite mantener la unidad de criterio frente a la dispersión que podría surgir de los docentes. En el otro extremo, se considera que la participación de los docentes en la elección de los libros es necesaria para promover su efectivo uso en el aula.

Este disenso entre los responsables de la política educativa para el nivel primario contrasta con el acuerdo de los especialistas del campo académico. Éstos coinciden en señalar la necesidad de establecer instancias de selección de textos compartidas entre los docentes y los funcionarios. Pero destacan la responsabilidad de los funcionarios públicos de ofrecer opciones e informar acerca de las posibilidades en la elección.



## CONCLUSIÓN ABIERTA

Indudablemente, los desafíos de la educación argentina son complejos y cambiantes. El nivel primario, que parece ser el menos atendido por la agenda de problemas estructurales, es un terreno central de apoyo para todo el sistema educativo. Por eso, es clave repensar las relaciones entre la política educativa y el nivel, a través del diseño de un planeamiento estratégico centrado en el diagnóstico de cada contexto provincial específico.

La agenda compartida abarca cuestiones clave, entre las que se encuentran la disminución de la repitencia, la mejora de los logros de aprendizaje de los alumnos, la extensión de la jornada escolar, la revisión de las normas curriculares vigentes, o la articulación con otras políticas sectoriales para mejorar las condiciones de vida de los alumnos.

Este libro presentó una paleta de opciones de política educativa para el nivel primario, cuyo interés y pertinencia deberán ser juzgados por las autoridades estatales a cargo del gobierno de la educación a nivel nacional y, especialmente, provincial. En un país federal como la Argentina, las competencias provinciales en materia de educación primaria son una facultad inscripta desde la Constitución de 1853. Los gobiernos provinciales son quienes definirán, con la participación de los docentes y de la sociedad de cada provincia, cuáles de las sugerencias son las más convenientes en función de las líneas de acción en marcha, el contexto político-económico y la cultura educativa propia de la jurisdicción.

## ENTREVISTAS REALIZADAS

### Entrevistas realizadas para el presente estudio:

- **Frazante, Ana María.** Directora General de Educación Inicial y General Básica de La Pampa. Entrevistada por Martín Legarralde, Buenos Aires, 15 de octubre de 2008.
- **Matas, Analía.** Directora de Educación Primaria de Entre Ríos. Entrevistada por Martín Legarralde, Buenos Aires, 12 de noviembre de 2008.
- **Mulfetti, Marcela.** Coordinadora General de EGB, Ministerio de Educación de Santa Cruz. Entrevistada por Martín Legarralde, Buenos Aires, 1 de octubre de 2008.
- **Muñoz, Rosa Elvira.** Directora de Educación Inicial y Primaria, Ministerio de Educación de Mendoza. Entrevistada por Martín Legarralde, Buenos Aires, 8 de noviembre de 2008.
- **Nievas, Patricia Eugenia.** Directora General de EGB 1 y 2 de Chubut. Entrevistada por Martín Legarralde, Buenos Aires, 17 de septiembre de 2008.
- **Rogero, Elsa.** Directora de Educación General Básica 1 y 2 de Tucumán. Entrevistada por Martín Legarralde, Buenos Aires, 16 de octubre de 2008.

### Se han consultado también las siguientes entrevistas realizadas en el marco del Proyecto NEXOS de CIPPEC:

- **Alem, Beatriz.** Ex coordinadora Pedagógica del Plan Social Educativo, Dirección Nacional de Políticas Compensatorias del Ministerio de Educación de la Nación. Entrevistada por Verona Batiuk, Buenos Aires, 2007.
- **Blanco, Marta.** Ex subsecretaria de Educación del Ministerio de Educación de la Nación y Ex ministra de Educación de Mendoza. Entrevistada por Verona Batiuk, Buenos Aires, 2007.
- **Bocchio, Mirta.** Ex subsecretaria de Educación del Ministerio de Educación de la Nación. Entrevistada por Verona Batiuk, Buenos Aires, 2007.
- **Cervini, Rubén.** Docente de la Universidad Nacional de Quilmes y consultor del Ministerio de Educación de la Nación. Entrevistado por Verona Batiuk, Buenos Aires, 2007.
- **Escudero, Humberto.** Coordinador de Educación Media del Ministerio de Educación de la Nación. Ex funcionario del Ministerio de Educación de La Rioja. Entrevistado por Verona Batiuk, Buenos Aires, 2007.
- **Finocchio, Silvia.** Ex directora del Programa de Gestión Curricular y Capacitación Docente del Ministerio de Educación de la Nación. Entrevistada por Verona Batiuk, Buenos Aires, 2007.
- **Krave, María Luisa.** Ex directora de Políticas Educativas del Ministerio de Educación de Córdoba. Entrevistada por Verona Batiuk, Buenos Aires, 2007.
- **Maddoni, Patricia.** Ex coordinadora Pedagógica del Programa Integral para la Igualdad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. Entrevistada por Verona Batiuk, Buenos Aires, 2007.
- **Pacífico, Andrea.** Ex jefa de Programación y Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación de Santa Fe. Entrevistada por Claudia Composto, Santa Fe, 2007.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alliaud, Andrea:** *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*, CEAL, Buenos Aires, 1993.
- Andrés, Iñaki et al.:** *Reevaluar: la evaluación reflexiva en la escuela*, Eumo, Barcelona, 2005.
- Batallán, Graciela:** *Docentes de infancia: antropología del trabajo en la escuela primaria*, Paidós, Buenos Aires, 2007.
- Batiuk, Verona:** "Políticas pedagógicas y curriculares. Opciones y debates para los gobiernos provinciales", *Proyecto Nexos, Documento N° 4*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.
- Batiuk, Verona:** "Las Políticas de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación de la Nación. 1993-2002. Acerca de la construcción de una voz oficial sobre la enseñanza" *Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés*, Buenos Aires, 2005.
- Birgin, Alejandra:** *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas de juego*, Troquel, Buenos Aires, 1999.
- Brígido, Ana María:** *La Equidad en la educación argentina: un análisis de las desigualdades en la distribución de la educación*, Universías, Córdoba, 2004.
- Cervini, Rubén:** "Calidad y equidad en la educación básica de Argentina", en serie *Factores asociados al logro escolar. N° 5*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires, 1999.
- DINIECE:** "El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización", *Boletín DINIECE: Temas de Educación*, Año 2. N° 2. Mayo – Junio 2007.
- Finocchio, Silvia; Legarralde, Martín:** *Pedagogía de la inclusión. Gestión pedagógica para equipos directivos*, Federación Fe y Alegría, Buenos Aires, 2007.
- Finocchio, Silvia; Legarralde, Martín:** *Modelos de formación continua en América latina*, Fundación CEPP – Secretaría de Educación Pública de México, 2006.
- Fundación ARCOR; Fundación UCA:** *Barómetro de la deuda social de la infancia. Argentina 2007: condiciones de vida de la niñez y adolescencia*, Bouquet Editores, Buenos Aires, 2008.
- Fundación SES:** *Construyendo vínculos. Criterios de intervención educativa para una escuela sostenible. Estudio exploratorio desde una propuesta de elaboración colectiva*, Buenos Aires, 2001.
- Hoppenhayn, Martín y Ottone, Ernesto:** *El gran eslabón*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- Kit, Irene; Labate H.; España, Sergio:** *Educación de calidad en tiempo oportuno: realidades y posibilidades para la población de 6 a 14 años en argentina*, Mimeo, Asociación Civil Educación Para Todos, Buenos Aires, 2006.
- Llinás, Paola:** "Políticas de dotación de libros de texto en la Argentina", *Documento de trabajo N° 8*, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.
- Mejer, Federico; Morduchowicz, Alejandro:** *Los costos de la ineficiencia interna: Las tasas de sobreadad en el Sistema Educativo Argentino*, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1996.

**Mezzadra, Florencia; Composto, Claudia:** "Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales", *Proyecto Nexos, Documento N° 5*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

**Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología:** *Factores asociados al logro escolar/2. Características del alumno y rendimiento escolar en Matemática. Alumnos de 7° año - Escuela urbana - 1995/1997*, Buenos Aires, 1999.

**Ministerio de Educación de Chile y OEI:** "Cohesión Social y Educación: Una relación virtuosa para el desarrollo y la democracia en Iberoamérica", *XVII Conferencia Iberoamericana de Educación*, Valparaíso, 23 de julio de 2007.

**Morduchowicz, Alejandro (Coord.):** *Estudio sobre la educación privada en la Argentina*, CEDI, Buenos Aires, 2000.

**OECD:** *School Factors Related to Quality and Equity. Results from PISA 2000*, OECD, 2005.

**Palamidessi, Mariano:** "Producción de conocimientos y toma de decisiones en educación", *Proyecto Nexos, Documento N° 6*, CIPPEC, 2008.

**Rivas, Axel:** "¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa", *Proyecto Nexos, Documento N° 1*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

**Rivas, Axel:** "Alternativas de política educativa. Posibles agendas para la educación provincia", *Proyecto Nexos, Documento N° 2*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

**Rivas, Axel:** "Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias. Un análisis de los resultados y de la dinámica política de nueva estructura de niveles en las provincias a 10 años de la Ley Federal de Educación", *Serie Estudios sobre el Poder y la Educación en Argentina, Documento N° 2*, Buenos Aires, CIPPEC, Buenos Aires, 2003.

**Segal, Analía:** *Experiencias nacionales de provisión de materiales curriculares. Un estado de la cuestión*, Fundación CEPP – Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2007.

**Tedesco, Juan Carlos:** *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

**Tenti Fanfani, Emilio:** *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, IIPPE - Siglo XXI, Buenos Aires, 2006.

**Terigi, Flavia (comp.):** *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Fundación OSDE, Siglo XXI, Buenos Aires, 2006.

**UNESCO/OREALC:** *Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2008.

**Veleda, Cecilia:** "Políticas de inclusión, justicia e integración. Opciones y debates para los gobiernos provinciales", *Proyecto Nexos, Documento N° 3*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

**Viñao Frago, Antonio:** *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Morata, Madrid, 2002.

**Warham, Sylvia:** *Educación primaria y negociación del poder*, Gedisa, Barcelona, 2002.

## AUTORES

### ► **Martín Legarralde**

Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor en Ciencias de la Educación y de Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana en la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Ha desempeñado funciones en el Ministerio Educación de la Nación y ha sido consultor de distintas organizaciones no gubernamentales. Es autor de artículos sobre política educativa en América Latina.

### ► **Cecilia Veleda**

Doctora en Sociología de la Educación, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París. Magíster en Ciencias de la Educación, Universidad de París V. Licenciada en Psicología, Universidad de Buenos Aires. Es co-titular junto con Axel Rivas de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido profesora de Política Educativa de la Universidad Nacional de Quilmes y consultora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO, Buenos Aires. Sus principales áreas de interés están ligadas a la sociología y la política educativa, el gobierno de la educación en la Argentina, las desigualdades educativas inter e intra provinciales y la segregación socioeducativa en los centros urbanos. Ha publicado varios artículos y capítulos de libros sobre estas temáticas.

*Este libro se terminó de imprimir en abril de 2009,  
en los talleres gráficos de Sevagraf S. A.  
Costa Rica y Panamericana Km. 35, Malvinas Argentinas  
Buenos Aires, República Argentina.*









## Opciones de política educativa para el nivel primario

La educación argentina atraviesa diversos y profundos desafíos. La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005, combinada con la Ley de Educación Nacional de 2006, marca un escenario propicio para el planeamiento de políticas educativas por parte de los Estados provinciales, que deberán aprovechar los recursos asignados para cumplir con las metas establecidas. En este contexto, la educación primaria enfrenta sus propios retos.

En línea con el trabajo desarrollado en el proyecto *Nexos: Laboratorio de Políticas Educativas* ([www.cippec.org/nexos](http://www.cippec.org/nexos)), este libro presenta una serie de opciones de política educativa orientadas al nivel primario, concebidas para los gobiernos provinciales. Estas opciones se elaboraron a partir de un diagnóstico sobre las problemáticas más importantes del nivel y teniendo en cuenta los consensos y debates más relevantes entre académicos y responsables de la gestión educativa.

Este libro es fruto del proyecto *La infancia en agenda*, desarrollado en conjunto por CIPPEC, la Fundación Arcor y la Fundación Noble-Clarín. El objetivo de la iniciativa es generar espacios de discusión y aportes en torno a las políticas educativas orientadas a la infancia.