



Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA PREVENIR LA EXCLUSIÓN ESCOLAR

Programa de Educación

Esteban Torre

Carla Paparella

Vanesa D'Alessandre



¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA?

Las capacidades que las personas desarrollan durante su niñez y juventud determinan, en buena medida, las oportunidades y herramientas que van a tener para construir su proyecto de vida e integrarse activamente en el mundo del trabajo en su adultez. Al mismo tiempo, las capacidades de las juventudes reflejan el capital humano con el que cuenta Argentina para apalancar su desarrollo económico y social.

La escuela secundaria es el último nivel educativo formal por el que pasa la mayoría de las personas. Según la Encuesta Permanente de Hogares, en 2022 prácticamente la totalidad de las y los adolescentes accedió al nivel secundario, tres cuartos de los y las jóvenes (73% de las personas de entre 25 y 29 años) lo terminó, pero sólo cuatro de cada diez (42%) accedieron al nivel superior.

El mayor aporte que la secundaria puede hacer es enseñar saberes fundamentales (lectura, escritura, pensamiento lógico-matemático, inglés), desarrollar habilidades digitales y promover habilidades blandas, como el trabajo en equipo, la comunicación y la toma de decisiones. Sin embargo, en un contexto atravesado por desigualdades estructurales y un empobrecimiento generalizado de las juventudes, la escuela secundaria en Argentina encuentra dificultades significativas para cumplir con sus objetivos. Hoy sabemos que:

- Sólo el 13% de los y las estudiantes que ingresan al primario llega al último año del secundario en tiempo y forma.
- Siete de cada diez jóvenes obtienen el título secundario, número de personas entre las cuales cinco egresan de la secundaria común, mientras las otras dos finalizan el nivel medio en la educación de adultos y adultas.

La evidencia muestra que la mayoría de las personas seguirá adquiriendo capacidades o especializándose a través de su inserción laboral –ya sea en el mundo del trabajo o en las tareas de cuidado no remunerado–, por fuera del sistema educativo formal.

La autonomía económica es uno de los hitos que más peso tendrá en la configuración de oportunidades desde las cuales las personas adultas decidirán y eventualmente, orientarán el rumbo de sus vidas. Este logro clave del proceso de autonomización –vinculado fuertemente a la integración en el mundo del trabajo y a la calidad de la inserción laboral– es resultado de un proceso gradual que se inicia en la juventud pero que, por lo general, se cristaliza en la adultez. Desde este ángulo, se observa que el valor de mercado de las credenciales que ofrece el sistema educativo tiene una proyección en los ingresos muy superior a las capacidades que se adquieren sin ellas en el mundo del trabajo remunerado o en el mundo del cuidado no remunerado.

En efecto, la probabilidad de que los y las jóvenes accedan a trabajos de calidad es considerablemente mayor entre quienes terminaron el nivel secundario. En 2021, el 33% de los y las jóvenes de entre 25 y 29 años con secundaria completa accedía a trabajos de calidad, en contraste con el 9% de sus pares que no completaron el nivel. No obstante, se observa que la proporción de jóvenes que accedió a trabajos de calidad se redujo un 7% en el período 2006-2021 (EPH, 2006- 2021).

En esta misma línea, vemos que las personas adultas ocupadas que completaron el nivel secundario recibieron, por cada hora de trabajo, un 37% de ingresos más que sus pares que no completaron el nivel y un 52% menos que sus pares que accedieron al nivel superior. La bre-



cha en el ingreso por hora entre jóvenes y personas adultas que accedieron al nivel superior es más del doble que la de sus pares que completaron el nivel medio. En otras palabras, el efecto de la educación sobre los ingresos se revela no tanto en la juventud como en la adultez, probablemente porque el valor de las credenciales y los saberes adquiridos en el sistema educativo se potencian con los que gradualmente se adquieren en el trabajo.

En definitiva, las credenciales educativas siguen teniendo un valor de mercado alto, pero están expuestas a un doble proceso de devaluación. Tener el título secundario está lejos de garantizar una buena inserción en el mundo del trabajo. Y esto se da, en primer lugar, por el efecto combinado de la expansión de la escolarización –cada vez más personas tienen el título secundario– y por la dinámica de un mercado laboral reducido. La cantidad de puestos de trabajos de calidad son insuficientes para cubrir la demanda de la población. En segundo lugar, el paso por la escuela secundaria es insuficiente para adquirir las habilidades para acceder a los escasos trabajos de calidad que ofrece el mercado. Esta es una de las razones por las cuales la inversión en educación que las personas tienen que hacer para acceder a trabajos de calidad es cada vez mayor.

Así, dentro de este escenario, ante el desafío de impulsar el desarrollo socioproductivo con inclusión, la escuela secundaria resulta una institución estratégica. El mayor aporte que puede hacer la secundaria es garantizar que la totalidad de los y las adolescentes se gradúen incorporando aprendizajes significativos, como la lectoescritura, el cálculo matemático y habilidades blandas, que faciliten su transición hacia la vida adulta y la construcción de su proyecto de vida.

¿CUÁL ES NUESTRA PROPUESTA Y POR QUÉ DESARROLLARLA?

Desde CIPPEC consideramos que, para lograr una transformación de la escuela secundaria, es necesario pensar en un modelo nuevo que se apoye en ciertos pilares: uno de ellos es la implementación de un sistema de alerta temprana (SAT) orientado a reducir el riesgo de exclusión escolar.

El SAT es una herramienta para la prevención de la exclusión escolar que utiliza la información nominal que producen las escuelas para monitorear las trayectorias de los y las estudiantes con el fin de disparar alertas ante el riesgo de exclusión. Por esta razón, los registros diarios que las escuelas llevan sobre cada uno y una de sus estudiantes tienen un gran valor en la prevención de la exclusión: asistencia a clases, calificaciones, condición socioemocional, contexto en el que viven, nivel educativo de su madre y padre, entre otros.

Además, se nutre de un conjunto de intervenciones disponibles para que los equipos directivos y docentes de las escuelas secundarias –a partir de orientaciones, protocolos de actuación y formación para una intervención efectiva– realicen un acompañamiento personalizado de las trayectorias escolares e intervengan temprana y oportunamente.

El funcionamiento de estos sistemas parte de la noción de que la exclusión es el resultado de un proceso, más que una decisión ante un evento particular. En este proceso que antecede a la concreción de la exclusión la escuela interviene e interactúan múltiples factores, durante el cual la persona tiene una escolarización frágil y precaria que lo ubica en una situación “de

exclusión latente, potencial o silenciosa” (UNICEF, 2012). Esto se traduce, por ejemplo, en inasistencias reiteradas a clases, problemas en el desempeño escolar o el bajo sentido de pertenencia a la escuela.

Entonces, a partir de la identificación de estas señales de alerta con el tiempo suficiente, el SAT posibilita a las escuelas y equipos competentes implementar las medidas adecuadas que permitan apoyar la continuidad educativa de las y los estudiantes en riesgo de abandonar sus estudios. Así, por medio de la utilización y procesamiento de datos disponibles mayormente en los sistemas de información educativa, se busca canalizar de un modo más efectivo las intervenciones para la protección de las trayectorias escolares.

El SAT se apoya en un sistema de información nominal que debería incluir algunos indicadores básicos: a) asistencia, b) rendimiento académico, c) comportamiento, d) sobreedad, e) nivel socioeconómico y nivel educativo alcanzado por parte de padre/madre/tutor. Prácticamente todas las provincias del país han avanzado en la nominalización de los sistemas de información, pero aún existen vacancias en términos de cobertura y de alcance de la información. Por tanto, poner en marcha un SAT implica acelerar la consolidación de los Sistemas de Información para la Gestión Educativa (SIGED) a nivel nacional y jurisdiccional, de modo que puedan reportar datos de calidad de cada estudiante en forma individualizada y digitalizada y con la flexibilidad propicia para sostener la producción de datos en forma periódica.

En el caso de América Latina, la implementación de sistemas de alerta temprana es reciente y se vio motorizada por la pandemia. En contraste, en Estados Unidos, los SAT se aplican desde hace décadas, con un alcance actual que cubre más de la mitad de las escuelas públicas de nivel secundario (U.S. Department of Education, 2016). En Europa, ya en 2012 quince países contaban con distintas variantes de estos sistemas (European Commission, 2013). Por su parte, en América del Sur, Colombia, Chile, Perú y Uruguay utilizan SAT.

En el caso particular de Argentina, el desarrollo de esta herramienta es incipiente. La Ley Programa de Cédula Escolar Nacional, promulgada en 2018, funciona como antecedente de marco normativo. Por otra parte, las experiencias del programa “Asistiré” y del “SInIDE Acompañar” (2020) a nivel nacional –así como el plan “Vuelvo a Estudiar” en Santa Fe y la “Red de Apoyo a las Protección de Trayectorias Educativas” en Mendoza– se centraron en consolidar información nominalizada sobre la trayectoria de los y las estudiantes, y en desplegar intervenciones puntuales en quienes mostraban alguna situación de riesgo. Desde el 2023, Mendoza y Entre Ríos están en el primer año de implementación del SAT, con apoyo de CIPPEC, mientras que otras provincias como Córdoba, Corrientes y La Pampa están explorando su desarrollo.

Ahora bien, Argentina cuenta con una realidad deficitaria en materia de infraestructura digital que atraviesa a gran parte del sistema educativo nacional y que se presenta como uno de los obstáculos principales en la intención de avanzar en la implementación de estos sistemas.

Hoy existe un impulso considerable del Estado Nacional y de las provincias hacia la consolidación de sistemas nominales. A nivel nacional, la base del Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE) tiene una cobertura nominalizada del 80% de la matrícula escolar, de acuerdo a la última información reportada por el Ministerio de Educación de la Nación. El desafío por delante es lograr un mayor uso de la información disponible para acompañar las trayectorias de los y las estudiantes y poder direccionar recursos allí donde es más necesario.

Paralelamente, es fundamental avanzar en la digitalización de los registros escolares asociados a los procesos administrativos y académicos. Su nominalización e integración a los SIGED

posibilitaría incrementar la base de datos de la que se valen los sistemas de alerta temprana, al mismo tiempo que reduciría la carga de trabajo sobre las instituciones educativas para el reporte de la información requerida.

Para esto es preciso brindar un esquema normativo para el funcionamiento del SAT con una definición de roles y procesos en las escuelas y un marco de protección de los datos personales. La normativa debería prever, por otra parte, que la carga de datos se realice únicamente de forma digital (considerándose excepciones en casos extraordinarios), promoviendo así que no haya una duplicación de formatos (digital/papel) de carga y por tanto de tareas. En este sentido, el SAT podría contribuir a la despapelización de los procesos administrativos escolares.

Asimismo, está la necesidad de garantizar la protección de datos personales y la información que los SAT utilicen para generar las alertas. Hoy, la Ley de Cédula Escolar y la Ley de Protección de Datos Personales dan un primer marco legal, pero hace falta definir y regular cuáles serán los flujos de información a fin de establecer permisos de acceso por nivel de gestión, siempre bajo la premisa de resguardar aquella información que pueda resultar sensible.

Un SAT pone a disposición intervenciones para atender las situaciones de riesgo escolar que se dividen en tres categorías: 1) aquellas asociadas a favorecer el acceso a la escolaridad de quienes, por algún motivo, tienen dificultades para sostenerla (nivel socioeconómico, incorporación temprana al mercado de trabajo, distancia de la escuela, maternidad o paternidad adolescente); 2) aquellas de orientación y acompañamiento para quienes tienen un vínculo debilitado con la escuela; 3) estrategias asociadas al fortalecimiento y la recuperación de aprendizajes.

Algunas de ellas, fundamentalmente las vinculadas a fortalecer aprendizajes, son intervenciones que se implementan a nivel de las escuelas. Para potenciar estas intervenciones, es preciso formar a los equipos escolares, tanto en la interacción con el SAT como en estrategias para la atención de las situaciones problemáticas. Las intervenciones asociadas a dificultades de acceso y de vínculo escolar debilitado requieren no sólo la acción de la escuela, sino también de la supervisión y del nivel central, así como de actores del territorio, como pueden ser los municipios. De allí que es necesario que los Ministerios de Educación provinciales direccionen recursos para actuar ante las necesidades que el SAT detecta. Asimismo, en distintas situaciones, las causas que atentan contra la continuidad educativa pueden ser extraescolares y necesitar otro tipo de acompañamiento donde la articulación intersectorial y entre niveles de gobierno puede ser clave para prevenir la exclusión.

En términos de arquitectura institucional, la implementación de la política propuesta para la transformación de la escuela secundaria supone la siguiente división de roles y funciones.

Nivel nacional

- En el marco del Consejo Federal, establecer al nivel secundario como una prioridad de la agenda educativa y definir los lineamientos generales de una política para transformar la secundaria apoyada en un SAT, la extensión de la jornada escolar y los puentes entre educación y trabajo, tres pilares centrales en los que se basa el modelo para transformar la secundaria.



- Direccionar financiamiento a las provincias en aspectos clave de los distintos componentes del SAT. Por ejemplo, recursos para: adquisición de dispositivos tecnológicos y conectividad en las escuelas; equipamiento informático (servidores) para los ministerios; equipos técnicos provinciales de las áreas de informática y tecnología.
- Desarrollar un sistema de gestión con los indicadores necesarios para la implementación de un SAT como una base mínima a disposición de todas las provincias.

Nivel provincial

- Desarrollar el sistema predictivo del SAT, diseñar el módulo SAT e incorporarlo al SIGED de la provincia.
- Mapear las intervenciones y políticas existentes con potencial de apoyar a las y los estudiantes identificados por el SAT y organizarlas en guías de intervención que orienten a las escuelas, supervisores y otros equipos territoriales en la definición más adecuada.
- Capacitar a los actores escolares involucrados en el SAT con respecto al uso del sistema y en la definición de intervenciones acordes para cada situación.
- Brindar acompañamiento a las escuelas y otros actores involucrados con la implementación del SAT.
- Monitorear la implementación del SAT, en particular el nivel de atención, el tipo de intervenciones realizadas y los resultados en las trayectorias de las y los estudiantes, a fin de fortalecer la política y brindar apoyo donde sea más necesario.
- Articular con el nivel municipal de modo de fortalecer las intervenciones disponibles y facilitar el trabajo mancomunado con las escuelas para atender algunos casos que lo requieran.
- Elaborar la estrategia de implementación de la política y garantizar la sostenibilidad política y presupuestaria de la iniciativa en el mediano y largo plazo.

Nivel municipal

- Apoyar en la generación de propuestas para acompañar situaciones de riesgo de exclusión escolar.



BIBLIOGRAFÍA

European Commission. (2013). *Early Warning Systems in Europe: Practice, Methods, and Lessons, Thematic Working Group on Early School Leaving*. Brussels: European Commission. Obtenido de https://ec.europa.eu/assets/eac/education/experts-groups/2011-2013/esl/europe-warning-systems_en.pdf

Perusia, J. y Cardini, A. (septiembre de 2021). *Sistemas de alerta temprana en la educación secundaria: prevenir el abandono escolar en la era del COVID-19*. Documento de Política Pública N°233. Buenos Aires: CIPPEC.

Perusia, J., Paparella, C. y Bucciarelli, M. (2022) ¿Cómo implementar un sistema de alerta temprana (SAT) para prevenir el abandono escolar? <https://www.cippec.org/textual/sistema-de-alerta-temprana-para-prevenir-el-abandono-escolar/>

U.S. Department of Education. (2016). *Issue Brief: Early Warning Systems*. Washington, DC: U.S. Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development.

UNICEF. (2012). *Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir*. Panamá: UNICEF. Obtenido de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217663?posInSet=1&queryId=bf-c6e47e-d23a-4e7a-893-101fc6d>



ACERCA DEL AUTOR Y LAS AUTORAS

Esteban Torre

Director del Programa de Educación

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno (Universidad Torcuato Di Tella), Especialista en Educación (Universidad de San Andrés) y Magíster en Políticas Públicas y Administración (London School of Economics and Political Science).

Carla Paparella

Coordinadora del Programa de Educación

Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés).

Vanesa D'Alessandre

Investigadora asociada del Programa de Educación

Licenciada en Sociología (UBA) Doctoranda en Sociología (UNSAM). Magíster en Política pública y desarrollo humano (FLACSO).

CIPPEC[®]

#40D
