

FOPiIE

Fortalecimiento Pedagógico
de las Escuelas del Programa
Integral para la Igualdad Educativa



UNIÓN EUROPEA



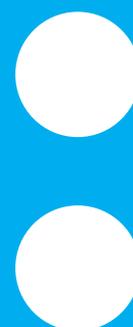
Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

est **ESTUDIO**

03

2009

**NORMATIVAS, REGLAMENTACIONES Y CRITERIOS
ESCOLARES Y DOCENTES EN LA DEFINICIÓN DE LA
EVALUACIÓN Y PROMOCIÓN EN EL NIVEL EGB 1 Y
2/PRIMARIO**



Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Educación

Prof. Alberto E. Sileoni

Secretaria de Educación

Prof. María Inés Abrile de Vollmer

Subsecretario de Coordinación Administrativa

Arq. Daniel Iglesias

Subsecretaria de Equidad y Calidad

Lic. Mara Brawer

Directora de Gestión Educativa

Prof. Marisa Díaz

Directora Nacional de Primaria

Lic. Silvia Storino

Directora General de la Unidad de Financiamiento Internacional

AG CPN María Inés Martínez

Coordinadora del Proyecto Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa (FOPIIE)

Lic. Stella Escandell

Este documento fue elaborado por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) con asistencia financiera de la Unión Europea, en tanto adjudicatario de la licitación ME-UE-17-2008. El Ministerio de Educación es el propietario exclusivo de los derechos de autor e intelectual pudiendo utilizarlos, publicarlos, cederlos o transferirlos como crea conveniente, sin limitación geográfica ni de otro tipo. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación de la Nación y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Autoras

Cecilia Veleda y Verona Batiuk

Índice

Agradecimientos.....	11
1. Introducción.....	13
<i>1.1 Tendencias preocupantes en las trayectorias escolares y los aprendizajes de los alumnos.....</i>	<i>13</i>
<i>1.2 Estudios previos y políticas para la reducción del fracaso escolar.....</i>	<i>14</i>
<i>1.3 Escasa problematización de las políticas y las prácticas docentes de evaluación, promoción y distribución de los alumnos.....</i>	<i>15</i>
<i>1.4 Consenso sobre las desventajas educativas, subjetivas y presupuestarias de la repitencia.....</i>	<i>16</i>
<i>1.5 Un nuevo contexto para la implementación de las políticas.....</i>	<i>17</i>
<i>1.6 Perspectiva y objetivos del presente estudio.....</i>	<i>18</i>
<i>1.7 Metodología.....</i>	<i>20</i>
2. Las trayectorias escolares.....	23
<i>2.1 Las trayectorias escolares en cifras.....</i>	<i>23</i>
<i>2.1.1 Tendencias generales en el total de las provincias.....</i>	<i>23</i>
<i>2.1.2 Tendencias en las provincias seleccionadas.....</i>	<i>30</i>
<i>2.2 Hacia una tipología de las políticas educativas.....</i>	<i>37</i>
<i>2.2.1 Políticas centradas en las prácticas pedagógicas.....</i>	<i>41</i>
<i>2.2.2 Políticas que afectan el tiempo escolar.....</i>	<i>42</i>
<i>2.2.3 Políticas que afectan la cultura escolar.....</i>	<i>44</i>
<i>2.2.4 Políticas que afectan la organización institucional.....</i>	<i>44</i>
<i>2.2.5 Políticas que afectan al gobierno del sistema educativo.....</i>	<i>45</i>
3. Políticas provinciales de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos.....	47
<i>3.1. Definiciones legales en materia de evaluación y promoción en las 24 provincias.....</i>	<i>47</i>
<i>3.1.1 Prescripciones legales en materia de evaluación.....</i>	<i>48</i>
<i>3.1.2 Prescripciones legales en materia de promoción.....</i>	<i>51</i>

3.2	<i>Convergencias y especificidades de la legislación en materia de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos en las cinco provincias bajo análisis.....</i>	53
3.3	<i>Más allá de las normas: políticas de mejora de las prácticas de evaluación y promoción..</i>	59
3.3.1	<i>Misiones y Río Negro: dos modelos de prácticas provinciales.....</i>	60
3.3.2	<i>Santiago del Estero y Jujuy: preeminencia de las políticas nacionales.....</i>	66
3.3.3	<i>Provincia de Buenos Aires: autonomía con discontinuidad de las políticas provinciales.....</i>	68
4.	Prácticas escolares de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos.....	73
4.1	<i>Prácticas de enseñanza y evaluación.....</i>	74
4.1.1	<i>Los diseños curriculares provinciales como referencia para enseñanza y la evaluación.....</i>	74
4.1.2	<i>Las competencias "actitudinales" como criterio predominante de la evaluación.....</i>	76
4.1.3	<i>Eclecticismo y fusión intuitiva de las concepciones de enseñanza.....</i>	77
4.1.4	<i>Soledad del docente para la atención de los alumnos con dificultades durante el año lectivo.....</i>	80
4.1.5	<i>Perspectivas encontradas sobre los períodos de compensación.....</i>	81
4.2	<i>Prácticas de promoción.....</i>	83
4.2.1	<i>Ausentismo y otros criterios diversos para definir la repitencia.....</i>	83
4.3	<i>Prácticas de clasificación.....</i>	85
4.3.1	<i>Segregación de los alumnos entre escuelas, turnos y acciones.....</i>	85
5.	Conclusiones.....	89
5.1	<i>Autonomía e injusticia en las prácticas escolares.....</i>	90
5.2	<i>Normas imprecisas y políticas inconstantes.....</i>	92
5.3	<i>Reflexiones finales.....</i>	93
6.	Bibliografía citada y consultada.....	95
7.	Normativas y documentos consultados.....	101
7.1.	<i>Marco normativo nacional y documentos afines.....</i>	101

7.2 Marcos normativos y documentos afines de las cinco provincias bajo análisis.....	101
7.2.1 Provincia de Buenos Aires.....	101
7.2.2 Provincia de Jujuy.....	102
7.2.3 Provincia de Misiones.....	102
7.2.4 Provincia de Río Negro.....	103
7.2.5 Provincia de Santiago del Estero.....	104
7.3 Normativas y documentos del resto de las provincias (en orden alfabético).....	100
8. Entrevistas realizadas.....	107
8.1. Especialistas y autoridades provinciales.....	107
8.2 Supervisores, directores o vice directores de escuela, y docentes.....	108
9. Anexo.....	109
9.1 Cuadro analítico de las normativas de evaluación y promoción de nivel primario de las 24 provincias argentinas.....	109
9.1.1 Evaluación.....	109
9.1.2 Promoción.....	119
9.2 Guía para las entrevistas.....	126
9.2.1 Entrevistas con autoridades o funcionarios del Ministerio de Educación de la Nación.....	126
9.2.2 Entrevistas con especialistas.....	126
9.2.3 Entrevistas con autoridades y funcionarios de los Ministerios de Educación provinciales.....	127
9.2.4 Entrevistas con supervisores de escuelas de las provincias seleccionadas.....	128
9.2.5 Entrevistas con directores de escuela.....	129
9.2.6 Entrevistas con docentes.....	131

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro N°1: Tasa de repitencia (2006), tasa de sobreedad (2005) y tasa de abandono (2004/2005). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Total país.....	23
Cuadro N°2: Porcentaje de repetidores en el nivel primario e Índice de Desarrollo Humano (IDH). Comparación internacional (2005). Algunos países seleccionados.....	24
Cuadro N°3: Tasa de repitencia (2006) y tasa de variación porcentual (1996/2006). Nivel primario (1° a 6°). Por jurisdicción, total país y promedio.....	25
Cuadro N°4: Tasa de sobreedad (2005) y tasa de variación porcentual (1996/2005). Nivel primario (1° a 6°). Por jurisdicción, total país y promedio.....	27
Cuadro N°5: Tasa de abandono interanual (2004) y tasa de variación porcentual (1996/2006). Nivel primario (1° a 6°). Por jurisdicción, total país y promedio.....	29
Cuadro N°6: Porcentaje de alumnos con sobreedad. Según capital educativo (2006). Población escolarizada urbana de 9 a 11 años.....	31
Cuadro N°7: Tasa de repitencia (2006). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Jurisdicciones seleccionadas. Coeficiente de variación, promedio y total país.....	32
Cuadro N°8: Tasa de repitencia y tasa de variación porcentual (1996/2006). Nivel primario (1° a 6°). Necesidades Básicas Insatisfechas (2001). Jurisdicciones seleccionadas. Promedio total jurisdicciones, variación total país y total país.....	33
Cuadro N°9: Tasa de repitencia (1996, 2001 y 2006). Variación porcentual y variación de puntos porcentuales (1996/2006). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Jurisdicciones seleccionadas y total país.....	34
Cuadro N°10: Porcentaje de alumnos con sobreedad (2005). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Jurisdicciones seleccionadas. Promedio 24 provincias y total país.....	35
Cuadro N°11: Porcentaje de alumnos con sobreedad y tasa de variación (1996/2005). Nivel primario (1° a 6°). Evolución 1996/2005. Jurisdicciones seleccionadas. Promedio 24l provincias y total país.....	36
Cuadro N°12: Porcentaje de alumnos con sobreedad (1996, 2001 y 2006). Variación porcentual y variación de puntos porcentuales (1996/2006). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Jurisdicciones seleccionadas y total país.....	38
Cuadro N°13: Tipología de políticas educativas de mejora de prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos del nivel primario.....	54
Cuadro N°14: Diseños curriculares jurisdiccionales y normas sobre evaluación y promoción de los alumnos. Nivel primario. Jurisdicciones seleccionadas.....	57
Cuadro N°15: Áreas curriculares exigidas para la promoción. Nivel primario. Provincias seleccionadas.....	53
Gráfico N°1: Tasa de repitencia. Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Por jurisdicción....	26
Gráfico N°2: Tasa de repitencia (2004), porcentaje de alumnos con sobreedad (2005) y tasa de abandono (2004/2005). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Total país.....	28

Agradecimientos

Este estudio es producto del trabajo del equipo del Programa de Educación de CIPPEC. Las autoras reconocen la participación de Axel Rivas, Florencia Mezzadra y Magalí Coppo como colaboradores del estudio. Asimismo, quisiéramos destacar el aporte de los expertos consultados y equipos técnicos de las distintas reparticiones de los Ministerios de Educación provinciales. Su experiencia y reflexiones fueron una fuente fundamental de referencia y consulta. También agradecemos a Julia Coria y Emilce Bartoli por su asistencia en distintas etapas del trabajo. Finalmente, quisiéramos reconocer las tareas de edición y diseño realizadas por la Dirección de Comunicación de CIPPEC. La elaboración de este informe no hubiera sido posible sin el compromiso de todos ellos.

1. Introducción

1.1 Tendencias preocupantes en las trayectorias escolares y los aprendizajes de los alumnos

La educación primaria argentina se ha destacado históricamente por su rápida y amplia expansión así como por su contribución a la disminución del analfabetismo, al desarrollo cultural, a la construcción de ciudadanía y a la cohesión social de la población. Estos logros explican seguramente el hecho de que el nivel primario haya tendido a quedar relegado en los últimos años como campo de intervención de la política educativa, en comparación con el nivel inicial y secundario. La educación primaria pareciera ser percibida hoy como un tramo del sistema educativo ya garantizado, que "funciona solo", y en el que las acciones de formación docente alcanzan para incitar mejoras en las aulas.

Sin embargo, ciertos indicadores revelan tendencias preocupantes en los ritmos y la calidad de los aprendizajes. La problemática de los ritmos de aprendizaje se refleja en los datos de las trayectorias escolares de los alumnos, que muestran interrupciones persistentes. Las tasas de repitencia y sobreedad de nivel primario (específicamente lo que fue el primer y segundo ciclo de la Educación General Básica -EGB 1 y 2-, que alcanza hasta el 6to. año de la educación primaria) para el conjunto del país han crecido levemente en los últimos diez años: la primera pasa de 5,8% en 1996 a 6,1% en 2006, y la segunda de 18,2% en 1996 a 22,6% en 2005.

Pero las dificultades de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas primarias no se reflejan únicamente en las irregularidades de las trayectorias escolares. En muchos casos, sin llegar al límite de la repitencia o el abandono, estas dificultades se plasman en el empobrecimiento de los conocimientos y capacidades adquiridos por los alumnos.

Las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes, aun reductoras y parciales, sirven para el diagnóstico. Los estudios regionales realizados por el LLECE-UNESCO¹, aplicados en tercer y sexto grado en 1996 y 2006, muestran el deterioro de los resultados de la Argentina frente a otros países latinoamericanos. Mientras que en 1996 la Argentina encabezaba, junto con Chile y Brasil, el segundo bloque de países detrás de Cuba, en 2006 había sido superada por Chile, México, Costa Rica y Uruguay (estos dos últimos países no habían participado en el primer estudio).

En cuanto a los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE), si bien no permiten un análisis longitudinal por las discontinuidades en la metodología utilizada, la información del año 2005 (última disponible), también revela indicios preocupantes. En las áreas curriculares básicas, la proporción de alumnos que había obtenido resultados bajos era elevada: tanto en tercer como en sexto grado este porcentaje ascendía a 30% en Lengua y a 40% en Matemática. Más grave aún es la problemática de las desigualdades en los aprendizajes, tanto entre provincias como dentro de ellas.

El derecho al acceso a la educación -mayoritariamente garantizado en el nivel primario- debe complementarse con la generación de las condiciones adecuadas para asegurar la continuidad en la trayectoria educativa de los alumnos, entendida como la experiencia educativa integral de cada uno de ellos.

Aunque estos indicadores no permiten dar cuenta en forma acabada de la complejidad y la riqueza del proceso de enseñanza y aprendizaje que tiene lugar en las escuelas, deben alertar sobre la necesidad de implementar con urgencia políticas para atender la problemática de los ritmos y la calidad de los aprendizajes en el nivel primario,

¹ El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) - OREALC/UNESCO realiza evaluaciones en lectura, escritura, Matemática y Ciencias que se aplican en alumnos de tercer, cuarto y sexto grado (hasta el momento, PERCE 1997 y SERCE 2006, Primer y Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo).

entre las que se encuentran aquellas que buscan modificar prácticas pedagógicas. Este trabajo se centra en el estudio de las políticas y las prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos, que impactan directamente en los problemas de las trayectorias escolares y en la calidad de los aprendizajes.

1.2 Estudios previos y políticas para la reducción del fracaso escolar

La cuestión del llamado "fracaso escolar" ha sido objeto de numerosas investigaciones, tanto en el ámbito internacional como nacional. Más aún, el nivel primario ha recibido un trato privilegiado en la materia en comparación con el nivel secundario. Generalmente desde una perspectiva sociopedagógica, los análisis sobre la problemática se han centrado en las prácticas docentes y han tendido a cuestionar el concepto mismo de fracaso escolar, al señalar el modo en que las propias prácticas de enseñanza y evaluación generan dificultades de aprendizaje en los alumnos.

Un referente ineludible sobre el tema es el suizo Perrenoud (1996), quien devela el modo en que la escuela primaria "fabrica" el fracaso escolar. Desde su perspectiva, las clasificaciones escolares no son un reflejo de las características intrínsecas de los alumnos. El fracaso escolar es el producto de un conjunto de definiciones y procedimientos -muchas veces ocultos- de la institución escolar, que comprenden desde la selección de los contenidos curriculares, pasando por las prácticas de enseñanza -más o menos cercanas al acervo cultural de los alumnos-, hasta las metodologías y criterios de evaluación -siempre parciales y arbitrarios-.

En el ámbito nacional, e inscripta en parte en esta línea de análisis, Kaplan (1992 y 2008) analiza las tipificaciones inconscientes de los docentes sobre las capacidades de los alumnos, vistas como parte de la herencia biológica o social. Estas tipificaciones fundan y naturalizan la exclusión escolar al predecir -bajo la forma del "efecto pigmalión"- el fracaso de los alumnos más desfavorecidos. En el mismo sentido, Cornu (1999) plantea la noción de confianza en las relaciones pedagógicas como base del aprendizaje, donde las expectativas sobre el alumno terminan correspondiéndose con su conducta.

Asimismo, Oyola et ál. (1997) estudian el fracaso escolar en escuelas urbano marginales y dan cuenta de las causas múltiples que lo explican: los factores materiales, organizativos y culturales del sistema educativo, los contenidos escolares, las metodologías de enseñanza y evaluación, los criterios para la organización de la tarea escolar, los roles del personal de conducción, la comunicación entre la escuela y la familia, etc. Desde una perspectiva más específica, Terigi (2006) analiza el modo en que la organización graduada y el tratamiento homogéneo de los alumnos en la escuela primaria generan el retraso escolar al suponer ritmos esperados o "normales" de desarrollo de las trayectorias escolares de los alumnos.

Pese a la abundante literatura sobre la cuestión del fracaso escolar, pocos son los estudios centrados en las políticas orientadas a reducir este fenómeno. En su publicación sobre las políticas para la educación primaria en América Latina, Wolff et ál. (2001) afirman que, pese a los avances en las tasas de escolarización y la reducción de la repitencia, la mayoría de los países de la región tiene por delante desafíos importantes tanto en la repitencia o el abandono escolar como en los logros académicos del nivel. El trabajo señala los efectos positivos que tuvieron en varios países las acciones focalizadas en los alumnos más desfavorecidos y destaca un conjunto de líneas de política como parte de la agenda inconclusa en la materia, que hasta el momento habría sido implementada de manera parcial².

En el contexto nacional, López y Gluz (2002) examinan las estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos durante la década de los noventa. El trabajo concluye que estas políticas subestimaron el carácter integral del problema del fracaso escolar, al centrar sus acciones o bien en factores propios de la escuela o bien en factores exógenos al sistema educativo, además de carecer de articulaciones con otras políticas sociales.

En un plano propositivo, y a partir de un detallado análisis estadístico, Kit et ál. (2006) presentan una serie por-menorizada de sugerencias para la disminución de las desigualdades en los itinerarios escolares de la población de 6 a 14 años. Entre ellas aparecen indicaciones específicas para la evaluación y promoción de los alumnos, tales como la organización de actividades de apoyo escolar, la definición de acuerdos institucionales sobre pautas de evaluación, la revisión de normas de promoción (promoción asistida en primer ciclo), entre otros.

1.3 Escasa problematización de las políticas y las prácticas docentes de evaluación, promoción y distribución de los alumnos

En materia de evaluación de los aprendizajes y promoción de los alumnos, las políticas y las investigaciones son aún más escasas.

En el plano de las políticas, éstas se reducen principalmente a modificaciones en las definiciones legales. De hecho, como se muestra en este estudio, la mayoría de las provincias ha renovado su marco normativo en materia de evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario en los últimos años. No obstante, la revisión de las prescripciones legales tiende a dejar en un segundo plano los aspectos específicamente pedagógicos en comparación con los aspectos más bien administrativos. Como lo destacamos en un estudio precedente centrado en las provincias de Buenos Aires, Chaco y Tucumán (Veleda, 2009a): "las normas detallan minuciosamente la escala de calificaciones y los procesos de evaluación a respetar, pero dejan en manos de las escuelas la definición de los criterios y las estrategias de evaluación".

Más allá de la dimensión normativa, la problematización y concepción de políticas específicas en materia de evaluación y promoción de los alumnos es escasa. Esto se refleja en el lugar secundario que la temática tiene en las carreras de formación inicial y en la capacitación docente, así como en las infrecuentes o nulas prescripciones a las escuelas en la materia (como se verá en este estudio), y el insuficiente apoyo técnico a las instituciones educativas.

Con respecto a la investigación, desde una perspectiva sociológica, los trabajos de Barbier (1993), Perrenoud (1996) y Fernández Pérez (1994) resultan antecedentes clave para la conceptualización de las relaciones entre prácticas de evaluación, fracaso escolar de los alumnos y representaciones de los docentes. Estos autores, anclados en distintos contextos internacionales, retomaron algunas perspectivas clásicas de la sociología de la educación para actualizar su aplicación crítica a las formas en que distintas prácticas de evaluación reproducen o conducen a circuitos de segregación dentro de las escuelas en relación con el nivel socioeconómico y cultural de los alumnos. En la Argentina se pueden encontrar algunas continuidades con estos trabajos en los estudios de Kaplan (1997, 2004 y 2008) sobre las representaciones sociales y de los docentes sobre los alumnos, y sus derivaciones en los procesos de segregación y fracaso escolar.

La temática de la evaluación también ha sido abordada desde distintas perspectivas didácticas (Santos Guerra, 1996; Camilloni et ál., 1998; Bertoni, 1996; Monroy, 2000; Castillo, 2002). En estos casos, generalmente se ha adoptado una mirada centrada en las sugerencias para los docentes, más que en la investigación de las prácticas o políticas. Por este motivo, los estudios citados se centran en el análisis de distintos modelos de evaluación, caracterizados en función de posibles adaptaciones en las aulas.

Por otra parte, la revisión de la literatura sobre la evaluación educativa no puede dejar de señalar la aparición reciente de una nueva mirada centrada en las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes. Los debates sobre las políticas educativas de los últimos 15 años han estado atravesados por distintos modelos de evaluación centralizada de los alumnos (Iaies, 2003). Inclusive, los distintos dispositivos estables de evaluación de los aprendizajes, de

²Como parte de la "agenda inconclusa", el trabajo destaca: "el desarrollo constante de los conocimientos, la pedagogía y el compromiso de los docentes; el aumento de las matrículas en la educación preescolar, especialmente de los niños en riesgo; la provisión de materiales didácticos suficientes y apropiados; la orientación de los recursos a los niños desfavorecidos; la articulación de objetivos de aprendizaje nacionales claros, y el mejoramiento de la calidad técnica y la utilización de los programas de pruebas" (Wolff et. al, 2001: 3).

relativa reciente aparición, han puesto el eje sobre los resultados de calidad, muchas veces ignorando o marginando perspectivas más profundas acerca de los sentidos que cobra la evaluación en las prácticas de enseñanza y aprendizaje.

La exploración de los procesos escolares de toma de decisión sobre la promoción o no de los alumnos es un campo menos abordado, salvo algunas aproximaciones exploratorias, que señalan la amplia autonomía de la que gozan los docentes y la diversidad de criterios entre escuelas y docentes (AA.VV, 2008).

En cuanto a la distribución de los alumnos en el sistema y las prácticas de clasificación de las escuelas, éstas son problemáticas aún menos pensadas desde la política educativa, a diferencia de otros países, donde el problema de la segregación ocupa un lugar central (Maroy, 2006; Van Zanten y Obim, 2008). Esto es así aun en un contexto de polarización social como el que sufre la Argentina y pese a los altos niveles de segregación socioeducativa que caracteriza al sistema educativo.

Desde el campo de la investigación, muy pocos trabajos han indagado acerca de la relación entre la regulación estatal y la segregación educativa. Desde diferentes marcos teóricos, y poniendo el foco en aspectos diversos del problema, algunos de estos estudios han subrayado la relación entre la escasa claridad y la debilidad de la regulación estatal, y la segregación educativa (Braslavsky, 1993; Fiszbein, 1999; Dufour, 2008). A su vez, otros trabajos se han focalizado en el análisis cualitativo de las prácticas de clasificación y segregación de las escuelas (Veleda, 2008b; Carro, et. ál., 1996 y Neufeld y Thisted, 1999).

Desde una perspectiva cuantitativa, el Programme for International Student Assessment (PISA, por su sigla en inglés), implementado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), incluyó en la encuesta que realizó en 2006 una pregunta sobre las prácticas de clasificación de las escuelas. En el caso local, el 22,4% de los directores argentinos encuestados dijo agrupar a los alumnos según capacidad en todas las materias (OECD, 2007).

Este breve recorrido a través de las investigaciones sobre las políticas y prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos, indica que aún existen importantes vacíos en la materia. Esperamos que esta investigación sirva para iluminar algunos aspectos de la cuestión, y señalar caminos relevantes para estudios futuros.

1.4 Consenso sobre las desventajas educativas, subjetivas y presupuestarias de la repitencia

Existe un consenso contundente en la literatura especializada sobre las desventajas educativas, subjetivas y presupuestarias de la repitencia.

En el plano puramente pedagógico, está demostrado que los alumnos no aprenden por mera repetición: los alumnos no repetidores alcanzan mejores resultados que los repetidores (Kit, 2004; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 1999; Cervini, 1999). Esto indica que la repitencia no es efectiva como estrategia pedagógica para que el alumno alcance los objetivos de aprendizaje. En efecto, la repitencia es un corte de larga duración que altera el proceso de alfabetización, y provoca una reiteración en los caminos transitados sin proponer nuevas estrategias de enseñanza. Por este motivo, es especialmente dramática en el primer ciclo (donde además se registran los porcentajes más altos) porque al ser éste el primer tramo de la trayectoria escolar de los alumnos, allí tiene consecuencias cruciales en la alfabetización.

Asimismo, existen evidencias estadísticas que muestran que la repitencia provoca fracaso escolar posterior (Kit et ál., 2006: 56). Los sucesivos quiebres dentro de lo que sería un itinerario escolar ideal, aumentan las probabilidades de abandono. El examen de las trayectorias escolares indica que hay un máximo de fracasos tolerables, después del cual el alumno deserta definitivamente de la escuela.

Además del impacto negativo sobre los aprendizajes y sobre la permanencia de los alumnos en la escuela, la repitencia tiene efectos dramáticos sobre la construcción subjetiva de los niños. La permanencia en el mismo año escolar los estigmatiza, los separa de su grupo de pares y los ubica en situación de sobriedad. Durante la infancia, la escuela es un espacio determinante para la construcción de la autoestima y 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 socioafectivos (Kit et ál., 2006).

Por otra parte, los niños repetidores se sienten menos capaces que los demás. El hiato entre las expectativas del ideal a alcanzar y el resultado alcanzado perjudica el proceso de construcción de la subjetividad, ya que la situación de fracaso se percibe como una responsabilidad personal. Esta amarga experiencia escolar tiene consecuencias nocivas tanto en el itinerario escolar posterior como en el desarrollo profesional futuro (Perrenoud, 1996).

Por último, desde la perspectiva de la gestión del sistema educativo, la repitencia va en desmedro de la eficiencia, entendida como 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).

1.5 Un nuevo contexto para la implementación de las políticas

La pregunta por las políticas orientadas a mejorar las prácticas escolares de promoción, evaluación y clasificación de los alumnos en el nivel primario cobra una dimensión particular en el contexto de profundización de las desigualdades sociales, de los cambios que han afectado recientemente a la educación primaria y de la creciente anomia que caracteriza el funcionamiento del sistema educativo.

El incremento de la pobreza y de las desigualdades ha puesto en jaque dos fuertes mandatos históricos de la educación primaria: la homogeneización cultural y la cohesión social. Pese al avance de la retórica sobre la importancia de dar lugar a la diversidad, resulta cada vez más complejo para las escuelas seguir funcionando como instituciones productoras de integración social así como garantizar ciertos saberes comunes frente a las cada vez más heterogéneas condiciones para el aprendizaje de los alumnos, íntimamente ligadas a sus condiciones de vida (Legarralde y Veleda, 2009). Estas dificultades son tanto más difíciles de resolver en escuelas absorbidas por múltiples demandas asistenciales, que les restan tiempo y energías para la reflexión sobre su función pedagógica.

Además de los cambios sociales, ciertos aspectos culturales y propiamente educativos plantean un nuevo escenario para las políticas de mejora de los itinerarios escolares de los alumnos. Este conjunto de transformaciones comprende desde el eclecticismo creciente en las teorías sobre la enseñanza de los saberes fundamentales (Lengua y Matemática), pasando por el peso mayor de las nuevas alfabetizaciones (digital, audiovisual, lenguas extranjeras, etc.) en la formación básica, hasta las profundas transformaciones de las relaciones docente alumno, signadas por la pérdida de la autoridad docente como correlato de la caída de su prestigio social y de las mutaciones más generales de la relación entre adultos y niños, progresivamente horizontales.

En tercer lugar, las políticas para mejorar las prácticas escolares de evaluación, promoción y clasificación se enfrentan al desafío de operar en un sistema educativo cada vez más anómico e impermeable a las intervenciones de la política. Diversos factores explican este debilitamiento del gobierno de la educación. Entre otros, las nuevas problemáticas sociales que expresan desigualdades estructurales y fenómenos crecientes de conflicto social especialmente en los ámbitos urbano-marginales, la masificación escolar -que disminuyó la capacidad de impacto de las políticas-, el siempre insuficiente financiamiento, la complejidad propia del federalismo argentino, y la discontinuidad y las debilidades técnicas de las gestiones provinciales. Toda política que pretenda garantizar que los alumnos logren aprendizajes de calidad en tiempo oportuno debería atender estas condiciones estructurales.

Pese a este diagnóstico desalentador, un conjunto de medidas recientes abre perspectivas y escenarios favorables para revertir desde el campo de las políticas educativas la tendencia errática de las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario.

En primer lugar, la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) en 2005, que planteó el aumento progresivo de la inversión educativa hasta alcanzar el 6% del PBI en 2010. Esta ley, que se ha venido cumpliendo, incrementó los recursos disponibles para el sistema educativo³. Inclusive, la apuesta por la inversión educativa podría ser redoblada, ya que al momento de la redacción de este informe el Ministerio de Educación de la Nación había iniciado las gestiones para elaborar y debatir una nueva ley de financiamiento educativo.

En segundo lugar, la sanción de Ley de Educación Nacional (26.206) en 2006, que al restablecer la definición de un nivel de educación primaria tiende a recuperar su unidad, identidad y homogeneidad luego de un período de fuerte fragmentación de los modelos organizativos propiciado por la Ley Federal de Educación (24.195) de 1993. Será crucial, sin embargo, poner en práctica todas las acciones necesarias como para que las nuevas transformaciones en la estructura de niveles no impacten negativamente, en primera instancia, en las prácticas de evaluación, promoción y clasificación y, en segunda instancia, sobre las trayectorias de los alumnos. Asimismo, la nueva Ley de Educación extendió la duración de la carrera de formación docente para la educación inicial y primaria, equiparándolas a los cuatro años de la formación de los profesores del secundario.

En tercer lugar, la definición reciente de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) para el nivel primario supone también una ventaja para las políticas de evaluación y promoción. Además de proponer una selección de contenidos y capacidades fundamentales que todo alumno debería adquirir por año escolar, estos nuevos marcos curriculares están escritos en un lenguaje accesible para los docentes, sin perder por ello la necesaria rigurosidad conceptual. A su vez, dado que los NAP fueron acompañados de guías para la práctica docente (los *Cuadernos para el aula*) contribuyen a apoyar la tarea de enseñanza mediante modelos que sugieren cómo alcanzar los contenidos prescritos. Por todos estos motivos, los NAP constituyen una herramienta interesante para orientar las prácticas de enseñanza, evaluación y promoción en las aulas.

Finalmente, y más allá de las políticas nacionales, en los últimos años varias provincias han puesto en marcha políticas específicas para la mejora de las prácticas escolares de evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario⁴. Esta tendencia manifiesta la problematización de la cuestión en las agendas políticas provinciales, y constituye también, por lo tanto, un indicador auspicioso para la construcción de acciones orientadas a garantizar la inclusión y la calidad de los aprendizajes de los alumnos. Será importante evaluar los efectos de estas políticas con el fin de transferir las lecciones aprendidas en estas provincias al conjunto de los gobiernos educativos del país.

En suma, a diferencia de otros momentos históricos, rigen actualmente en la Argentina condiciones favorables para la definición de políticas que contribuyan a mejorar las prácticas escolares de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos. La investigación que nutre este informe se inscribe en este contexto y aspira a realizar aportes concretos para construir un sistema educativo más inclusivo.

1.6 Perspectiva y objetivos del presente estudio

A partir del sucinto diagnóstico que antecede y de los principales hallazgos de la literatura especializada, este estudio analiza las políticas orientadas a mejorar las prácticas de evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario, y su recepción en las escuelas. Esta problemática puede ser abordada por medio de múltiples políticas, que abarcan desde la formación docente, hasta la organización institucional o la extensión del tiempo escolar.

³El Programa de Educación de CIPPEC ha realizado un exhaustivo monitoreo de la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo. Para mayor información, consultar: CIPPEC, 2007 y 2008 disponibles en: www.cippec.org/mlfe.

⁴Muchas de estas políticas se mencionan en el apartado 3 (sección 3), de este informe.

En el análisis de las políticas se otorga un lugar preponderante a las normativas provinciales. Sin embargo, también se considera otra serie de dispositivos de intervención sobre el sistema educativo que han formado parte de programas nacionales y provinciales orientados a mejorar las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario.

En forma complementaria y desde una perspectiva más amplia y transversal, se examinan los distintos modelos de clasificación de los alumnos vigentes en las provincias, íntimamente asociados a los modelos de evaluación, que -en definitiva- son también dispositivos de clasificación. Nos referimos aquí a los criterios de admisión, agrupamiento y pasaje de los alumnos dentro del sistema educativo (Cummings, 2003: 111). De esta manera, se propone situar las influencias de la estructura organizativa de los sistemas educativos sobre la evaluación y promoción de los alumnos.

Para lograr una comprensión más integral de las políticas provinciales, este estudio indaga sobre la recepción que éstas han tenido en las escuelas. El análisis de las prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos en las escuelas primarias resulta fundamental en el contexto de creciente anomia del sistema educativo antes mencionado. En efecto, más allá de las políticas y de las prescripciones, las escuelas cuentan en su funcionamiento cotidiano con amplios márgenes de autonomía, tanto en el plano organizativo como, especialmente, en el pedagógico.

Las cinco provincias bajo análisis son Misiones, Santiago del Estero, Jujuy, Río Negro y la provincia de Buenos Aires. Para la selección de estas jurisdicciones, se utilizaron los siguientes criterios: (a) evolución reciente de los indicadores de trayectoria de los alumnos de nivel primario, (b) características de las políticas orientadas a la mejora de las trayectorias escolares de los alumnos, y (c) niveles de pobreza y características demográficas. Asimismo, se decidió incluir casos de provincias grandes y chicas en términos poblacionales, para poder captar la diversidad social y demográfica que caracteriza al gobierno de la educación provincial y que condiciona las políticas educativas.

La definición del enfoque de estudio y la selección de los casos provinciales fue fruto del trabajo conjunto realizado por CIPPEC con los equipos del Proyecto de Fortalecimiento Pedagógico de las escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa (FOPIIE) y de la Dirección de Educación Primaria del Ministerio de Educación de la Nación.

Las provincias de Misiones y Río Negro -con niveles de pobreza diferentes- fueron seleccionadas por exhibir tasas de repitencia y sobreedad en disminución a lo largo de los últimos diez años, y haber implementado políticas propias y específicas para la mejora de la evaluación y la promoción de los alumnos de nivel primario.

En cambio, las provincias de Santiago del Estero y Jujuy, ambas con altos niveles de pobreza, no han puesto en práctica políticas claras y sostenidas en la materia y, sin embargo, sus tasas de repitencia y sobreedad muestran tendencias divergentes: mientras que en Santiago del Estero han disminuido sólo levemente -manteniéndose siempre por encima de la media nacional- en Jujuy han disminuido de manera más pronunciada hasta situar a la provincia muy por debajo de la media nacional.

La elección de la provincia de Buenos Aires se justifica no sólo por su dimensión demográfica sino porque sus tasas de repitencia y sobreedad -si bien por debajo del promedio nacional- revelan una tendencia en alza. En cuanto a la implementación de políticas en la materia podría clasificarse en un grupo intermedio entre las provincias anteriores, ya que si bien se han implementado ciertas políticas provinciales para la transformación de las prácticas de evaluación y promoción de los alumnos, éstas no han tenido la integralidad y continuidad constatada en las provincias de Río Negro y Misiones.

En suma, el presente estudio se propone los siguientes objetivos específicos:

1. Sistematizar la normativa vigente sobre evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario en las 24 provincias argentinas⁵, para conocer los grados de convergencia y divergencia a nivel federal. El análisis comparado busca identificar los cambios recientes en la reglamentación de la evaluación y la promoción, situar las dimensiones más y menos contempladas, y enmarcar estas definiciones legales en las políticas más amplias que las comprenden.

2. Comparar las políticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos en el nivel primario en las cinco provincias seleccionadas. Este es el objetivo central del estudio, que apunta a indagar las metas propuestas, los componentes, los instrumentos, las modalidades de implementación, los problemas que enfrentaron y los resultados de estas políticas.

3. Analizar las adaptaciones de las políticas y normativas provinciales en las dinámicas escolares, para comprender los efectos, las resistencias y traducciones entre el nivel de la política educativa y el nivel de las prácticas pedagógicas.

4. Estudiar los efectos sociológicos de las políticas y prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos en las escuelas primarias. Para ello, se indagarán las modalidades de reproducción o reducción de las brechas sociales de los alumnos.

5. Detectar lecciones y aprendizajes de estas dimensiones de análisis para promover discusiones de política educativa que mejoren las trayectorias educativas de los alumnos, generen procesos de mayor integración social en las escuelas y garanticen condiciones pedagógicas que posibiliten una mayor justicia educativa.

1.7 Metodología

El trabajo se basa tanto en el análisis de las estadísticas disponibles sobre las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario, como en el estudio comparado de documentos legales y la interpretación de entrevistas con actores clave. El procesamiento de los datos estadísticos tuvo una finalidad más bien introductoria, para describir las aristas más salientes de la problemática de las trayectorias escolares en la Argentina y en las provincias, y su evolución a lo largo de la última década.

Para el estudio de las políticas se sistematizaron y examinaron comparativamente los 24 regímenes de evaluación y promoción de los alumnos, además de algunas normas complementarias, sobre todo en las cinco provincias en las que se centró el estudio.

El abordaje cualitativo fue, sin embargo, privilegiado. En un estudio como el que aquí se plantea resulta fundamental conocer las interpretaciones de las autoridades, supervisores y docentes sobre las normas y políticas, así como el significado y las justificaciones que atribuyen a sus propias prácticas.

Se realizaron en total 103 entrevistas⁶, 7 de las cuales fueron concretadas con especialistas en la temática, con el doble objetivo de delinear el diagnóstico e indagar sus posiciones respecto de las políticas necesarias para atenderla.

El resto de las entrevistas fue realizado en las cinco provincias bajo estudio, en donde se consultó a los directores provinciales de nivel primario, a sus equipos técnicos y supervisores. Estas entrevistas apuntaron a indagar en profundidad las políticas implementadas en materia de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos, como un modo de completar, enmarcar y comprender mejor las normativas vigentes en la materia. En particular, las entrevistas con los supervisores tuvieron el objetivo de identificar las mediaciones y reinterpretaciones de las políticas que tienen lugar en este eslabón fundamental del sistema educativo, es decir la generación de reglas propias en esta instancia y los márgenes de decisión con los que cuentan estos actores.

Además se visitaron cuatro escuelas por provincia, donde se entrevistó al director o vicedirector y a dos docentes. Estas entrevistas se orientaron esencialmente a conocer las representaciones de los docentes sobre las políti-

⁵En la presente publicación se utilizan indistintamente las nociones de jurisdicción y provincia. Por eso, cuando se utiliza la palabra "provincias" se refiere a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁶En el apartado 8 figura el listado completo de los entrevistados.

cas vigentes, así como las prácticas de evaluación, promoción y clasificación que desarrollan cotidianamente, para abordar sus características y los márgenes de autonomía en los que se desarrollan.

El trabajo está organizado en tres capítulos centrales. En el apartado 2, a partir de los datos estadísticos disponibles, se realiza un análisis de las trayectorias escolares de los alumnos en las provincias argentinas, con particular atención en las cinco jurisdicciones seleccionadas para este estudio. Asimismo, allí se propone una tipología de las políticas posibles para mejorar las prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos, que son clasificadas según esferas temáticas y otros criterios que permiten su evaluación, comparación, jerarquización y vinculación.

El apartado 3 se detiene en las políticas provinciales de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos. La presentación se subdivide en tres secciones. En la primera, se examinan en forma comparada los regímenes de evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario de las 24 provincias. En la segunda sección se profundiza el análisis de la legislación vigente, pero esta vez haciendo foco exclusivamente en las cinco provincias objeto del estudio y agregando la descripción comparada de las normas de clasificación de los alumnos. En la tercera sección se describe el mapa de las políticas provinciales recientemente implementadas en estas cinco provincias para la mejora de las prácticas de evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario.

En el apartado 4 se indagan las prácticas escolares de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos, a partir de la interpretación de las entrevistas realizadas en las cinco provincias.

Por último, en las conclusiones se resumen los hallazgos principales y se presentan las reflexiones finales del estudio.

2. Las trayectorias escolares

2.1 Las trayectorias escolares en cifras

En la presente sección de este capítulo se describen los principales indicadores de trayectoria de los alumnos de la escuela primaria. Si bien este informe se centra en las políticas y prácticas de evaluación, promoción y clasificación, las trayectorias escolares sirven como marco para entender algunos de sus efectos visibles: estas políticas y prácticas tienen un impacto directo sobre la repitencia, que a su vez se relaciona directamente con el porcentaje de alumnos con sobreedad en el sistema educativo, dos de los problemas más acuciantes en el nivel primario. Además, una acumulación de años repetidos, junto con una sobreedad muy marcada, pronostican en gran medida el abandono de la escolaridad en los niveles más avanzados del sistema educativo (Kit et ál, 2006).

2.1.1 Tendencias generales en el total de las provincias

La tasa de repitencia⁷ y de sobreedad⁸ son los indicadores clave en el análisis de la interrupción de las trayectorias escolares en el nivel primario ya que aquí, a diferencia de la educación inicial y secundaria, el acceso de los niños y niñas está casi completamente garantizado. Es por ello que pierden relevancia otros indicadores, como la tasa de abandono⁹. Como puede observarse en el **cuadro 1**, entre 2004 y 2005 la tasa de abandono en el nivel no superó el 2% para el total del nivel, y sus picos más altos fueron 2,49% para el primer año y 3,46% para el sexto año^{10, 11}. Por el contrario, la tasa de repitencia alcanzaba el 6,13% en 2006 y, el porcentaje de alumnos con sobreedad, el 22,55%¹² en 2005.

Cuadro N°1: Tasa de repitencia (2006), tasa de sobreedad (2005) y tasa de abandono (2004/2005). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Total país

Año de estudio	Tasa de repitencia 2006	Tasa de sobreedad 2005	Tasa de abandono 2004/2005
1°	8,9	15,5	2,4
2°	6,5	20,5	0,8
3°	5,7	22,7	0,8
4°	5,7	24,9	1,3
5°	5,2	25,9	1,8
6°	4,2	26,7	3,4
Total	6,1	22,5	1,8

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

⁷Porcentaje de alumnos de un año determinado que se matriculan como alumnos repitentes en el ciclo lectivo siguiente.

⁸Porcentaje de alumnos que asiste a un año/nivel determinado con una edad mayor a la edad teórica para dicho año/nivel.

⁹Porcentaje de alumnos de un año determinado que no se matricula en el ciclo lectivo siguiente.

¹⁰De todas formas, el abandono en la escuela primaria no es menor si se lo considera en números absolutos: en 2005 abandonaron en total 83.721 alumnos de 1er. a 6to. grado.

¹¹Dado que la estructura de niveles aún no se ha homogeneizado en todo el país (a pesar de la sanción de Ley de Educación Nacional), en este informe se habla de años de estudio/grado indistintamente.

¹²Cuando se habla de nivel primario se considera de 1er. a 6to. grado (antigua EGB 1 y 2), independientemente del modelo aplicado por cada jurisdicción a partir de 2006.

Con respecto a la tasa de repitencia, en el **cuadro 2** puede observarse que, en una comparación internacional, la Argentina se encuentra en una posición desfavorable en el porcentaje de repetidores en el nivel primario: este indicador es más alto en nuestro país que en otros países latinoamericanos comparables en términos de sus niveles de desarrollo humano (medido a través del IDH¹³), como Chile y México, e inclusive es también más alto que en otros países con más bajos niveles de desarrollo humano, como Colombia.

Cuadro N°2: Porcentaje de repetidores en el nivel primario e Índice de Desarrollo Humano (IDH). Comparación internacional (2005). Algunos países seleccionados

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 Compendio Mundial por la Educación 2007, Institute for Statistics, UNESCO y Reporte de Desarrollo Humano 2007/2008, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Más allá de la comparación internacional, al interior del país pueden encontrarse importantes diferencias según provincias. El **cuadro 3** muestra que en 2006 la tasa de repitencia en EGB 1 y 2 de algunas jurisdicciones igualaba o superaba el 10%. Tal era el caso de Corrientes, Santa Cruz, Formosa y Santiago del Estero. En el otro extremo, en algunas jurisdicciones la tasa de repitencia no alcanzaba o igualaba el 5%, como en la Ciudad de Buenos Aires, Jujuy, Córdoba, Tierra del Fuego, Santa Fe, La Rioja y Catamarca. Como se puede observar en los casos extremos, en general una alta tasa de repitencia está asociada a una población con altos índices de pobreza, y una baja tasa, con bajos índices de pobreza. Sin embargo, la presencia de situaciones excepcionales, como Santa Cruz y Jujuy, plantea la hipótesis de la incidencia de la política educativa y de las prácticas escolares en la repitencia en el nivel primario.

Con respecto a la evolución, la repitencia para el agregado nacional aumentó levemente entre 1996 y 2006, al aumentar un 5,7%. El análisis por provincias permite corroborar la divergencia de situaciones entre jurisdicciones con similares niveles de pobreza, lo que puede estar respondiendo al impacto de las prácticas escolares y de la política educativa. Mientras que en un grupo de provincias con altos niveles de pobreza, como Misiones, Jujuy y Chaco, la repitencia menguó notablemente, en Formosa y Corrientes se mantuvo estable. En jurisdicciones con menores niveles de pobreza también se observan diferencias: mientras que en la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego este indicador se mantuvo estable y muy por debajo de la media nacional durante el período, en Santa Cruz y Mendoza aumenta, y termina ubicándose por encima de la media¹⁴.

¹³El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición por país, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: (a) vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer); (b) educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria), y (c) nivel de vida digno (medido por el Producto Interno Bruto -PIB- per cápita PPA en dólares).

¹⁴En la siguiente sección (2.1.2) se analiza la evolución año a año para las cinco provincias objeto de la presente investigación.

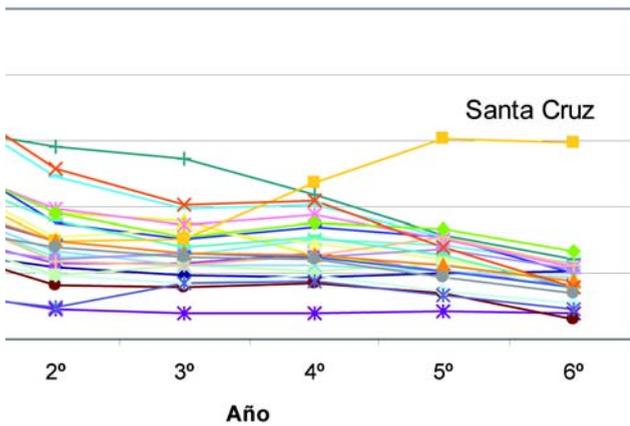
Cuadro N°3: Tasa de repitencia (2006) y tasa de variación porcentual (1996/2006). Nivel primario (1° a 6°). Por jurisdicción, total país y promedio

Jurisdicción	Tasa de repitencia 2006	Tasa de variación porcentual 1996/2006
Jujuy	3,1	-58,8%
La Rioja	5,0	-44,9%
Misiones	7,4	-42,9%
Río Negro	6,9	-32,0%
Chaco	7,7	-28,4%
Córdoba	4,1	-27,8%
Santa Fe	4,4	-27,3%
Santiago del Estero	10,2	-21,4%
Formosa	10,0	-17,0%
Neuquén	6,6	-12,1%
Tucumán	5,6	-7,1%
Catamarca	4,9	-4,6%
Ciudad de Buenos Aires	2,5	2,4%
Entre Ríos	7,9	2,8%
Chubut	6,6	2,8%
San Luis	9,3	2,8%
Salta	7,6	6,8%
Corrientes	14,9	9,1%
San Juan	8,6	26,8%
La Pampa	5,9	34,0%
Tierra del Fuego	4,2	45,6%
Mendoza	7,4	51,4%
Santa Cruz	10,5	75,8%
Provincia de Buenos Aires	5,2	92,4%
Total país	6,1	5,7%
Promedio	6,9	-7,4%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

Como puede observarse en el **gráfico 1**, el análisis por año de estudio revela que la repitencia es particularmente elevada en el primer año de la educación primaria. A partir de allí, la tendencia para todas las provincias, salvo para el caso de Santa Cruz, es decreciente: a medida que se avanza en la escolarización, la tasa de repitencia disminuye, aunque la pendiente de esta tendencia es diferente según provincias. En Santa Cruz la tasa de repitencia es más alta en el primer año de la escuela primaria, disminuye en el segundo y tercer año, y vuelve a crecer a partir de cuarto año, hasta alcanzar el 15% en quinto y sexto año, un caso excepcional en el país. Otro caso particular es el de Tierra del Fuego, con una muy baja tasa de repitencia en el primer año que crece levemente durante el tercer y cuarto año y vuelve a disminuir al avanzar en la escolarización.

Gráfico N°1: Tasa de repitencia. Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Por jurisdicción



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

La tasa de sobreedad de los alumnos es otro de los indicadores clave para analizar el fracaso escolar en la escuela primaria. Dado que en la Argentina el ingreso tardío al nivel es estadísticamente irrelevante, la sobreedad es el efecto de la repitencia, pero también muy frecuentemente del abandono temporario y la reinserción posterior. Como lo plantean Kit et ál. (2006: 21) la tasa de sobreedad "es un indicador extremadamente relevante, puesto que por sí mismo advierte de una mayor probabilidad de riesgo de abandono".

El problema de la sobreedad en nuestro país es sumamente grave: el 22,55% de los alumnos de los seis primeros años de la escuela primaria tenían sobreedad en el año 2005. Incluso, esta problemática se ha profundizado durante los últimos años sobre los que hay datos disponibles: entre 1996 y 2005 la tasa de sobreedad aumentó un 23,9% en el total del país (**cuadro 4**). En la mayoría de las jurisdicciones, salvo en Jujuy, Río Negro, Catamarca y Chaco, el porcentaje de alumnos con sobreedad se incrementó durante el período considerado. San Juan aparece como el caso paradigmático de este crecimiento, ya que su tasa de sobreedad más que se duplicó entre 1996 y 2005. Le siguen San Luis y provincia de Buenos Aires, con un aumento cercano al 55% en ambos casos.

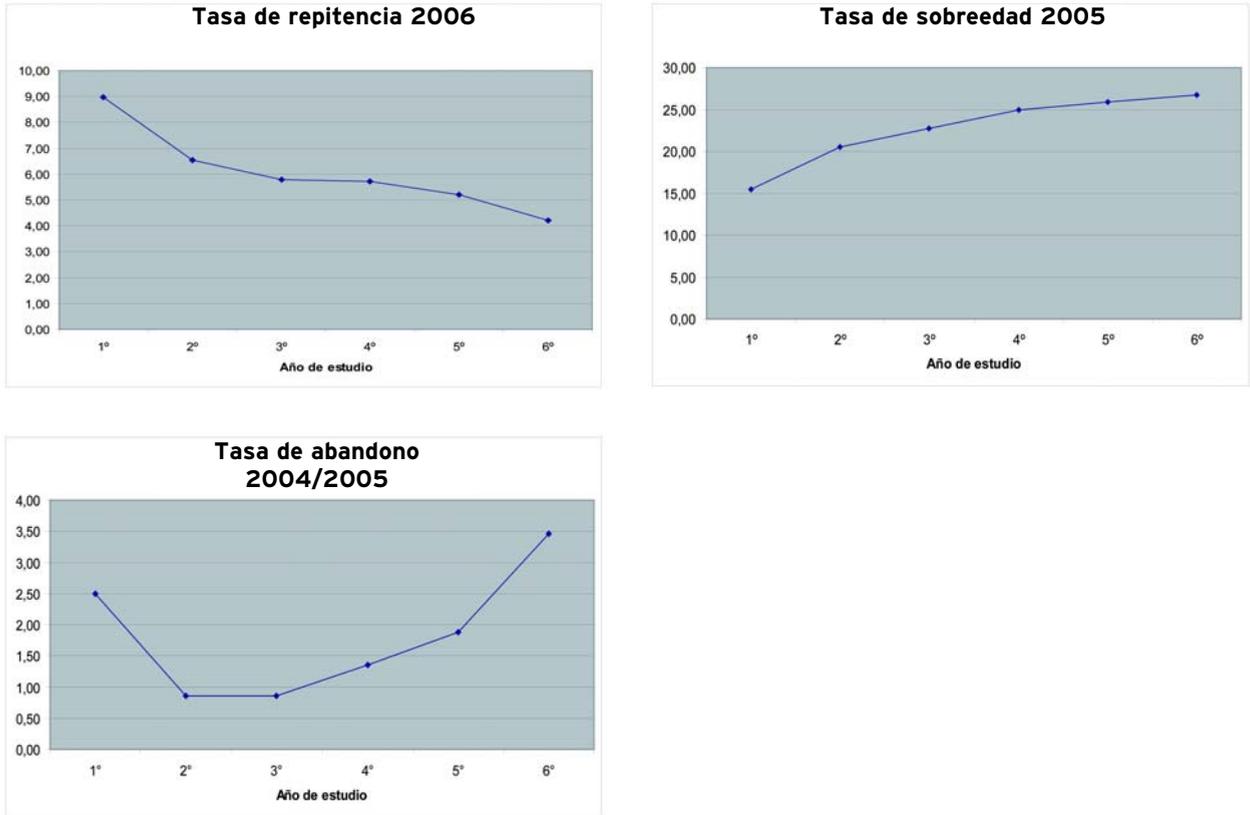
Cuadro N°4: Tasa de sobreedad (2005) y tasa de variación porcentual (1996/2005). Nivel primario (1° a 6°). Por jurisdicción, total país y promedio

Jurisdicción	Tasa de sobreedad 2005	Tasa de variación porcentual 1996/2005
Jujuy	19,9	-29,1
Río Negro	24,7	-10,5
Catamarca	24,7	-5,9
Chaco	30,5	-0,2
Neuquén	23,0	3,0
Santiago del Estero	34,6	3,7
Formosa	36,9	3,7
Chubut	22,6	4,7
La Rioja	28,7	7,0
Misiones	39,8	12,5
Tierra del Fuego	10,9	13,8
Corrientes	42,7	14,2
Córdoba	17,2	16,2
Mendoza	21,9	17,0
Tucumán	21,7	20,3
Salta	34,0	22,9
Santa Fe	22,3	23,3
Entre Ríos	27,3	24,2
La Pampa	19,6	26,3
Ciudad de Buenos Aires	11,0	31,0
Santa Cruz	26,4	41,3
Provincia de Buenos Aires	15,7	51,1
San Luis	32,8	58,6
San Juan	41,0	112,3
Total país	22,5	23,9
Promedio	26,2	15,2

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

Un análisis diferenciado según año de estudio muestra que, contrariamente a lo que sucede con la tasa de repitencia, a medida que nos acercamos a la finalización de la educación primaria el porcentaje de alumnos con sobreedad aumenta. Esto es así debido a los efectos de la repitencia, así como por los niños que primero abandonan y luego se vuelven a inscribir al año siguiente durante los grados iniciales de la primaria. Así, mientras que para el total del país en el primer año aproximadamente el 15% de los alumnos presentaba sobreedad en 2005, en el sexto año esta proporción alcanzaba el 27% (**gráfico 2**).

Gráfico N°2: Tasa de repitencia (2004), porcentaje de alumnos con sobreedad (2005) y tasa de abandono (2004/2005). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Total país



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

Tal como se mencionara al comienzo de la sección, a diferencia de los dos indicadores descriptos hasta el momento, la tasa de abandono interanual (**cuadro 5**) no es considerable en la escuela primaria para el total del país (alcanzaba un 1,8% en 2004), y ha manifestado una tendencia decreciente durante la última década de datos disponibles (una caída del 30,7% entre 1996 y 2004). Sin embargo, si se considera este indicador por jurisdicción, se encuentran provincias cuyo patrón resulta bastante más negativo que el del total país o del promedio de las provincias. Por un lado, en las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero la tasa de abandono duplica durante todo el período al promedio de las jurisdicciones. Por otro lado, en las provincias de San Juan y San Luis el abandono tiene una evolución irregular entre los años 1996 y 2004, y aumenta significativamente a lo largo de la presente década.

A su vez, a diferencia de la tasa de repitencia o sobreedad, en la tasa de abandono interanual no aparece una tendencia creciente o decreciente a medida que se avanza en la escolarización (**gráfico 2**). El abandono es claramente superior en el primer y segundo año, desciende considerablemente en el tercer y cuarto año, y vuelve a crecer al acercarnos a la finalización de la educación primaria.

Cuadro N°5: Tasa de abandono interanual (2004) y tasa de variación porcentual (1996/2006). Nivel primario (1° a 6°). Por jurisdicción, total país y promedio

Jurisdicción	Tasa de abandono interanual 2004	Tasa de Variación porcentual 1996/2006
Tierra del Fuego	-1,3	-135,8
Santa Cruz	-0,1	-104,4
Neuquén	0,2	-92,2
Río Negro	0,6	-72,1
Chubut	0,8	-70,1
Ciudad de Buenos Aires	0,5	-67,6
Tucumán	2	-51,2
La Pampa	0,9	-46,8
Catamarca	1,9	-45,9
Córdoba	1,1	-44,6
Misiones	4,2	-36,5
Chaco	4	-35
Provincia de Buenos Aires	1,1	-33,3
Mendoza	1,2	-32,1
Jujuy	1,6	-31,5
Entre Ríos	2,3	-24,5
Santiago del Estero	4	-20,8
Formosa	4,6	-13,9
Salta	2,1	-13,5
Corrientes	4,4	-11,9
Santa Fe	1,9	-3,3
La Rioja	1,5	4,1
San Luis	3,6	15
San Juan	3,5	19,3
Total país	1,8	-30,7
Promedio	1,9	-39,5

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

Más allá de las diferencias entre las jurisdicciones, ciertas investigaciones han demostrado que estos indicadores de trayectoria de los alumnos en el nivel primario son más preocupantes para aquellos niños y niñas que viven en condiciones de pobreza, para los que viven en zonas rurales y para quienes asisten a escuelas de gestión estatal (Kit et ál., 2006). A modo de ejemplo, en el **cuadro 6** se presenta el porcentaje de alumnos con sobreedad según su capital educativo. Tal como se puede observar, mientras que el 13,2% de los alumnos de entre 9 y 11 años en zonas urbanas con capital educativo bajo tenían sobreedad en 2006, este porcentaje alcanzaba solamente el 1,4% para aquellos con capital educativo alto.

Cuadro N°6: Porcentaje de alumnos con sobreedad. Según capital educativo (2006). Población escolarizada urbana de 9 a 11 años

Capital educativo*	Porcentaje de alumnos con sobreedad 2006
Capital Educativo alto	1,4
Capital educativo medio	5,8
Capital educativo bajo	13,2
Total	5,5

* El capital educativo se clasifica en alto, medio y bajo en función del promedio de años de escolarización de los miembros mayores de 17 años residentes en el hogar.

Fuente: SITEAL, *La escuela y los adolescentes. Informe sobre tendencias sociales en América Latina*, IIP-UNESCO/OEI, Buenos Aires, 2008.

En suma, los indicadores referidos a la trayectoria de los alumnos en la escuela primaria exhiben situaciones preocupantes que deberían ser objeto de reflexión e intervención. El derecho al acceso a la educación -mayoritariamente garantizado en el nivel primario- debe complementarse con la generación de las condiciones adecuadas para asegurar la continuidad en la trayectoria educativa de los alumnos.

2.1.2 Tendencias en las provincias seleccionadas

A continuación se realiza un análisis detallado de las tasas de repitencia, sobreedad y abandono en las cinco jurisdicciones seleccionadas para este estudio: provincia de Buenos Aires, Jujuy, Santiago del Estero, Misiones y Río Negro. En este caso simplemente se presenta un diagnóstico de los indicadores, para luego, en los siguientes apartados, analizar la evolución de los indicadores a partir de la información relevada sobre las políticas de evaluación, promoción y clasificación implementadas en cada jurisdicción.

Tasa de repitencia

Según surge del **cuadro 7**, de las provincias seleccionadas, Santiago del Estero es la jurisdicción con mayor repitencia en la escuela primaria: en 2006, el 10,2% del total de los alumnos eran repitentes. La sigue Misiones, con 7,4% y luego Río Negro con 6,9%. Buenos Aires (5,2%) y Jujuy (3,1%) eran en 2006 las dos jurisdicciones de las analizadas aquí con menor tasa de repitencia. El caso de Jujuy resulta especialmente interesante dados sus altos niveles de pobreza.

Un análisis del indicador por año de estudio muestra que en todas las provincias bajo estudio la tasa de repitencia es mayor en el primer año de la escuela primaria y menor en el último año de lo que era la EGB 2 (6to. año).

Con respecto al momento de la EGB 1 y 2 en donde la reducción de la repitencia se hace más abrupta, en todos los casos existe una reducción importante del 1er. al 2do. año. A partir de allí, la tendencia se vuelve menos pronunciada (en Río Negro, se observa incluso un aumento del 3er. al 4to. año; y en Buenos Aires y Río Negro del 4to. al 5to. año). En el pasaje de 5to. a 6to. año vuelven a aparecer reducciones importantes.

Las diferencias entre las provincias se intensifican al comparar los dos extremos de la EGB 1 y 2 (1er. y 6to año): en Santiago del Estero la repitencia en 6to. año es casi 5 veces menor a la del primer año, en Jujuy casi 4 veces, en Misiones 2,8 veces, y en Buenos Aires y Río Negro alrededor de 1,5 veces menor.

En suma, si bien todas las provincias presentan mayores tasas de repitencia en primer grado que en el último año de estudio de la antigua EGB 2, existen diferencias importantes con respecto a la pendiente de la caída del indicador a medida que se avanza en el nivel, que es más abrupta en aquellas provincias con mayor índice de repitencia en el primer año (Misiones y Santiago del Estero).

Cuadro N°7: Tasa de repitencia (2006). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Jurisdicciones seleccionadas. Coeficiente de variación, promedio y total país

Jurisdicción	Total	Año					
		1°	2°	3°	4°	5°	6°
Jujuy	3,1	5,8	3,7	3,2	2,2	2,0	1,5
Buenos Aires	5,2	6,8	5,4	4,7	4,7	4,80	4,5
Río Negro	6,9	9,6	6,1	5,9	6,6	7,1	6,0
Misiones	7,4	11,2	8,1	7,1	6,9	5,8	4,0
Santiago del Estero	10,2	17,6	12,1	9,2	8,4	6,6	3,6
Promedio	6,6	10,2	6,9	6,5	6,5	5,9	4,5
Coeficiente de variación	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5
Total país	6,1	8,9	6,5	5,7	5,7	5,2	4,2

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

Con respecto a la evolución, Jujuy se destaca nuevamente, aun cuando se trata de la segunda jurisdicción con mayor porcentaje de personas con NBI en 2001: entre 1996 y 2006 la tasa de repitencia total para el nivel primario disminuyó un 58,8%, pasando de 7,5% en 1996 a 3,1% en 2006 (**cuadro 8**). Cabe aclarar que en este caso la reducción se dio de forma abrupta, entre el año 2000 y 2001. En el otro extremo, la provincia de Buenos Aires es la única jurisdicción analizada en donde este indicador aumentó, de 2,7% en 1996 a 5,2% en 2006, lo que representa un incremento del 92,4%. Las demás provincias muestran, al igual que Jujuy, una tendencia decreciente: en Misiones disminuyó un 42,9%, en Río Negro un 32,0% y, en Santiago del Estero, un 21,4%. En los próximos apartados analizaremos si estas tendencias se dieron en el marco de políticas específicas relacionadas con la evaluación o la promoción.

Cuadro N°8: Tasa de repitencia y tasa de variación porcentual (1996/2006). Nivel primario (1° a 6°). Necesidades Básicas Insatisfechas (2001). Jurisdicciones seleccionadas. Promedio total jurisdicciones, variación total país y total país

Jurisdicción	Tasa de repitencia											NBI 2001	Tasa de variación porcentual 1996/2006
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Jujuy	7,5	7,5	0,5	7,8	7,3	3,5	5,1	5,7	4,5	4	3,1	28,8	-58,8%
Misiones	13	13,2	13,5	12,2	13,1	12,8	12,3	10,9	9,4	8,9	7,4	27,1	-42,9%
Río Negro	10,2	9,8	9,4	8,2	8,3	6,1	6,6	7,2	6,9	6,9	6,9	17,9	-32,0%
Santiago del Estero	13,0	12,4	12,0	11,8	12,1	11,7	11,9	11,3	11,3	11,5	10,2	31,3	-21,4%
Buenos Aires	2,7	3,1	4,1	4,5	4,5	4,5	4,7	5,2	5,3	5,7	5,2	15,8	92,4%
Promedio total jurisdicciones	7,5	7,0	6,9	7,1	7,6	7,1	7,4	7,4	7,3	7,4	6,9	20,1	-7,4%
Variación total país		-3,3%	7,3%	3,9%	-1,5%	0,0%	2,4%	3,0%	-0,4%	2,0%	-7,1%		
Total país	5,8	5,6	6,0	6,2	6,1	6,1	6,3	6,5	6,4	6,6	6,1	17,7	5,7%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.

Un último análisis a realizar es la evolución en la tasa de repitencia según años de estudio. Tal como se puede observar en el **cuadro 9**, la provincia de Buenos Aires aparece nuevamente como una excepción: es la única jurisdicción que aumentó la tasa de repitencia en todos los grados de la escuela primaria entre 1996 y 2006.

La comparación entre los casos de Jujuy y Misiones, las dos jurisdicciones con mayor reducción en las tasas de repitencia durante el período estudiado, resulta especialmente interesante: en el caso de Jujuy se puede observar que la reducción de la repitencia en todos los años de estudio se dio particularmente entre 1996 y 2001, manteniéndose prácticamente estable durante la segunda etapa analizada. En Misiones, por el contrario, las reducciones para todos los años de la escuela primaria se dieron entre 2001 y 2006. En el caso de Santiago del Estero, en cambio, la tendencia es paulatina.

Cuadro N°9: Tasa de repitencia (1996, 2001 y 2006). Variación porcentual y variación de puntos porcentuales (1996/2006). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Jurisdicciones seleccionadas y total país

		Total país	Buenos Aires	Jujuy	Misiones	Río Negro	Santiago del Estero
1°	1996	9,1	0,6	12,6	21,5	15,5	22,2
	2001	9,9	6,1	6,9	20,4	11,0	20,2
	2006	8,9	6,8	5,8	11,2	9,6	17,6
	Variación porcentual 1996/2006	-1,7%	1020,3%	-54,1%	-48,0%	-37,9%	-20,6%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	-0,1	6,2	-6,8	-10,3	-5,9	-4,5
2°	1996	7,3	5,2	7,6	14,2	10,2	14,8
	2001	7,0	5,2	3,9	14,5	5,8	14,0
	2006	6,5	5,4	3,7	8	6,1	12,1
	Variación porcentual 1996/2006	-11,3%	2,2%	-51,4%	-43,2%	-40,2%	-17,8%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	-0,8	0,1	-3,9	-6,1	-4,1	-2,6
3°	1996	5,6	3,7	6,6	10,4	8,8	12,0
	2001	6,1	4,4	3,0	11,7	5,0	11,0
	2006	5,7	4,7	3,2	7,1	5,9	9,2
	Variación porcentual 1996/2006	2,5%	27,2%	-52,0%	-31,7%	-32,6%	-23,3%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	0,1	1,0	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8
4°	1996	4,9	2,6	6,4	10,7	8,6	10,1
	2001	5,2	3,6	2,6	11,1	4,7	9,1
	2006	5,7	4,7	2,2	6,9	6,6	8,4
	Variación porcentual 1996/2006	16,4%	83,0%	-64,9%	-34,9%	-22,7%	-16,8%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	0,81	2,1	-4,2	-3,7	-1,9	-1,7
5°	1996	3,9	2,0	6,1	7,7	10,1	7,7
	2001	4,3	3,5	2,1	8,1	5,0	6,7
	2006	5,2	4,8	2,0	5,8	7,0	6,6
	Variación porcentual 1996/2006	33,3%	133,2%	-67,1%	-24,6%	-30,3%	-14,8%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	1,3	2,7	-4,1	-1,9	-3,1	-1,1
6°	1996	3,0	1,8	5,1	6,3	6,8	5,3
	2001	3,6	3,6	1,4	5,8	4,7	4,3
	2006	4,2	4,5	1,5	3,9	6,0	3,6
	Variación porcentual 1996/2006	38,3%	149,4%	-71,2%	-37,4%	-12,2%	-31,6%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	1,1	2,7	-3,6	-2,4	-0,8	-1,6

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

Tasa de sobreedad

El segundo indicador analizado en las provincias seleccionadas es la tasa de sobreedad. Tal como se puede observar en el **cuadro 10**, en provincia de Buenos Aires, en Río Negro y en Jujuy, en concordancia con la baja tasa de repitencia, el porcentaje de alumnos con sobreedad es menor al promedio de las provincias: 15,71% en Buenos Aires, 19,86% en Jujuy y 24,69% en Río Negro. En Santiago del Estero y en Misiones la tasa de sobreedad es bastante más alta que en el promedio de las jurisdicciones: 34,62% y 39,81%.

En todas las provincias consideradas, la tasa de sobreedad aumenta a medida que se avanza en la escolaridad (**cuadro 10**). Sin embargo, en Santiago del Estero y Misiones, las dos provincias con tasas de sobreedad más altas, se corroboran mayores diferencias entre los años de estudio de la escuela primaria: en 6to. año en Santiago del Estero el porcentaje de alumnos con sobreedad en 6to. año en Santiago del Estero era, en 2005, un 30% más que en el primer año y, en Misiones, un 50% más. Luego, a medida que las provincias presentan menores tasas totales de sobreedad, las diferencias entre los años de estudio se achican.

Cuadro N°10: Porcentaje de alumnos con sobreedad (2005). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Jurisdicciones seleccionadas. Promedio 24 provincias y total país

Jurisdicción	Total	Año					
		1°	2°	3°	4°	5°	6°
Buenos Aires	15,7	9,3	13,3	15,2	17,1	18,8	20,8
Jujuy	19,8	10,5	16,6	20,1	21,8	24,2	26,0
Río Negro	24,7	13,2	19,5	22,7	27,1	31,1	34,4
Santiago Del Estero	34,6	27,3	34,8	36,1	38,2	37,2	36,3
Misiones	39,8	28,5	38,0	42,6	44,8	44,6	43,3
Promedio total provincias	25,4	17,3	22,7	25,4	28,2	29,4	30,4
Total país	22,5	15,5	20,5	22,7	24,9	25,9	26,7

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

Con respecto a la evolución, nuevamente la provincia de Buenos Aires presenta una situación crítica durante la última década sobre la que hay datos disponibles: entre 1996 y 2005 el porcentaje de alumnos con sobreedad se incrementó en más de un 54%, más del doble de lo que aumentó en Misiones, la segunda jurisdicción con una evolución menos favorable. En el otro extremo, Jujuy vuelve a destacarse, con una reducción en la tasa de sobreedad del 25,1%. Santiago del Estero y Río Negro presentan situaciones un poco más estables: Río Negro con una reducción del 9,0% y Santiago del Estero con un aumento del 5,8%. Cabe destacar que tanto en Misiones como en Santiago del Estero la tasa de sobreedad aumenta en el período analizado a pesar de la reducción importante en la tasa de repitencia (**cuadro 11**).

Cuadro N°11: Porcentaje de alumnos con sobreedad y tasa de variación (1996/2005). Nivel primario (1° a 6°). Evolución 1996/2005. Jurisdicciones seleccionadas. Promedio 24 provincias y total país

Jurisdicción	Porcentaje de alumnos con sobreedad										Tasa de variación 1996/2005
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Jujuy	28	28,1	27,6	22,8	23,1	23,2	21,7	20,9	21	19,9	-25,1
Río Negro	27,6	30,1	29,4	29,4	29,0	28,4	26,9	25,5	25,1	24,7	-9,0
Santiago del Estero	33,4	40,1	38,8	38,5	39,0	36,3	37,0	36,1	35,3	34,6	5,8
Misiones	35,4	41,7	41,6	42,3	41,2	39,4	41,8	42,6	41,7	39,8	17,8
Buenos Aires	10,4	12,2	12,1	12,4	12,6	13,8	15,2	15,6	16,1	15,7	54,6
Promedio total provincias	27,0	30,4	29,9	29,1	29,0	28,2	28,5	28,1	27,8	26,9	3,3
Total país	18,2	21,8	22	21,4	21,3	21,6	22,7	22,8	22,9	22,6	25,9

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

En concordancia con la evolución de la tasa de repitencia por año de estudio, la provincia de Buenos Aires es la única jurisdicción analizada que entre 1996 y 2006 vio aumentar el porcentaje de alumnos con sobreedad en todos los grados de la escuela primaria. Sobresale el caso de 1er. grado entre 1996 y 2001, con un aumento en la tasa de sobreedad de 3,02% a 8,74% (**cuadro 12**). Asimismo, si bien Santiago del Estero es la única provincia que, junto con Buenos Aires, aumentó la tasa de sobreedad en el primer año de estudio, en los demás grados de la escuela primaria de esta jurisdicción el porcentaje de alumnos con sobreedad disminuyó durante el período analizado.

Cuadro N°12: Porcentaje de alumnos con sobreedad (1996, 2001 y 2006). Variación porcentual y variación de puntos porcentuales (1996/2006). Por año de estudio. Nivel primario (1° a 6°). Jurisdicciones seleccionadas y total país

		Total país	Buenos Aires	Jujuy	Misiones	Río Negro	Santiago del Estero
1°	1996	13,5	3,0	15,9	30,5	18,0	26,8
	2001	15,1	8,7	14,7	30,9	15,8	25,5
	2006	15,5	9,3	10,5	28,5	13,2	27,3
	Variación porcentual 1996/2006	14,2%	208,1%	-33,6%	-6,3%	-26,6%	1,7%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	1,9	6,2	-5,3	-1,9	-4,8	0,4
2°	1996	20,3	9,9	24,6	41,1	26,2	40,7
	2001	20,1	12,2	19,3	40,0	23,9	36,1
	2006	20,5	13,3	16,6	38,0	19,5	34,8
	Variación porcentual 1996/2006	1,0%	35,1%	-32,4%	-7,5%	-25,5%	-14,4%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	0,2	3,4	-8,0	-3,1	-6,6	-5,8
3°	1996	23,1	12,7	28,6	45,3	30,9	43,9
	2001	23,0	14,7	22,7	42,9	28,7	39,6
	2006	22,7	15,2	20,1	42,6	22,7	36,1
	Variación porcentual 1996/2006	-1,6%	19,9%	-29,9%	-5,9%	-26,3%	-17,6%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	-0,37	2,5	-8,5	-2,6	-8,1	-7,7
4°	1996	25,11	14,8	32,4	47,7	33,5	46,3
	2001	23,79	15,2	25,0	43,1	32,1	40,6
	2006	24,91	17,1	21,8	44,8	27,1	38,2
	Variación porcentual 1996/2006	-0,79%	15,7%	-32,4%	-6,1%	-19,1%	-17,4%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	-0,2	2,3	-10,5	-2,9	-6,4	-8,0
5°	1996	25,3	16,2	33,2	46,8	37,9	44,6
	2001	23,6	15,2	28,2	41,2	34,0	39,5
	2006	25,9	18,8	24,2	44,6	31,1	37,2
	Variación porcentual 1996/2006	2,5%	16,5%	-26,9%	-4,5%	-17,8%	-16,7%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	0,6	2,6	-8,9	-2,1	-6,7	-7,4
6°	1996	25,6	17,5	35,2	45,4	37,3	44,0
	2001	25,0	16,9	31,7	41,5	37,1	40,5
	2006	26,7	20,8	26,0	43,3	34,4	36,3
	Variación porcentual 1996/2006	4,4%	18,7%	-26,1%	-4,7%	-7,7%	-17,4%
	Variación puntos porcentuales 1996/2006	1,1	3,3	-9,2	-2,1	-2,9	-7,7

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

Síntesis

En resumen, de las cinco provincias seleccionadas, Misiones y Santiago del Estero son los dos casos con tasas de repitencia y sobreedad más altas y superiores al promedio de las jurisdicciones. Cabe destacar, como se mencionó previamente, que en ambas disminuye la repitencia mientras que aumenta la sobreedad. Esto podría haber sucedido como consecuencia del aumento del porcentaje de niños y niñas que abandonan la escuela, para reinscribirse al año siguiente, lo que aumentaría la sobreedad a pesar de una disminución en la repitencia.

Santiago del Estero fue la provincia con menor variación durante los años considerados. Río Negro, por su parte, es una provincia cuyos indicadores se acercan al promedio de las provincias, con una evolución muy favorable durante el período estudiado. De hecho, entre 1996 y 2006, fue la cuarta provincia del total del país con mayor reducción porcentual en la tasa de repitencia y la segunda en la tasa de sobreedad.

El caso de Jujuy es destaca especialmente: se trata de una provincia con un alto porcentaje de población con NBI pero con bajas tasas de repitencia y sobreedad en el nivel, y una tendencia decreciente en ambos indicadores. De hecho, fue la provincia con mayores reducciones porcentuales entre 1996 y 2006 de todo el país.

La provincia de Buenos Aires, por su parte, muestra una repitencia y una sobreedad por debajo del promedio nacional, pero con una tendencia creciente preocupante.

En el presente apartado se analizaron los indicadores de trayectoria de los alumnos. En los siguientes, se indagarán las políticas específicas referidas a la evaluación y la promoción, a fin de poder contextualizar las tendencias presentadas.

2.2 Hacia una tipología de las políticas educativas

En esta sección se expone una tipología sobre las políticas públicas pasibles de ser implementadas para mejorar las prácticas escolares de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos de nivel primario. Como toda tipología, esquematiza realidades complejas y dinámicas, que no siempre se ajustan a las categorías que pretenden ordenarlas y comprenderlas. Por otra parte, no se trata de una tipología exhaustiva, ya que probablemente deje por fuera otras opciones de políticas. Con estas salvedades, este ensayo de clasificación tiene el interés de permitir el análisis conjunto de distintas políticas orientadas mejorar las trayectorias escolares de los alumnos a partir de ciertos criterios que permiten evaluarlas, compararlas, jerarquizarlas y ponerlas en relación.

Cuadro N°13: Tipología de políticas educativas de mejora de prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos del nivel primario

Ámbito de intervención	Clasificación de las políticas												
	Factores afectados *			Propósito **		Cobertura		Impacto		Costos		Complejidad técnica	
	Exógenos	Endógenos	Preventivas	Paliativas	Focalizadas	Universales	Corto plazo	Mediano plazo	Bajos	Medios/Altos	Baja	Media/Alta	
Prácticas pedagógicas		X	X			X		X	X	X			X
	Formación docente			X									
	Capacitación docente		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
	Apoyo técnico a las escuelas		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
	Producción de materiales para orientar la enseñanza y la evaluación		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
	Distribución de instrumentos de evaluación		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Prácticas pedagógicas		X	X	X		X		X	X	X	X	X	X
	Circulación de experiencias entre escuelas		X	X									
	Definición homogénea de los criterios de evaluación y promoción		X	X									
	Promoción asistida		X	X		X		X	X	X			X
			X	X		X		X	X	X			X
Tiempo escolar	Repitencia		X		X		X	X	X	X	X	X	X
	Promoción directa/automática		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
	Jornada extendida		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
	Apoyo escolar durante el año lectivo		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
	Apoyo escolar fuera del año lectivo		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Escuelas abiertas los sábados		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Escuelas de verano		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Tareas en el hogar		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
	Grados de aceleración		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Políticas de compensación		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cultura escolar	Campaña comunicacional de valoración de la educación primaria		X	X		X		X	X	X	X	X	X
	Campaña comunicacional de transformación de las representaciones sobre repitencia		X	X		X		X	X	X	X	X	X
	Campaña para modificar las representaciones de docentes y familias sobre las capacidades de aprendizaje de los alumnos desfavorecidos		X	X		X		X	X	X	X	X	X
	Campaña masiva sobre la importancia de la integración socioeducativa en las escuelas												
	Ciclo de reuniones con supervisores y directivos		X	X		X		X	X	X	X	X	X
	Estrategias para atender los aspectos afectivos de la enseñanza y el aprendizaje		X	X		X		X	X	X	X	X	X
			X	X		X		X	X	X	X	X	X

* Esta tipología fue tomada de López, Néstor y Gluz, Nora: *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90 en la Argentina*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires, 2002.

** Esta tipología fue tomada de Kit, Irene; Labate, Hugo y 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.

Ámbito de intervención	Clasificación de las políticas											
	Factores afectados *		Propósito **		Cobertura		Impacto		Costos		Complejidad técnica	
	Exógenos	Endógenos	Preventivas	Paliativas	Focalizadas	Universales	Corto plazo	Mediano plazo	Bajos	Medios/Altos	Baja	Medial/Alta
Elaboración y difusión de un Plan de Mejora de las Trayectorias Escolares, que incluya fuertes componentes de evaluación, promoción y clasificación		X	X					X	X			X
Constitución de un equipo específico del Programa que forme parte de la Dirección de Nivel Primario		X	X					X	X		X	
Coordinación de las acciones entre las distintas áreas del Ministerio ligadas a la educación primaria		X	X					X	X			X
Revisión de la normativa vigente con respecto a temáticas de la evaluación y la promoción												
Definición homogénea de los criterios de evaluación y promoción												
Encuentros de supervisores y directores para trabajar las diversas líneas del Plan de Mejora de las Trayectorias Escolares, con énfasis en las prácticas de evaluación, promoción y clasificación		X	X		X			X	X			X
Procesamiento y utilización de la información sobre trayectorias escolares y resultados de aprendizaje		X	X		X			X	X			X
Estudio sobre las prácticas desarrolladas en escuelas con población desfavorecida que alcanzan buenos logros de aprendizaje y altos niveles de promoción		X	X		X			X	X			X

Gobierno del sistema educativo

Como se expone en el **cuadro 13**, las políticas han sido clasificadas, por un lado, según esferas temáticas. A saber: las prácticas pedagógicas de las escuelas, el tiempo escolar, la cultura escolar, la organización institucional, la clasificación de los alumnos, y el gobierno mismo del sistema educativo.

Las distintas esferas no constituyen compartimentos estancos, sino que sostienen relaciones de diverso tenor entre sí. Así, las políticas centradas en mejorar el gobierno de la educación determinan el impacto del resto de las políticas, orientadas al sistema educativo. Por otra parte, las políticas puramente pedagógicas pueden depender en cierta medida de las políticas referidas a la clasificación de los alumnos. En cuanto a las políticas destinadas a modificar la cultura escolar, el tiempo escolar o la organización institucional, todas ellas se retroalimentan y afectan directamente las prácticas pedagógicas, más allá del conjunto de políticas que las tienen específicamente por objeto.

Cada uno de los ejemplos de política es clasificado, a su vez, de acuerdo con varios criterios: (a) según afecten factores endógenos o exógenos al sistema educativo; (b) según tengan el propósito de prevenir o paliar problemas en las trayectorias escolares de los alumnos; (c) según comprendan a una porción o al conjunto del sistema educativo (focalizadas o universales); (d) según supongan un impacto a corto o mediano plazo en las trayectorias escolares y en los logros de aprendizaje de los alumnos; (e) según exijan costos bajos o medios-altos, y (f) según requieran de los Ministerios capacidades técnicas bajas o medio-altas.

Las políticas están presentadas de manera general. Dado que su contenido específico puede definirse de diferentes maneras, la inclusión de una política en una u otra esfera se definió en función de su contenido prioritario. Por ejemplo, la política de jornada extendida, que puede ser considerada como una política referida al "tiempo escolar" o a las "prácticas pedagógicas", en función del peso de cada una de estas dimensiones se la incluyó en "tiempo escolar". Asimismo, para la clasificación en más de un caso se han asignado dos cruces (X), de forma tal que una política puede responder a más de un criterio. Por ejemplo, la política de capacitación docente puede ser paliativa o preventiva, de bajo o alto costo, etc., según sus características.

Con la intención de desplegar el cuadro y de explicar la tipología propuesta, se seleccionarán a continuación algunos ejemplos de cada esfera temática. El desarrollo se complementará con la mención de casos de políticas provinciales recientes o en curso.

2.2.1 Políticas centradas en las prácticas pedagógicas

Este conjunto de políticas comprende las iniciativas orientadas a afectar las prácticas de transmisión de los docentes, en particular la enseñanza y la evaluación. La mayoría de los especialistas consultados acuerda en que esta es la dimensión central para mejorar las trayectorias escolares y los logros de aprendizaje de los alumnos.

Esto no supone de ningún modo que el resto de las políticas sea prescindible, ya que en la mayoría de los casos condicionan y pueden contribuir a potenciar las políticas pedagógicas. Pero si bien es fundamental considerar la multidimensionalidad de la problemática del retraso escolar, y concebir por lo tanto estrategias integrales para remediarlo, no todos los tipos de política parecen situarse en el mismo plano. Y, como lo revelan ciertos estudios, justamente las políticas pedagógicas son las que tienen menos protagonismo en la agenda pública (López y Gluz, 2002).

Veamos algunos ejemplos, comenzando por una política que sí goza de mucho protagonismo entre las políticas pedagógicas en la Argentina, tanto a nivel nacional como provincial: la capacitación docente, en este caso vinculada con las prácticas de enseñanza. Como el resto de las políticas pedagógicas, la capacitación docente afecta factores endógenos, es decir propiamente pedagógicos, puede tener tanto propósitos preventivos como paliativos, ser implementada en forma focalizada o a escala, y tener diferentes niveles de costos según su diseño e intensidad. Por ejemplo, en la Argentina, las capacitaciones docentes en el marco de la Red Federal de Educación durante la década de los noventa fueron implementadas a escala, aunque con bajos costos por capacitación debido al dispositivo utiliza-

do (el curso). En muchos casos sus contenidos han sido más bien paliativos, ya que han buscado modificar prácticas que producen malos resultados. Sin embargo, en otros casos las capacitaciones pueden considerarse preventivas y, al utilizar dispositivos constantes e intensivos de acompañamiento y asesoramiento a las escuelas, pueden ser más costosas (aunque en menor medida que otro tipo de políticas, como la extensión de la jornada, por ejemplo).

Ahora bien, lo que hay que señalar es que los dispositivos de capacitación por sí solos no producen necesariamente cambios en los resultados si no están acompañados por otras políticas. Entre ellas: (a) la adecuación de los modelos de evaluación (se debe evaluar lo que efectivamente se enseñó, cosa que no es habitual y se deben considerar los avances relativos de los alumnos con criterio de ciclo, ya que la alfabetización inicial no es un proceso que se pueda garantizar necesariamente en un año escolar sobre todo si se trata de población en situación de pobreza con un promedio bajo de años de escolaridad de los padres); (b) la sensibilización acerca del problema del fracaso escolar como responsabilidad institucional y no individual de los niños; c) la implementación de alternativas de apoyo a la gestión escolar destinadas a directores para que guíen los principios (a) y (b); (d) la adecuación de la normativa, y (e) la participación de distintos niveles de gobierno o de distintas agencias para llevar adelante el proceso.

Una política de otro orden, más específica, podría consistir en la distribución de instrumentos de evaluación por año y área curricular a las escuelas. Atendiendo también factores endógenos de las trayectorias escolares, esta política puede tener un carácter tanto preventivo como paliativo, según esté destinada al conjunto del sistema educativo o al grupo de escuelas con indicadores más elevados de retraso escolar. Sus efectos sobre las prácticas docentes pueden llegar a constatarse en el corto plazo, no requiere importantes inversiones, pero exige ciertas capacidades técnicas por parte de los funcionarios ministeriales.

Otro ejemplo de política pedagógica es la promoción asistida. Esta alternativa consiste en el pasaje directo, pero asistido, a lo largo del primer ciclo de la escuela primaria, para favorecer la continuidad de la experiencia escolar de los niños, contemplar sus diversos puntos de partida y, de este modo, evitar la repitencia. Esta política pone el foco en la didáctica de la enseñanza y la evaluación mediante la producción de guías para docentes, el apoyo técnico y la capacitación. Sin embargo, la experiencia más desarrollada en la Argentina bajo este concepto incluye también otras dimensiones, tales como la producción de información para el seguimiento de los resultados de aprendizaje o la gestión institucional, por lo que se complementa fuertemente con políticas correspondientes a otras esferas temáticas¹⁵.

Definida en estos términos, la promoción asistida atiende los factores endógenos del retraso escolar, y constituye una medida preventiva ya que apunta a evitar la repitencia. Se trata de una política que hasta ahora se ha implementado de manera focalizada -en aquellas escuelas con mayor cantidad de repitentes-, pero podría concebirse como una política universal. Las experiencias realizadas indican que se trata de una iniciativa con impacto en el corto plazo, que no exige grandes inversiones presupuestarias, pero sí ciertas capacidades técnicas para el diseño de los materiales pedagógicos, el apoyo técnico a las escuelas y el seguimiento de los datos estadísticos.

2.2.2 Políticas que afectan el tiempo escolar

El tiempo de enseñanza es un factor crucial para el aprendizaje. No obstante, diversos estudios muestran la insuficiencia y mal aprovechamiento del tiempo de enseñanza en las escuelas argentinas, tanto a causa de los paros o el ausentismo de los docentes como por el tiempo ocupado en tareas no propiamente educativas (McMeekin, 1993; Martinic, 2002).

Frente a esta realidad, la política de extensión de la jornada escolar apunta justamente a aumentar el tiempo de exposición a la enseñanza. Esta política puede incluir en mayor o menor medida acciones orientadas a reformular el formato y las prácticas escolares. En todo caso, afecta directamente factores endógenos o propiamente educativos, puede tener fines preventivos o paliativos, suele implementarse de manera focalizada -sobre todo en los paí-

¹⁵Nos referimos al proyecto "Todos Pueden Aprender", implementado en cuatro provincias y desarrollado en el recuadro 1 de la sección 3 del apartado 3.

ses y provincias con recursos limitados- pero puede pensarse su implementación universal, tiende a revelar sus efectos en el mediano plazo, implica importantes costos (quizás más que las demás políticas planteadas), y cierta complejidad técnica, sobre todo en los casos en los que se concibe como una estrategia de reforma escolar integral¹⁶.

En lo que se refiere a las prácticas de evaluación y promoción específicamente, la extensión de la jornada puede implicar más tiempo de aprendizaje para el alumno, así como habilitar nuevas instancias y formas de evaluación. Es por ello que esta política, que implica más tiempo para todos los alumnos de la escuela o el sistema (según su escala), permitiría realizar un mejor acompañamiento a los alumnos con mayores necesidades, sin recaer en la estigmatización. De esta forma, puede convertirse en una reforma estructural del sistema, que reduzca significativamente las desigualdades educativas provenientes de las condiciones sociales y culturales de los hogares.

La política de cursos reducidos, que se propone disminuir la cantidad de alumnos por grado/sección, también implica aumentar el tiempo de exposición del alumno con el docente. Sin embargo, en este caso el supuesto no se basa en la idea de que no alcanza el tiempo escolar para cubrir todos los contenidos obligatorios de la enseñanza (como en la jornada extendida), sino que supone que la problemática se centra en la dinámica pedagógica de un aula demasiado numerosa, especialmente ante la complejidad creciente de la dispersión de los grupos.

Con un sentido muy diferente, la promoción directa/automática también impacta sobre el tiempo escolar, en la medida en que impide la repitencia -que supondría la duplicación del plazo exigido para completar un grado- sin involucrar la dimensión específicamente pedagógica. La clasificación sugiere que, si se lograra afectar los factores endógenos, podría ser considerada una medida preventiva, en tanto impediría la repitencia. Es una decisión que suele afectar al conjunto de escuelas y no demanda ningún costo presupuestario ni capacidad técnica¹⁷. Su impacto es inmediato en las trayectorias escolares, aunque para evaluarlo en relación con los resultados de desempeño en la alfabetización inicial es necesario considerar, de manera complementaria, las estrategias de enseñanza propuestas para acompañar la política de promoción directa.

La política de grados de aceleración también atañe la dimensión temporal del aprendizaje, ya que su propósito es que los alumnos con sobriedad cursen dos años en uno para acelerar su trayectoria escolar. Esta política suele comportar un diseño pedagógico particular que incluye, entre otras acciones, la adaptación curricular, el asesoramiento técnico a las escuelas, la capacitación docente y la producción de material didáctico (Batiuk, 2008).

Las políticas de *apoyo escolar*, por su parte, extienden la exposición del niño a la relación pedagógica con el docente desde una perspectiva focalizada, es decir, para aquellos alumnos con mayores dificultades de aprendizaje. Su principal ventaja frente a las políticas de extensión del tiempo escolar para todos los alumnos es la reducción de los costos, aunque implica asumir el riesgo (en función del contexto y las modalidades de implementación) de la estigmatización de los niños.

El apoyo escolar puede implementarse de diferentes formas. Entre ellas: (a) tiempo complementario a contra turno, para los alumnos con dificultades; (b) maestro de apoyo dentro del aula que puede focalizar su atención sobre algunos grupos de alumnos o sobre niños individuales (por ejemplo, la experiencia del programa "Maestro más maestro" de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), a la par que trabaja en pareja pedagógica con el docente a cargo; (c) maestro de apoyo fuera del aula pero dentro del tiempo regular de clase (ya sea en el recreo, en horas libres o en

¹⁶En el país, abundan los ejemplos de políticas de ampliación de la jornada escolar. En los últimos años, al menos las provincias de Córdoba, Mendoza, Buenos Aires, San Juan, Río Negro, Santa Cruz, La Pampa y Ciudad de Buenos Aires han implementado medidas en este sentido. Vale destacar los casos de Córdoba y San Juan. En la provincia de Córdoba se implementó en 2005 el Programa "Escuelas de Jornada Ampliada", que extendía una hora y media reloj diarias el tiempo escolar, y otorgaba dos horas semanales para el trabajo institucional docente. El Programa comprendía Informática, Inglés, Teatro y apoyo escolar, y se implementaba en escuelas seleccionadas por su vulnerabilidad socioeconómica (141 escuelas, 7,5% del total), a partir de proyectos específicos presentados por la comunidad educativa. Por otro lado, en la provincia de San Juan se implementó en 2006 el Programa "Escuelas de Jornada Completa", que extendía cuatro horas diarias la jornada escolar. El Programa se implementó en escuelas seleccionadas (29 escuelas, 8,3% del total) también por su vulnerabilidad, que debían optar por una especialidad (Música, Educación Física o Agropecuaria). La iniciativa incluyó Teatro, Computación, Inglés y Plástica.

¹⁷La promoción directa o automática fue adoptada circunstancialmente en algunas provincias, sobre todo en ocasiones de paros reiterados, con el argumento de no cargar sobre los hombros de los alumnos la responsabilidad de autoridades y docentes por el tiempo perdido.

horas de clase para una atención más personalizada); (d) apoyo a través de gabinetes, que puede incluir un acompañamiento propiamente pedagógico (la opción (c)) o un seguimiento interdisciplinar del alumno a partir de la hipótesis de que el alumno padece alguna patología o que existe alguna causa no pedagógica de las dificultades de aprendizaje, y (e) articulación con instituciones complementarias (centros de apoyo escolar, organizaciones sociales, etc.), que implican una perspectiva complementaria a la escuela. Esta articulación tiene el beneficio de poder complementar el trabajo de apoyo escolar propiamente dicho con actividades recreativas, deportivas y culturales que faciliten la integración pedagógica, aunque comprende un riesgo de ruptura con las prácticas escolares en torno a la inclusión o exclusión.

Las *políticas de compensación*, por su parte, también forman parte de aquellas que consideran extender el tiempo escolar en forma focalizada, por lo que podrían ser parte de aquellas de apoyo escolar, aunque estos casos tienen la particularidad de contemplar a su vez nuevas instancias para la evaluación y promoción de los alumnos.

Las *tareas en el hogar* han sido históricamente una de las acciones pedagógicas más extendidas en el sistema educativo para prolongar el tiempo de aprendizaje de los alumnos. Esto ha llevado a que algunos autores de la sociología de la educación (Bernstein, 1994) hayan afirmado que la escuela pública ha sido históricamente subsidiada con el tiempo pedagógico complementario de los hogares de los estratos medios de la sociedad y pagada con el fracaso escolar de los sectores populares que carecen de él. La política educativa ha dejado esta acción pedagógica librada a la consideración de los docentes, aunque la implementación de otras políticas de extensión del tiempo escolar (como las mencionadas en la presente sección) supone atacar las desigualdades generadas por las tareas en el hogar.

2.2.3 Políticas que afectan la cultura escolar

Un desafío profundo de los cambios necesarios para la mejora de las trayectorias escolares y la calidad educativa radica en la dimensión cultural de las relaciones y representaciones de los docentes, padres y alumnos, atravesados por sus desiguales condiciones sociales. Para atender esta dimensión de la problemática, la esfera de políticas que afectan la cultura escolar, también conocidas como "políticas de la subjetividad", se orienta a modificar las naturalizaciones que reproducen las desigualdades educativas.

Como ejemplo de este tipo de políticas, la *campaña comunicacional de transformación de las representaciones sobre la repitencia* se centra en reemplazar la visión positiva que tienen muchos docentes sobre la repitencia -considerada como una segunda oportunidad para el aprendizaje- por una concepción más actualizada y apoyada en la evidencia de la investigación sobre los efectos negativos de esta medida. Se trata de una política que atañe netamente a factores endógenos, es preventiva, comprende al conjunto del sistema educativo y puede -inclusive- involucrar al conjunto de la sociedad. Sus efectos pueden percibirse en el largo plazo, su costo no es necesariamente elevado, aunque tiene cierta complejidad técnica ya que pretende movilizar concepciones muy instaladas en los maestros.

2.2.4 Políticas que afectan la organización institucional

Diversas prácticas naturalizadas del funcionamiento de las escuelas inciden en gran medida en las trayectorias escolares de los alumnos. La participación del director en la tarea pedagógica, la asignación de los docentes a los distintos grados, los criterios para la conformación de los grupos de alumnos, la organización del trabajo docente (coordinación entre sí, presencia de docentes de apoyo, etc.) o la relación con las familias son todas dimensiones de peso para la enseñanza, la evaluación y la promoción de los alumnos.

Así, por ejemplo, la *asignación de docentes en primer ciclo según criterios pedagógicos* suele realizarse de manera rutinaria y no estar ligada a fundamentos pedagógicos. Sin embargo, diversas experiencias e investigaciones revelan la importancia de asignar docentes comprometidos y especializados al primer grado. Asimismo, algunas expe-

riencias de política sostienen los efectos positivos de la asignación del mismo docente a un mismo grupo a lo largo de todo el primer ciclo, para garantizar el seguimiento de los aprendizajes y evitar la repetición. Estas medidas atañen a factores endógenos, son preventivas, pueden ser implementadas tanto de manera focalizada como universal, son de bajo costo y no exigen mayores capacidades técnicas de los Ministerios.

La *decisión compartida sobre la promoción* entre dos docentes o con el director es otra medida que contribuye a limitar la arbitrariedad que caracteriza el juicio en el momento de pasaje de los alumnos de un año escolar al siguiente¹⁸. Esta medida tiene la ventaja de lograr un impacto en el corto plazo y, paralelamente, no exigir demasiados costos ni capacidades técnicas. Sin embargo, los efectos positivos sobre las trayectorias de los alumnos de esta medida dependen de las representaciones y prácticas predominantes entre los docentes, por lo que se encuentra directamente condicionada por las políticas pedagógicas y culturales.

Por el contrario, la *revisión de la gestión directiva* constituye una política más integral y más compleja. Esta política aspiraría a lograr un mayor liderazgo y presencia de los directores en aspectos organizacionales y pedagógicos de la escuela, tales como la coordinación de la tarea pedagógica de los docentes, el seguimiento de los alumnos con dificultades de aprendizaje, la definición de criterios comunes de evaluación y promoción, etc. También en este caso la política concierne factores educativos, es de carácter preventivo, puede ser implementada en el conjunto de escuelas primarias del sistema, sus efectos suelen constatarse en el mediano plazo, y si bien no implica grandes inversiones presupuestarias tiene cierta complejidad técnica ya que supone modificar tradiciones de gestión escolar muy asentadas en el sistema educativo.

2.2.5 Políticas que afectan el gobierno del sistema educativo

Como se verá en el análisis de los casos provinciales (apartado 3), ciertas condiciones del gobierno de la educación resultan de vital importancia para la implementación de políticas que logren mejorar las prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos. Ante todo, tanto la continuidad de las autoridades educativas, como el compromiso con la problemática de las más altas esferas de los Ministerios de Educación, o la disponibilidad de los recursos necesarios para desarrollar las acciones son algunas de esas condiciones básicas sin las cuales es muy complejo sostener las políticas en el tiempo y obtener resultados positivos.

Más específicamente, una serie de medidas ligadas a la gestión misma de las políticas resulta fundamental para potenciar su impacto. Desde la conformación de un equipo específico articulado con el resto de las áreas ministeriales ligadas con la educación primaria, pasando por la elaboración de un plan secuenciado para la implementación de la política, hasta la producción, interpretación y utilización de información estadística para el adecuado seguimiento de la trayectoria de los alumnos, todas estas y las que se sugieren en el **cuadro 13** son acciones centrales referidas al gobierno educativo. Aunque no se trata de acciones de alto costo económico, implican la superación de una serie de falencias muy enquistadas en la mayoría de las gestiones provinciales.

¹⁸La provincia de Río Negro optó por esta medida en su Regimen de Evaluación y Promoción (2002), donde queda establecido que el docente "evalúa y decide promoción junto con el docente del año siguiente". Esta norma implementa "comisiones evaluadoras complementarias", integradas por dos docentes (el maestro al frente del año, y el del año inmediato superior). En la misma línea, la resolución sobre los períodos de compensación (2008), deja establecido que, además de la decisión del docente sobre la promoción de los alumnos, "el equipo directivo de la escuela debe ser comunicado y opina". Pese a la normativa vigente, en las entrevistas realizadas, supervisores y docentes dieron cuenta de los límites de estas medidas. Los argumentos giraron en torno a la falta de una "cultura internalizada de armar equipos de trabajo", donde "cada docente trabajó con su grupo de grado de manera personalizada".

3. Políticas provinciales de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos

3.1. Definiciones legales en materia de evaluación y promoción en las 24 provincias

Las reglas oficiales que definen los criterios, procesos y modalidades de evaluación y promoción de los alumnos ocupan un lugar central como dispositivo para las políticas educativas. Esto es así por dos motivos. Por un lado, porque transmiten principios, concepciones y modelos que influyen significativamente las representaciones y prácticas de los actores del sistema educativo. Por otro lado, porque la normativa constituye un marco de referencia clave para el funcionamiento cotidiano de las escuelas, en particular en lo referido a la evaluación y la promoción.

En efecto, la evaluación y la promoción no son simples prácticas pedagógicas sino que afectan legalmente a docentes y alumnos, en la medida en que los primeros deben proveer evidencias de sus juicios, y los segundos son examinados y clasificados por su pertenencia a determinado tramo del sistema educativo. Así, como lo plantea Perrenoud (1996: 22) la evaluación es un juicio pedagógico con fuerza de ley. Por estos motivos, aun en un sistema educativo cada vez más anómico (Braslavsky, 1993), donde la desatención de las prescripciones legales forma parte de los usos cotidianos, pareciera que la legislación en materia de evaluación y promoción tiene un peso particular en las prácticas de los docentes.

Dada la relevancia de los marcos legales en la materia y debido a los escasos estudios disponibles sobre la cuestión desde una perspectiva nacional y comparada, en esta sección se presentan los resultados de la sistematización y el análisis de la normativa vigente sobre la evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario en las 24 provincias¹⁹. Esta tarea, es complementada en el anexo, en donde se incluye un cuadro que resume las principales disposiciones normativas en la materia²⁰.

Antes de introducirnos en el análisis propiamente dicho, cabe destacar el enorme esfuerzo que ha implicado la mera recopilación de las normas, dada la cantidad de jurisdicciones, y las dificultades que se presentan a la hora de solicitar y recibir la documentación a y desde los Ministerios provinciales.

Una primera cuestión a señalar a modo introductorio se refiere al grado de actualización de la legislación: casi la mitad de las provincias (11) modificó la normativa sobre evaluación y promoción en el nivel primario a lo largo de los últimos cinco años. A este número habría que sumar los casos de Entre Ríos y Neuquén, que estaban trabajando en la revisión de sus marcos legales en la temática en el momento de la redacción de este informe. En el resto de las provincias las normas no tienen más de diez años, salvo en Córdoba, donde rige una Circular de 1982.

En sus considerandos, las nuevas normas hacen mención a los problemas de la repitencia y la sobreedad, y resaltan el compromiso con la retención y la calidad educativa. Acorde con la opinión de los especialistas (véase la introducción), las definiciones conceptuales en materia de repitencia indican que este mecanismo no ayudaría en la recuperación de contenidos. Así, se sugieren como estrategias para la recuperación de los aprendizajes la implementación de instancias de compensación y la organización por ciclo de la evaluación. En ese sentido, las normas enfatizan que el régimen de evaluación y promoción debe ser más abierto y flexible, a la par que los criterios deberían ser claros y generales. A su vez, varias normas mencionan la importancia de atender a la diversidad para favorecer la inclusión.

La intensiva renovación de la legislación sobre evaluación y promoción en el nivel primario da cuenta de la relevancia de la cuestión en el sistema educativo. Sobre todo, en comparación con otros aspectos de funcionamiento, donde rigen normas muy antiguas, como los Estatutos del Docente o los Reglamentos Generales de Escuelas.

¹⁹Este trabajo tiene como antecedente directo un relevamiento de la legislación en la materia realizado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE, 2003). Partiendo de esa recopilación, aquí se actualiza la normativa, al sistematizar 14 normas posteriores o no relevadas por el estudio de la DiNIECE, y se avanza en el análisis comparado del contenido de la legislación.

²⁰Consultar en Anexo, apartado 9, Cuadro analítico de las normativas de evaluación y promoción de nivel primario de las 24 provincias argentinas.

Buena parte de estas reformulaciones normativas se inscriben en el Acuerdo Marco de Evaluación, Acreditación y Promoción del Consejo Federal de Educación de 1999 (Serie A, N° 22), que definió las pautas federales en la materia. De hecho, 20 de las 24 jurisdicciones modificaron sus marcos normativos a partir de dicho año. El acuerdo conocido como "A22" establece una serie de "principios para la construcción de una cultura evaluativa", entre los cuales es preciso mencionar: (1) la calificación final no debe ser el producto del promedio de calificaciones parciales; (2) la instrumentación de instancias complementarias de evaluación; (3) la organización de equipos docentes responsables en forma compartida de los procesos de evaluación, y (4) la consideración de los contenidos actitudinales en la evaluación. Asimismo, el acuerdo "A22" fija una serie de criterios generales para la promoción en EGB, que debieran respetar las provincias. Entre ellos: "la decisión de no promover a un alumno de EGB o de Educación Polimodal, se tomará a partir de la información aportada por el equipo docente responsable de su proceso de aprendizaje y luego de instrumentadas todas las acciones complementarias establecidas"; "en EGB 1 y 2 la decisión de promover a un alumno se tomará considerando en forma global el nivel de aprendizaje alcanzado, cuando se evalúe con fundamentos que dichos aprendizajes son suficientes para garantizar una adecuada continuidad de la escolaridad".

En cuanto al tipo de normas, cabe mencionar que en la gran mayoría de las provincias el régimen de evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario se encuentra plasmado en una resolución (19 provincias), con excepción de Santa Fe, Corrientes y Córdoba, en las que dicho régimen se plasma en un decreto, una disposición y una circular respectivamente²¹. En los casos de las provincias de Catamarca y Neuquén no se especifica el tipo de normativa, ya que en ambas rigen documentos provisorios.

A continuación se analizan las prescripciones legales en materia de evaluación, y en segundo lugar, las referidas a la promoción.

3.1.1 Prescripciones legales en materia de evaluación

El análisis transversal de las normas de las 24 provincias en materia de evaluación se realizará en esta sección a través de los siguientes ejes temáticos: definiciones conceptuales; criterios y metodología de evaluación; instancias de compensación; escala de calificación; documentación e información para los padres o tutores, y periodicidad de la evaluación.

Una nueva retórica sobre la evaluación

La lectura trasversal de los 24 textos legales sobre evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario permite detectar la emergencia de una nueva retórica sobre la cuestión.

Por una parte, la mayoría de las provincias destacan todas o algunas de las siguientes características de la evaluación: continua, sistemática e integral. Tal como se define en los textos legales, la evaluación continua hace referencia al seguimiento de la enseñanza y el aprendizaje, para "comprobar" el progreso de los alumnos y el impacto del proceso de enseñanza. La evaluación sistemática alude a una evaluación unitaria, expresión del conjunto de la situación pedagógica y de las condiciones contextuales en las que se produce la enseñanza. Por evaluación integral se entiende aquella donde los contenidos procedimentales, actitudinales y conceptuales son evaluados en forma conjunta, teniéndose en cuenta el desempeño global de los alumnos y la integración de los logros de las expectativas de todas las áreas.

Por otra parte, la mayoría de los marcos legales provinciales establecen tres instancias o funciones de la evaluación: diagnóstica, formativa y final. Por evaluación procesual o formativa, se entiende la "verificación" permanente

²¹El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es particular, ya que el régimen de evaluación y promoción no se encuentra condensado en una sola norma. Por un lado, el Reglamento del Sistema Educativo de 2006 (Resolución 4.776/06) define lineamientos generales en la materia. Por otra parte, existen normativas complementarias que establecen diferentes estrategias para favorecer la promoción, como el Boletín Abierto (Resolución 3.789/04), los Grados de Nivelación (Resolución 2.429/03) y los Grados de Aceleración (Resolución 489/03).

de avances, esfuerzos, desempeño, predisposición, participación y aptitudes generales de los alumnos. La evaluación sumativa -parcial o final- supone la ponderación de los resultados y el rendimiento.

Estas floridas definiciones conceptuales contrastan con la ausencia de definiciones operacionales, es decir, metodológicas, sobre la evaluación en las propias normas. Por otro lado, como se verá en el apartado 4 del presente estudio, las interpretaciones que las autoridades y supervisores realizan de estas definiciones son de lo más variadas, así como las prácticas efectivas de evaluación de los docentes, que se ajustan a las normas de manera muy diversa.

Autonomía institucional en la definición de los criterios y metodologías de evaluación

Una cuestión muy llamativa de los marcos legales provinciales se refiere a la ausencia de indicaciones o prescripciones sobre los criterios y metodologías de evaluación. Respecto de los criterios de evaluación, la mayoría de las normas provinciales (16) deja librada la definición a las escuelas, casi todas explicitando que deben plasmarlos en el Proyecto Curricular Institucional (PCI) o el Proyecto Educativo Institucional (PEI). El resto de las provincias omite toda referencia a la responsabilidad por la definición de los criterios de evaluación. Este vacío resulta un aspecto clave de las políticas provinciales de evaluación de los alumnos, ya que en la mayoría de las jurisdicciones no se establecen pautas comunes con el propósito de garantizar aprendizajes prioritarios más allá de las escuelas a las que asistan los niños.

En este contexto, cabe destacar los casos de Corrientes, Salta, Santiago del Estero y San Luis, que hacen referencia a los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) como contenidos a priorizar en la evaluación.

En lo referido a las metodologías de evaluación, ninguna norma sugiere o prescribe estrategias didácticas específicas. Sólo la provincia de Buenos Aires otorga explícitamente esta atribución a las escuelas, a la vez que indica que los métodos de evaluación deben ser incluidos en el Plan Institucional de Evaluación.

Estos hallazgos confirman las interpretaciones de un estudio anterior sobre la normativa escolar en las provincias de Buenos Aires, Tucumán y Chaco (Veleda, 2009a). Allí se señalaba que la escasez de orientaciones legales acerca de las prácticas pedagógicas y las definiciones curriculares de las escuelas -entre las que se encontraban los criterios y metodologías de evaluación- daba cuenta de la vigencia en las provincias de una "autonomía escolar" poco apuntalada, donde la compleja tarea de enseñar queda enteramente depositada en manos de las escuelas.

Escalas, modalidades y frecuencias de calificación muy dispares

De las 24 normas provinciales, sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no explicita la escala de calificación que deberían utilizar los docentes. De las 23 provincias restantes, 10 optaron por la escala cualitativa o conceptual²², 8 establecen la escala cuantitativa o numérica²³, y 5 distinguen entre el primer y segundo ciclo²⁴- con escala conceptual para el primer ciclo y escala numérica para el segundo ciclo- o entre primer y segundo grado, por un lado, y tercer grado y EGB 2, por el otro (San Juan)²⁵. Por otra parte, 5 de las provincias que utilizan escala conceptual especifican las equivalencias numéricas²⁶, y sólo la provincia de Río Negro las fundamenta.

Resulta llamativa la vigencia de la escala numérica para la calificación de manera total o parcial en 13 provincias, cuando los especialistas en la temática señalan fuertes advertencias sobre los efectos negativos de esta escala en

²²Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Fe y Tierra del Fuego.

²³Corrientes, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tucumán.

²⁴Buenos Aires, Formosa, Salta y Santiago del Estero.

²⁵La provincia de Santa Cruz, que opta por la escala cuantitativa, deja abierta la opción de la escala cualitativa equivalente, mientras que en la provincia de Formosa también queda abierta esta opción para el segundo ciclo.

²⁶Entre Ríos, Formosa, Salta, Río Negro y Santa Cruz.

términos afectivos para el alumno, y su cuestionable impacto sobre el aprendizaje. Así lo formula Camilloni (1998: 144): "una escala numérica que no especificara en qué consisten los logros y los yerros no tendría utilidad para el alumno más que como pauta simbólica de su éxito o fracaso. No es de extrañar que con este tipo de calificaciones la evaluación suela quedar al margen de los procesos de enseñanza y aprendizaje y pierda, en consecuencia, sus funciones educativas".

La mayoría de las provincias (11) que implementan la escala numérica, establecen 6 como calificación mínima para la aprobación. En los casos de las provincias de Santa Cruz, Mendoza y Buenos Aires, la calificación mínima para la aprobación es 7, mientras que en la provincia de Jujuy se aprueba con 4. Vale destacar que Buenos Aires, Corrientes, Río Negro y Santiago del Estero establecen diferencias en la calificación requerida, y queda establecido que para tener derecho al período compensatorio la calificación mínima deberá ser de 4 (o su correspondiente, Poco Satisfactorio).

En 6 de las 15 provincias donde rige la escala cuantitativa en todo o en parte del nivel²⁷, la calificación final consiste en el promedio de las calificaciones obtenidas en todos los períodos que conforman el ciclo lectivo, pese a los criterios establecidos en el Acuerdo Marco de Evaluación, Acreditación y Promoción del Consejo Federal de Educación de 1999 (Serie A, N° 22). En el caso de la provincia de Santiago del Estero la calificación final resulta de la ponderación de las calificaciones parciales. En 9 provincias la calificación final consiste en un informe final integral, que debe dar cuenta del proceso global de aprendizaje. En la provincia de San Luis, la calificación final es un informe integral para primer ciclo y una nota promedio de las calificaciones parciales para segundo ciclo. El resto de las provincias no especifica la modalidad de calificación.

Las normas de la mayoría de las provincias (16) exigen a las escuelas la producción de calificaciones trimestrales, mientras que en 5 provincias son bimestrales. De estas últimas, la provincia de Río Negro estipula además la implementación de evaluaciones cuatrimestrales más generales. En tanto, la provincia de Santa Cruz establece solamente una periodicidad cuatrimestral. Las provincias de Chubut y Neuquén no especifican la periodicidad de las calificaciones en la normativa analizada. Por otra parte, 3 provincias establecen un mínimo de evaluaciones que deben tomarse en cada período (Corrientes, Formosa y Santiago del Estero).

Formalidad de la información a los padres: los boletines

En casi todas las provincias (23) los marcos normativos exigen la utilización de documentos de evaluación - Boletín, Libreta de Calificaciones o Documento de Evaluación- como constancia e instrumento de información a los padres o tutores. Además, 10 de estas provincias establecen documentación complementaria, como informes de avance o de seguimiento. Sólo Chubut no especifica la documentación requerida para informar a los padres.

Cabe destacar el caso de 7 provincias cuyas normas exigen la utilización de Registros Personales o de Seguimiento, o Legajos, que recopilan información sobre los resultados de las evaluaciones del alumno desde su ingreso al nivel primario (Buenos Aires, Entre Ríos, Catamarca, Chaco, La Pampa, San Juan y Tierra del Fuego).

Generalización de las instancias de compensación

La generalización de las instancias de compensación de los aprendizajes se inscribe en los lineamientos acordados en el Acuerdo A22 del Consejo Federal de Educación. Junto con otros aspectos más tradicionales de la evaluación -como la información a los padres a través del boletín- es el elemento en el que se constata mayor convergencia entre las provincias.

Las instancias de compensación o recuperación de aprendizajes para los alumnos que no hayan logrado acreditar los saberes necesarios se prevén con algunas variaciones en 22 de las 24 provincias estudiadas. Estas instan-

²⁷Se llega al total de 15 provincias si se cuenta a todas aquellas que implementan o definen como opción de equivalencia la escala numérica o cuantitativa en alguno de los ciclos o grados de la escuela primaria.

cias tienen lugar mayoritariamente en los meses de diciembre y febrero, y en ellas se debe realizar una revisión de los aprendizajes de los alumnos y nuevas evaluaciones. Algunas normas explicitan que los docentes deben ensayar estrategias alternativas de enseñanza y examen. Las provincias de Chubut y Neuquén no refieren a períodos de compensación en sus normativas.

Sin embargo, como se desarrolla con mayor profundidad en el capítulo siguiente y según la visión de los especialistas consultados, estos períodos tienden a replicar el modelo de "mesas de examen" del nivel medio. Si bien es cierto que en algunos casos se utilizan parcialmente como nuevas instancias de enseñanza, la tendencia predominante es la limitación de este espacio a un nuevo período de evaluación. Este último es el modelo explícitamente previsto en las normas de las provincias de Corrientes, Córdoba y San Juan, donde no se prevén períodos de recuperación, sino que los alumnos que no acreditaron los saberes necesarios para la promoción deben rendir un examen complementario.

Además de los períodos complementarios, 7 provincias establecen la recuperación permanente, que consiste en habilitar instancias de recuperación o integración durante el ciclo lectivo, para trabajar las dificultades que se presentan en el aprendizaje (Catamarca, Entre Ríos, San Juan, Jujuy, Salta, La Pampa y Río Negro)²⁸.

3.1.2 Prescripciones legales en materia de promoción

El análisis transversal de las normas de las 24 provincias en materia de promoción se realizará en esta sección a través de los siguientes ejes temáticos: modelo de promoción, criterios de promoción, rol del docente, del director y del supervisor.

Predominio de la promoción anual

Los modelos de promoción en el nivel primario pueden dividirse en tres: promoción por año, promoción por ciclo o promoción "mixta" (por ciclo en el primer ciclo y por año en el segundo ciclo).

La opción por la promoción por ciclo pretende contemplar aspectos ligados a los procesos de aprendizaje que se ponen en juego en particular en el primer ciclo de la escuela primaria. La literatura especializada sostiene que ese ciclo es una etapa de aprendizajes fundamentales, denominada "primera alfabetización" o "alfabetización inicial", y que debe considerarse como un proceso que no puede obturarse en un solo año. Alcanzar los logros adecuados en las competencias lectora, escrita y alfabética implica considerar a la alfabetización inicial como un proceso que involucra por lo menos el primer tramo de la escolaridad primaria. Esta concepción fundamenta las definiciones normativas ligadas con la promoción por ciclo, haciendo referencia particular al primero de ellos.

En lo que respecta al segundo ciclo, las posiciones giran en torno a la introducción de una mayor cantidad de contenidos de otras áreas además de las básicas de Lengua y Matemática, que la escuela tiene la obligación de garantizar para el tramo de edad teórica de 9 a 11 años. Ciertas posturas sostienen también para este segundo ciclo el criterio de promoción ciclada desde la visión del aprendizaje como proceso, mientras que otras posturas consideran que la flexibilidad del primer ciclo no es pertinente para el segundo.

En la mayoría de las provincias (15) la promoción de los alumnos se define año a año. El modelo de promoción ciclada para todo el nivel primario se encuentra vigente en 3 provincias (Chaco, San Juan y Tierra del Fuego) y el

²⁸En Catamarca estas instancias compensatorias durante el año están planificadas para los meses de junio y febrero, y son de dos semanas de duración. En Entre Ríos son consideradas como instancias de integración, previstas para después del receso escolar de invierno y para todos los alumnos, mientras que San Juan establece dispositivos compensatorios de recuperación durante el año escolar para la segunda quincena de junio/primera quincena de julio, y durante el mes de noviembre. En Jujuy, Salta y La Pampa la recuperación de los aprendizajes es planteada como permanente (a lo largo de todo el proceso), de forma tal que estas instancias acompañan el proceso de aprendizaje, y se ponen a disposición a medida que se detecten dificultades. Finalmente, en Río Negro se implementan espacios institucionales de recuperación de aprendizajes de dos semanas, previos a la finalización de cada bimestre/trimestre.

modelo "mixto" rige en 5 jurisdicciones (Catamarca, La Pampa, San Luis, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires). En el caso de la provincia de Chubut no se especifica el modelo de promoción en la normativa.

Resulta llamativo el hecho de que, pese a la reciente renovación de los marcos normativos en la materia, todavía predomine en la mayoría de las provincias la promoción anual. En efecto, a contrapelo de la estructura ciclada instaurada en la década de los noventa, en contradicción con los hallazgos de la investigación especializada en la materia -que subraya la diversidad de ritmos de aprendizaje- e, inclusive, refutando las definiciones conceptuales de las propias normas, la promoción anual constituye un pilar aparentemente inamovible, que favorece la reproducción del rezago escolar.

Así, las normas persisten en una organización institucional de la educación primaria abiertamente irreconciliable con los avances de la teoría pedagógica. Como lo plantea Terigi (2006: 195-197): "*por su carácter graduado, la escuela primaria es una institución que agrupa a los niños según el principio de correspondencia entre una determinada edad cronológica y un grado de la escolarización para el que se definen propósitos educativos y contenidos escolares (...) la persistencia del formato escolar a lo largo del tiempo y a pesar de la diversidad de contextos sociales y culturales en que se constituyó y perdura la escuela, muestra que dicho formato no resulta rápidamente sensible a la relativa flexibilidad que tratan de imprimirle nuestras innovaciones en las estrategias de enseñanza. Es decir, nuestro esfuerzo innovador no deja de encontrarse una y otra vez con determinantes duros de las prácticas escolares, como la organización graduada, simultánea, obligatoria, etc.*".

Según algunos especialistas consultados, la permanencia de este tipo de definiciones sobre evaluación y promoción en la legislación escolar se asocia con su tradición fuertemente administrativa. Esto significa que la normativa escolar se ha centrado históricamente más en la definición de los aspectos burocráticos del sistema educativo que en los pedagógicos, pese a que no deja por eso de incidir fuertemente sobre ellos, como en este caso.

Vaguedad de los saberes exigidos para la promoción

Las prescripciones legales respecto de los *criterios pedagógicos* para la promoción de los alumnos son sumamente vagas en la mayoría de las provincias. De las 24 jurisdicciones, 10 establecen que los alumnos deben aprobar todos los espacios curriculares sin especificar a qué diseños curriculares se refieren y 4 no establecen ninguna referencia curricular (Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Jujuy y San Luis). De las 10 jurisdicciones restantes, 4 definen que los alumnos deben aprobar todos los espacios curriculares definidos en los Diseños Curriculares Provinciales (Chaco, Catamarca, La Pampa y Misiones) y 6 especifican las áreas curriculares promocionales (Mendoza, Río Negro, Santa Fe, Tucumán, Tierra del Fuego y Corrientes).

Sólo 6 provincias priorizan Lengua y Matemática en la decisión de la promoción: se trata de la provincia de Buenos Aires, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Santa Fe y San Juan. Al igual que en el caso de los criterios y metodologías de evaluación, es impactante que la legislación educativa otorgue márgenes tan amplios de decisión a las escuelas o, en última instancia, a los docentes. En efecto, al no prescribir criterios pedagógicos precisos para la promoción, que prioricen, por ejemplo, ciertos espacios curriculares frente a otros, las normas habilitan grandes disparidades, que luego se constatan en la práctica y se visualizan en los argumentos de los docentes que fundan la repitencia.

Como cuestión aparte, cabe mencionar que algunas provincias (10) permiten la *promoción con espacios curriculares aún no aprobados*. Las provincias de Catamarca, Córdoba, Chaco, La Pampa, La Rioja, Misiones, Santa Fe y Tucumán establecen un límite de dos espacios curriculares. En el caso de Misiones, este criterio es sólo válido dentro de cada ciclo, y en Santa Fe se permite la promoción con espacios curriculares adeudados sólo en primer ciclo. En San Juan pueden promocionar aquellos alumnos que tengan menos del 50% de los espacios curriculares en recuperación. En el caso de Tierra del Fuego, los alumnos que adeudan espacios curriculares pueden continuar dentro del ciclo si el Equipo Evaluador lo considera conveniente, sin especificar la cantidad de espacios que el alumno puede adeudar.

Persistencia del ausentismo como criterio de promoción

Además de los criterios pedagógicos, la mayoría de las provincias (17) establece un mínimo de asistencia como requisito para evaluar a los alumnos y posibilitar su promoción. En 10 provincias este mínimo corresponde al 80% de las clases y, en 5, al 75%. La provincia de Santa Fe establece el criterio de 60% de asistencia en cada período (trimestre). Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que no promoverán aquellos alumnos que durante el 30% del curso escolar no fueron calificados. En el resto de las provincias (7) no se prescribe el criterio de ausentismo para la promoción.

Cabe señalar la contradicción entre la vaguedad de los criterios pedagógicos y la precisión del criterio de ausentismo prescripto para la promoción, sobre todo teniendo en cuenta la reciente renovación legal. Como se verá en el apartado 4, este es -de todas formas- un criterio generalmente omitido en las escuelas.

Autonomía del docente en la decisión de la promoción

Los textos legales de la mayoría de las provincias otorgan -explícita o implícitamente- un gran poder a los docentes en la decisión sobre las trayectorias escolares de los alumnos. Sólo en 10 provincias se menciona la participación de otro actor institucional -el supervisor, el director, el resto del equipo docente o el coordinador del ciclo- en la decisión sobre la promoción²⁹. En el caso de la provincia de Chubut, no hay especificaciones al respecto en la normativa analizada. En las 13 provincias restantes, las normas no mencionan la cuestión o designan al docente como el único responsable de la decisión.

Junto con la imprecisión en los criterios pedagógicos de la promoción, este es un punto clave de las definiciones normativas sobre la promoción, ya que abre el juego para las significativas arbitrariedades que se constatan en las prácticas docentes en la materia.

3.2 Convergencias y especificidades de la legislación en materia de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos en las cinco provincias bajo análisis

En la misma línea de la sección anterior, aquí se examinan con mayor detalle las definiciones legales en materia de evaluación y promoción de los alumnos de nivel primario en las cinco provincias seleccionadas para profundizar el estudio. En este caso también se analizan las definiciones en materia de clasificación de los alumnos. Se señalan las convergencias entre los casos y se destacan las particularidades. Al hacerlo, se procura contrastar simultáneamente las estipulaciones de la normativa con las prácticas efectivas de las escuelas, desarrolladas en el apartado 4.

Para comenzar, en el cuadro siguiente se presentan las normas sobre evaluación y promoción de los alumnos y los diseños curriculares provinciales vigentes en las cinco provincias.

²⁹En 7 provincias se le asigna una función a los directores en la decisión de la promoción: en 3 de ellas (Neuquén, Río Negro y Santa Fe) frente a situaciones particulares, y en 4 de ellas el director es el responsable final de la decisión (Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes y Tierra del Fuego). Además, en 4 provincias se menciona la participación del supervisor (Catamarca, Santa Fe, Tierra del Fuego y Río Negro).

Cuadro N°14: Diseños curriculares jurisdiccionales y normas sobre evaluación y promoción de los alumnos. Nivel primario. Jurisdicciones seleccionadas

Jurisdicción	Norma	Tipo y N° de norma	Año
Buenos Aires	Régimen de Evaluación, Acreditación, Calificación y Promoción de alumnos de EPB.	Resolución N° 1.053	2005
	Diseño Curricular para la Educación Primaria. Primer Ciclo (EP1C).	Resolución N° 3.160	2007
	Diseño Curricular para la Educación Primaria. Segundo Ciclo (EP2C).	Resolución N° 3.160	2007
Jujuy	Régimen de Evaluación, Acreditación y Promoción para el Primer y Segundo Ciclo del Nivel de Educación General Básica.	Resolución N° 2.924	2005
	Diseño Curricular de Educación General Básica. Primer Ciclo.	Resolución N° 227	1997
	Diseño Curricular de Educación General Básica. Segundo Ciclo.	Resolución N° 196	1997
Misiones	Régimen de Evaluación, Promoción y Acreditación de la Educación General Básica.	Resolución N° 791	2000
	Plan de Recuperación de los Aprendizajes.	Resolución N° 1.069	2006
	Diseño Curricular para Primer y Segundo Ciclo de la Educación General Básica.	Resolución N° 41	1995
Río Negro	Período Complementario de Aprendizaje y Promoción de Alumnos con Áreas Pendientes de Promoción	Resolución N° 2.680	2008
	Régimen de Evaluación, Promoción y Acreditación del Nivel Primario.	Resolución N° 4.057	2002
	Diseño Curricular Educación General Básica 1 y 2 (Versión 1.1).	Resolución N° 453	1997
Santiago del Estero	Régimen de Evaluación, Acreditación y Promoción para los alumnos que cursan: Educación General Básica (EGB), Educación Polimodal (EP), Trayectos Técnicos Profesionales (TTP), Itinerarios Formativos (IT), y Ofertas Pre-Promocionales (OFPP).	Resolución N° 829	2005
	Diseño Curricular Educación General Básica 1 y 2.	Decreto Serie A N° 2.253	1995

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de normativas provinciales.

En lo referido a la **evaluación**, las normas de las cinco provincias muestran varias similitudes. En el plano de las *definiciones conceptuales*, tanto la provincia de Buenos Aires, como Jujuy y Misiones plantean, sin explicitar su significado, la noción de evaluación integradora. Por otra parte, las normas de Misiones, Jujuy y Santiago del Estero destacan el uso de la evaluación como insumo para la revisión de las prácticas de enseñanza. Misiones distingue, a su vez, la evaluación inicial, cuyo objetivo es "indagar los saberes previos" y la evaluación formativa, para "revisar la metodología de enseñanza, la intervención del docente y el rol del alumno". En Río Negro se define a la evaluación como *cualitativa, continua y permanente*, tal como se fundamenta en los diseños curriculares. La normativa de Jujuy introduce el concepto de evaluación procesual³⁰.

Resulta interesante señalar a la vez el protagonismo y la imprecisión de la nueva retórica introducida por la legislación más reciente en materia de evaluación. En efecto, por un lado, las autoridades provinciales hacen gran hincapié en la revisión de los enfoques en materia de evaluación. Sin embargo, en las entrevistas con directores y docentes hallamos una gran polifonía de interpretaciones y apropiaciones de estas definiciones, en algunos casos funcionales a las visiones más tradicionales de la enseñanza.

La comprensión y el uso dispar de las nuevas definiciones probablemente respondan a la ausencia y vaguedad de los criterios y metodologías de evaluación de las propias normativas. A su vez, estos nuevos enfoques sobre la evaluación inscriptos en la legislación no han formado parte, en la mayoría de las provincias, de políticas más amplias, continuas e integrales, orientadas a fortalecerlos y a darles sentido en las prácticas escolares.

Respecto de los *criterios de evaluación*, excepto Santiago del Estero -cuya normativa no especifica nada al respecto-, las cuatro provincias restantes estipulan -como la mayoría de las provincias del país- que la definición de las expectativas de logro para la evaluación es una atribución de la escuela y debe ser plasmada en el Proyecto Curricular Institucional (PCI). Cabe una mención aparte sobre las disposiciones de la normativa de la provincia de Buenos Aires, que instan a las escuelas a elaborar un Plan Institucional de Evaluación, donde deben explicitarse los criterios y estrategias de evaluación, acreditación, calificación y promoción, a presentar a los padres antes del 30 de abril de cada año.

Como se desarrolla a continuación, la ausencia de criterios homogéneos de evaluación a nivel provincial y la infrecuente -o aleatoria- definición de los criterios a nivel institucional redundan, en la práctica, en una gran multiplicidad de parámetros según escuelas y docentes.

Las mayores diferencias entre las cinco provincias seleccionadas se constatan en lo referido a la *escala* y la *modalidad* de calificación de los alumnos. Mientras que en la provincia de Buenos Aires y en Santiago del Estero rige la escala conceptual para el primer ciclo y la escala numérica para el segundo ciclo, en Jujuy es numérica para todo el nivel, en Río Negro es conceptual para todo el nivel, y en Misiones es numérica para los espacios curriculares de definición jurisdiccional y conceptual para aquellos de definición institucional³¹. Esta distinción de escalas según la instancia de definición de los criterios que rige en Misiones es única en el país. El caso de Río Negro se destaca por la inclusión de definiciones precisas de la escala de calificaciones, lo que puede contribuir a reducir la discrecionalidad de la evaluación en cada escuela.

³⁰En el Diseño Curricular Jurisdiccional (DCJ) de Misiones, quedan establecidas las "pautas de evaluación" en relación al desempeño del alumno: inicial, formativa, criterial, sumativa, procesual y final. Por otro lado, en el DCJ de Jujuy, la evaluación es definida como un "proceso" integral, sistemático, continuo, formativo, cooperativo y orientador, que comienza con el estudio de la situación educativa y culmina con el análisis del desarrollo del alumno. En el DCJ de Santiago del Estero se define la evaluación como un "proceso continuo que permite realizar ajustes en base a los datos que brinda". Se identifican, a su vez, las fases: indagativa, descriptiva, explicativa y operativa. Por el contrario, en el DCJ de Río Negro, una "práctica evaluativa integral" debe contemplar las "dimensiones institucional y social". La evaluación es diagnóstica, continua, procesual, formativa, sumativa y permanente. Finalmente, en el DCJ de la provincia de Buenos Aires, los "espacios de evaluación" son "instancias de reconocimiento de progresos y de identificación de lo que falta aprender". La evaluación es diagnóstica, permanente y de resultados, lo que "permite recabar información para tomar decisiones de manera fundamentada con la finalidad de reorientar permanentemente la enseñanza" y, por tanto, no es un instrumento de control sino de seguimiento del alumno.

³¹Estas definiciones figuran en el Anexo I, Capítulo I de la norma. No satisfactorio: "da cuenta de dificultades muy notorias y sustanciales que ha tenido el alumno para la incorporación y apropiación de los saberes, las que constituyen un obstáculo para avanzar en su proceso de enseñanza-aprendizaje". Poco satisfactorio: "aprendizajes que necesitan ser completados porque ofrecen ciertas dificultades para continuar favorablemente el proceso". Satisfactorio: "aprendizajes que han sido logrados sin ofrecer mayores obstáculos". Muy satisfactorio: "posibilidad de poder profundizar y ampliar los aprendizajes alcanzados". Sobresaliente: "además de ampliar y profundizar los aprendizajes logrados, el niño puede recrearlos en nuevas situaciones, puede realizar transferencia, brindar aportes específicos no contemplados en los propósitos y lineamientos de acreditación".

En la *modalidad de calificación* existen algunas diferencias entre las provincias con escalas numéricas -excepto la provincia de Buenos Aires, que no especifica nada al respecto-: en Misiones la nota final es el resultado del promedio simple de las notas parciales, mientras que en Jujuy y Santiago del Estero la normativa insta a evitar la utilización del promedio simple³². En estas dos provincias surgió con mucha insistencia en las entrevistas con autoridades, supervisores y docentes el problema de las resistencias y dificultades de los maestros a la hora de evitar el promedio. Aunque la norma de Santiago del Estero establece la ponderación como metodología de calificación, el procedimiento no resultaba claro para los docentes. Por ejemplo, algunos decían ponderar las notas en función de la "actitud" o "esfuerzo" de los alumnos, mientras que otros lo hacían según la importancia de las competencias en cuestión. Más aún, para algunos docentes la ponderación de la nota equivalía simplemente a "redondear para arriba".

Otra dimensión importante de las normas de las cinco provincias es la referida a los *períodos de compensación*, previstos para el final y el inicio de cada ciclo lectivo. A estas instancias deben asistir los alumnos que no hayan aprobado los espacios curriculares requeridos para la promoción, y están destinados a reforzar y evaluar los aprendizajes. Como se desarrolla con mayor detalle en el apartado siguiente, varios de los directores y docentes entrevistados manifestaron sus reparos respecto de estos períodos, tanto por las dificultades para lograr la participación de los alumnos -particularmente en el mes de diciembre o en las zonas rurales- como por las resistencias de los propios docentes a prolongar su período de trabajo -razón que los conduce muchas veces a no enviar alumnos a estas instancias-.

Al respecto, cabe destacar la experiencia de Río Negro, donde estas instancias de enseñanza y evaluación han cobrado una fuerza especial luego de la reciente Resolución 2.680/08. La norma citada detalla una serie de aspectos pedagógicos para los "períodos de aprendizaje complementarios" ausentes en las normas del resto de las provincias. Entre ellos, se menciona la elaboración de un informe por alumno previo y posterior, el seguimiento de estas instancias por parte de los supervisores -quienes deben a su vez elevar un informe con indicadores- y elevar sugerencias a la Dirección de Nivel Primario. Es importante señalar que, además de estar acompañada de otras políticas orientadas a mejorar las trayectorias escolares de los alumnos, esta política de fortalecimiento de los períodos complementarios -ya previstos en la Resolución 4.057/02- incluyó una campaña de difusión orientada a las propias escuelas y a los padres, lo que favoreció -según la opinión de varios de los docentes entrevistados- la mayor asistencia de los alumnos.

En cuanto a las estipulaciones legales en materia de **promoción** de los alumnos, son varios los puntos a destacar. Una primera cuestión central debe ser subrayada respecto de los *modelos de promoción*, ya que en las cinco provincias es anual. Esta organización del pasaje de los alumnos de un año escolar al siguiente contradice los consensos mayoritarios entre los especialistas respecto de la diversidad de ritmos en los aprendizajes, particularmente de aquellos que tienen lugar en el primer ciclo de la escuela primaria.

Según algunos expertos entrevistados, estas definiciones normativas responden a la tradición más administrativa de la regulación escolar, preocupada por la organización y gestión del sistema. Sin embargo, es interesante notar que en dos de las provincias consideradas -Santiago del Estero y Río Negro- las autoridades justificaron la promoción graduada como el resultado de la consulta a los docentes. Inclusive, en el caso de Santiago del Estero, en la Dirección de Nivel Primario se adoptó este modelo pese a preferir el modelo ciclado. Asimismo, en la provincia de Buenos Aires la promoción anual reemplazó al denominado "bloque alfabetizador", que impedía la repitencia en primer grado y que había sido muy resistido por los docentes.

Una segunda dimensión clave de la promoción está ligada con los criterios prescriptos por la normativa. Resulta sumamente llamativa la amplitud de los criterios pedagógicos, es decir, los saberes que deben acreditar los alumnos

³²En Jujuy la norma estipula que "las calificaciones orientadoras de las primeras etapas del año no tendrán un peso definitorio en la calificación final", mientras que en Santiago del Estero se establece que "la calificación final resulta de la ponderación de las calificaciones obtenidas en los tres trimestres".

para pasar de un año a otro. Mientras que la provincia de Buenos Aires y Santiago del Estero estipulan que los alumnos deben aprobar todas las áreas de los Diseños Curriculares Jurisdiccionales (DCJ) (6 y 8 respectivamente), Misiones exige la aprobación de 9 áreas, Río Negro, 6 y Jujuy, 8.

En Río Negro también rigen desde el año 2002 los Lineamientos de Acreditación Básicos (LAB). Los LAB son expectativas de logro por año y por área curricular utilizados conjuntamente con el DCJ para la acreditación gradual.

El **cuadro 15** resume las áreas curriculares exigidas para la promoción en cada una de las provincias.

Cuadro N°15: Áreas curriculares exigidas para la promoción. Nivel primario. Provincias seleccionadas

Jurisdicción	Áreas curriculares
Buenos Aires	EGB 1: desempeño global. Integración del conjunto de las áreas, con predominancia de Matemática y Lengua.
	Áreas: Prácticas del Lenguaje, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Educación Artística y Educación Física.
	EGB 2: desempeño global en todas las áreas.
	Áreas: Prácticas del Lenguaje, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Educación Artística, Educación Física e Inglés.
Jujuy	Los aprendizajes prioritarios son el conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos. Áreas: Lengua, Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Tecnología, Educación Artística, Educación Física y Formación Ética y Ciudadana.
Misiones	Al culminar el ciclo el alumno no podrá adeudar ningún espacio curricular vinculado a la promoción.
	Áreas: Lengua, Lenguas Extranjeras (inglés y/o portugués), Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Tecnología, Educación Artística (plástica y/o música), Educación Física, y Formación Ética y Ciudadana.
Río Negro	El alumno deberá aprobar satisfactoriamente todas las áreas evaluadas.
	EGB 1 Áreas: Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Educación Artística (música y plástica) y Educación Física.
	EGB 2 Áreas: Ciencias Sociales, Tecnología, Ciencias Naturales, Matemática, Lengua y Literatura, Educación Artística, Educación Física, y Formación Ética y Ciudadana.
Santiago del Estero	Acreditación de todos los espacios curriculares.
	Áreas: Matemática, Lengua, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Tecnología, Educación Física, Educación Artística, y Formación Ética y Ciudadana.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de diseños curriculares jurisdiccionales y normativas de evaluación y promoción de los alumnos de las provincias seleccionadas.

Excepto la provincia de Buenos Aires, que para el primer ciclo establece que debe otorgarse mayor incidencia en la calificación del desempeño global del alumno a las áreas de Lengua y Matemática "por su valor instrumental", en el resto de las jurisdicciones no se prescribe ningún tipo de prioridad entre las áreas curriculares para ningún ciclo ni año de la educación primaria. Como se verá en el apartado siguiente, la selección de los criterios de promoción termina quedando en manos de los docentes, quienes -aun con grandes disparidades entre ellos- suelen reducir notablemente los requisitos, en especial en el primer ciclo.

Resta analizar las definiciones legales que abren márgenes para la clasificación y separación de los alumnos. Para ello, nos centraremos en los dispositivos de distribución -inscripción, agrupamiento y pasaje- de los alumnos entre las escuelas y dentro de ellas. Estos dispositivos determinan el grado de homogeneidad socioeconómica y académica de los alumnos en las escuelas y aulas, que incide a su vez en gran medida en las prácticas de enseñanza, evaluación y promoción.

Como se verá en el siguiente apartado, los criterios de evaluación difieren significativamente de un docente a otro, y de una escuela a otra, y muchas veces estas variaciones dependen del rendimiento medio de los grupos. Más allá de esto, una práctica habitual es el reenvío de alumnos repetidores de escuelas privadas a públicas, entre las mismas escuelas públicas, o entre el turno mañana y el turno tarde. En este caso, las prácticas de promoción se asocian directamente a las prácticas de clasificación y separación de los alumnos.

¿Cuáles son las normas oficiales que regulan estas prácticas? Pese a que existen importantes evidencias de la fuerte segregación socioeconómica de la población escolar en el sistema educativo argentino -es decir, la separación de los alumnos según su nivel socioeconómico en circuitos educativos desiguales³³-, pocos estudios han analizado las reglas que la habilitan (Veleda, 2009a). Estos estudios ponen en evidencia el modo en que la legislación oficial de las provincias genera -directa e indirectamente- espacios para la segregación educativa.

La distribución de los alumnos entre las escuelas públicas se ordena a partir de normativas que afectan tanto a la demanda como a la oferta educativa.

Del lado de la demanda, en las cinco jurisdicciones seleccionadas las leyes provinciales de educación vigentes³⁴ otorgan a las familias el derecho de elección de la escuela. Como lo revelan ciertos estudios enfocados en el caso argentino (Veleda, 2007; Del Cueto, 2007; Ziegler, 2007; Gómez Schettini, 2007), la libertad de elección constituye, en ausencia de otros dispositivos que la acompañen, un medio indirecto y paradigmático de segregación educativa. En efecto, las posibilidades de elegir están desigualmente repartidas entre las familias en función de su nivel socioeconómico³⁵.

Del lado de la oferta, las posibilidades de las escuelas de absorber matrícula se encuentran limitadas por su capacidad edilicia y por la cantidad de alumnos por sección que autorice la normativa. Más allá de estos límites, en las cinco provincias existen reglamentaciones que pautan distintos criterios de inscripción de los alumnos en el nivel primario.

En la provincia de Buenos Aires, el Reglamento de Escuelas Primarias de 1958 establece el criterio del orden de llegada. Sin embargo, la Dirección General de Cultura y Educación estableció el siguiente orden de prioridades para todos los niveles del sistema: (1) articulación entre escuelas primarias-jardín de infantes; (2) hermanos en la escuela donde se pretende inscribir al alumno; (3) hijos del personal de la escuela; (4) cercanía (radio corto de distancia), y (5) sorteo.

En la provincia de Santiago del Estero, el Reglamento General de Escuelas (Decreto 740/81) sólo estipula que, a los efectos de la inscripción en las escuelas primarias, los alumnos deberán tener los 6 años cumplidos al 30 de junio. Ni la nueva Ley provincial de Educación ni el Reglamento vigente indican otros criterios requeridos para la inscripción de los alumnos en las escuelas. Sin embargo, la mayoría de los docentes y directores entrevistados acordaron en un orden de prioridades que rige en la práctica: (a) haber hecho el preescolar; (b) hermanos en la escuela; (c) hijos del personal; (d) jardines articulados, y (e) orden de llegada.

En la provincia de Río Negro, los criterios que establecen el orden de admisión en las escuelas primarias se encuentran definidos en la Resolución 1.720/07. La Provincia tiene la particularidad de designar a los supervisores como responsables del proceso de inscripción de los alumnos en las escuelas. Para ello, se actualizan los radios escolares y se establecen las vacantes disponibles para cada turno. Las solicitudes son recibidas durante el período de

³³Según la evaluación internacional de Programme for International Student Assessment (PISA, por sus siglas en inglés) del año 2006 (OECD/UNESCO, 2007), la Argentina se ubica entre los países con mayor dispersión interna en los resultados educativos: ocupa el puesto 9 de la desigualdad de los aprendizajes entre las escuelas entre los 57 países evaluados, y se sitúa por encima de todos los países de la región participantes (México, Uruguay, Brasil y Chile). El informe precisa que la desigual performance inter escuela indica que los alumnos encuentran ambientes de aprendizaje muy diferentes en términos de equipamiento, gestión y nivel socioeconómico según el establecimiento al que asisten.

³⁴Ley 13.688 de 2007 (Buenos Aires), Ley 4.731 de 1993 (Jujuy), Ley 4.026 de 2003 (Misiones), Ley 2.444 de 1991 (Río Negro), y Ley 6.876 de 2007 (Santiago del Estero).

³⁵Algunos ejemplos de prácticas de elección de la escuela por las familias son retomados en la tercera sección del apartado siguiente (4).

inscripción, sin tener en cuenta cupo de vacantes, orden de llegada ni condición de admisión. Aún así, quedan establecidos una serie de criterios para el orden de admisión de los alumnos: (1) alumnos que estén incluidos en procesos de integración -a quienes se les garantiza la inscripción en la institución educativa que el Equipo Integrador considere adecuada-; (2) alumnos cuyo padre, madre, tutor/a se desempeñe como docente o no docente en la escuela elegida; (3) alumnos con hermanos que concurren a la escuela; (4) alumnos domiciliados dentro del radio escolar; (5) alumnos que asisten a salas de nivel inicial anexas a la escuela primaria, y (6) alumnos domiciliados fuera del radio escolar. Finalmente, la norma indica que si los aspirantes de una misma condición (que reúnan los mismos requisitos) superan las vacantes disponibles, se realizará un sorteo público de dichas vacantes entre estos postulantes.

En la provincia de Misiones, los docentes y directores entrevistados no se refieren a una normativa -no la conocen- sino que reconstruyen el orden de inscripción basados en su experiencia práctica: (a) hermanos de alumnos; (b) familiares en general; (c) hijos de docentes, y (d) orden de llegada.

Finalmente, en la provincia de Jujuy la mayoría de los entrevistados coincidió en que no había una normativa para EGB, sino que se adoptaba la norma de nivel inicial. Aún así, podemos reconstruir los requisitos implementados "de hecho" por las escuelas: (a) matrícula propia; (b) hermanos de alumnos; (c) hijos de ex alumnos; (d) familias del personal de la escuela; (e) radio, y (f) orden de llegada.

Cabe subrayar que, excepto el sorteo, el resto de los sistemas de inscripción perjudica a los alumnos de más bajo nivel socioeconómico. Mientras que el radio contribuye a replicar la desigual distribución de la población en el territorio en el espacio escolar, el orden de llegada constituye un medio sutil e indirecto de selección, al favorecer a las familias más informadas, generalmente pertenecientes a los sectores más aventajados. En suma, los criterios establecidos por la normativa para la distribución de los alumnos entre las escuelas contribuyen indirectamente a la segregación educativa.

3.3 Más allá de las normas: políticas de mejora de las prácticas de evaluación y promoción

La legislación es un instrumento de la política educativa, pero no el único. La pregunta por las políticas orientadas a la mejora de las prácticas de evaluación y promoción de los alumnos exige considerar otros dispositivos de intervención sobre el sistema educativo. Esta sección complementa la anterior, ya que avanza en el examen de otros dispositivos que -en conjunción con las normas- fueron implementados en las cinco provincias bajo estudio, con el objetivo de mejorar las prácticas de evaluación y promoción de los alumnos.

Las entrevistas con autoridades y equipos técnicos provinciales, y la revisión de documentos oficiales nos permitieron indagar sobre estos dispositivos. La reconstrucción de las políticas recientes resultó, sin embargo, sumamente ardua a raíz de la inexistente o incompleta documentación e información disponible sobre las mismas, aun cuando se encuentran vigentes. En las entrevistas con supervisores, directores de escuela y docentes también se interrogó acerca de estas políticas, con la intención de completar los vacíos de información y conocer el grado de familiaridad de estos actores con las políticas, así como sus interpretaciones y usos.

Este abordaje cualitativo nos permite clasificar a las cinco provincias en tres grupos. Un primer par de provincias comprende a Río Negro y Misiones, que cuentan con políticas provinciales específicas y continuas en la materia. En segundo lugar, las provincias de Jujuy y Santiago del Estero, sin políticas propias pero con una presencia fuerte de políticas nacionales ligadas con la problemática de las trayectorias escolares. En tercer lugar, se encuentra la provincia de Buenos Aires, con ciertas políticas propias asistemáticas y sin una presencia fuerte de políticas nacionales.

3.3.1 Misiones y Río Negro: dos modelos de políticas provinciales

Con la llegada de nuevas autoridades al Ministerio de Educación de Misiones en el año 2000 y la resolución de los problemas más acuciantes del sistema educativo -principalmente el conflicto docente- (Olmeda, 2002), la problemática de las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario comenzó a ser objeto de preocupación y análisis. En los inicios de la década actual, Misiones era la provincia con las tasas más elevadas de repitencia y sobreedad del país en el primer y segundo ciclo de la educación primaria.

En el año 2002 se conformó un equipo específicamente abocado a concebir las acciones necesarias para atender la cuestión. El diagnóstico inicial centró la mirada en el primer ciclo del nivel primario (en particular en 1er. grado), donde se concentraban las tasas más altas de repitencia. A partir de allí, se decidió focalizar las acciones en las escuelas con mayor porcentaje de repetidores. Para ello, se seleccionaron 170 escuelas, en su mayoría rurales, aunque también algunas suburbanas.

El diagnóstico le adjudicó a la dirección de las escuelas un lugar clave en la explicación del problema de las trayectorias escolares erráticas, por lo que las primeras medidas se orientaron a modificar diversos aspectos organizativos. Se involucró al director en la decisión sobre la promoción, se revisaron los criterios de asignación de los docentes al 1er. grado -privilegiando la capacitación específica y el compromiso con esta etapa de aprendizaje-, se asignó un único docente por grupo a lo largo de todo el primer ciclo, y se trabajó sobre la relación con las familias.

A su vez, se contempló la dimensión cultural del problema. A este efecto, se desarrollaron campañas comunicacionales que procuraron instalar el tema como una prioridad de gobierno ante la sociedad. Por otro lado, se realizó una tarea de sensibilización de los docentes, por medio de la cual se procuró modificar sus representaciones respecto de la repitencia, subrayándose sus efectos negativos.

Los testimonios de los funcionarios a cargo revelan que, por dos motivos, estas primeras medidas no tuvieron el impacto deseado³⁶. Por un lado, porque al haberse focalizado en las escuelas rurales, los indicadores de repitencia y sobreedad provinciales no exhibieron una mejora notoria. Pese a la percepción de los funcionarios, en el **cuadro 8** del apartado 2 puede constatar que la repitencia comienza a disminuir claramente a partir de 2003 en la Provincia. Por otro lado, las acciones se toparon con una significativa resistencia de los directores y docentes, que se sentían cuestionados como responsables de la repitencia.

En 2004 comenzó a implementarse en la Provincia el programa "Todos Pueden Aprender", desarrollado en conjunto por UNICEF y la Asociación Civil Educación Para todos. Este programa comprendió una serie de acciones englobadas en la denominada "promoción asistida", orientadas al primer ciclo de la escuela primaria. Se aplicó en las 170 escuelas ya comprendidas por la política provincial, y en más de 42 escuelas nuevas, urbanas en su mayoría, y que fueron seleccionadas por la cantidad y no por el porcentaje de repitentes.

El programa "Todos Pueden Aprender" es ante todo una propuesta de intervención didáctica para la escuela primaria y el ciclo básico de la escuela secundaria, que pone el foco en las estrategias pedagógicas de los docentes y cuyo propósito central es garantizar itinerarios escolares protegidos³⁷. En el **recuadro 1** se resume la estrategia de abordaje del programa, y se rescatan las líneas de acción del componente aplicado en la provincia de Misiones: la promoción asistida.

³⁶Entrevista con Mauricio Maidana, ex coordinador general del Programa Provincial Garantía de la EGB, provincia de Misiones.

³⁷En un documento que desarrolla la presentación conceptual del origen, desarrollo y resultados del Programa se precisan los principios en los que se basa el mismo para garantizar los itinerarios escolares protegidos: "(a) propuesta de enseñanza metodológicamente sólida, pertinente, consistente con las definiciones curriculares; (b) organización escolar al servicio de la intensificación, ampliación y diversificación de las oportunidades educativas de los alumnos; (c) atención oportuna a los distintos ritmos de aprendizaje, con estrategias factibles dentro de las escuelas; (d) reconocimiento del punto de partida de los alumnos, desde la perspectiva de la pedagogía racional, como referencia para planificar y decidir la acción profesional escolar; y (e) confianza en las capacidades de las personas, tanto de los alumnos como de los docentes y directivos" (AA.VV., 2008).

Recuadro 1: El programa "Todos Pueden Aprender" y la promoción asistida Provincia de Misiones - UNICEF / Asociación Educación Para Todos

Este programa fue diseñado por la Asociación Civil Educación Para Todos con el auspicio y financiamiento de UNICEF para la prevención y superación del fracaso escolar. El conjunto de acciones concebidas para el primer ciclo del nivel primario se engloba en la denominada promoción asistida. Sus metas son el incremento de la cantidad de alumnos que dominan los contenidos en Lengua y Matemática previstos por las normas federales para el tercer grado, la eliminación de la repitencia en primer grado, la disminución de la sobreedad en el primer ciclo y la diversificación de las oportunidades de aprendizaje. El término asistido "busca destacar la actitud activa de la propuesta de enseñanza, intensificada, diversificada, flexible, para configurar oportunidades de aprendizaje para todos los alumnos/as, y muy especialmente para aquellos que se encuentran con dificultades" (AA.VV., 2008).

Se trata de una estrategia de intervención escolar basada en: (a) la recuperación del valor de la enseñanza como un factor de real incidencia en los alumnos, superando visiones que resignan a la escuela a un papel de reproductor de las condiciones sociales y económicas; (b) la concepción del aprendizaje como un proceso continuo, con tiempos propios para cada alumno, que debe ser respetado por la institución; (c) el reconocimiento de la vigencia de representaciones y prácticas escolares no convalidadas -el currículum real diferente al oficial- que pueden ser removidas con un proceso de reflexión.

El programa se implementa sin requerimientos de personal adicional, niveles excepcionales de formación de los docentes ni de recursos materiales o tecnológicos. Durante tres años se desarrolla un plan secuencial y pausado de implementación, tras lo cual las escuelas pueden trabajar en esta línea de manera independiente. Se desarrollan tres líneas de acción:

(1) *Mejoramiento de las propuestas de enseñanza*: centrado en el trabajo con los maestros de grado a través de: (i) capacitación para implementar las secuencias didácticas de alfabetización inicial en Lengua y Matemática; (ii) visitas periódicas de especialistas a las escuelas para realizar asesoramiento en la aplicación de las secuencias didácticas; (iii) evaluaciones nominales y censales para identificar el posicionamiento de los alumnos en el proceso de aprendizaje en dos momentos del año (al inicio y al final), con seguimiento interanual, y (iv) entrega de los materiales conceptuales y metodológicos a cada docente (que están integrados con la capacitación presencial). Estas actividades son desarrolladas por equipos provinciales de especialistas, que a su vez participan previamente de un recorrido personal de apropiación de las propuestas.

(2) *Organización institucional del primer ciclo*: centrada en el trabajo con los equipos directivos a través de distintas modalidades (encuentros presenciales de directores, en las visitas a las escuelas, y en las actividades de lectura y reflexión de los directivos). Se propone: (i) crear un espacio de reflexión y apoyo recíproco entre colegas directores, para la motivación y estímulo en el ejercicio de su rol institucional, y (ii) desarrollar en profundidad la gestión del proyecto (las decisiones de promoción asistida, evaluación de aprendizajes, relación con la comunidad, etc.) como puntos de partida propicios para otras definiciones institucionales de su rol directivo.

(3) *Protección intensiva de los itinerarios escolares en la escuela*: articulada por un grupo promotor en la escuela, creado para hacer el seguimiento y apoyo a los alumnos que más lo necesitan. El grupo promotor está compuesto por entre cuatro y siete miembros, según el tamaño de la escuela (la cantidad de alumnos), e incluye por lo menos dos representantes de la institución escolar (equipo directivo, docentes), un miembro del equipo provincial, y entre uno y tres miembros más de la comunidad educativa (padre, supervisor, docente jubilado, profesor de un Instituto de Formación Docente, sacerdote o pastor, intendente u otro funcionario municipal). Este grupo, que es el portavoz principal del seguimiento de los itinerarios escolares de los alumnos que se encuentran en situaciones delicadas o críticas, permite: (i) otorgar visibilidad a estas situaciones; (ii) acompa-

ñar al director en la tarea de abordar las problemáticas detectadas para que no sea el único responsable de tratarlas; (iii) lograr que un grupo de adultos se pueda dedicar a la búsqueda de soluciones, y (iv) garantizar la continuidad en el tiempo de las acciones que se decidan, para lo cual debe realizar los ajustes necesarios y brindar sus opiniones para lograr la adhesión de otros docentes y adultos de la comunidad.

Además de la provincia de Misiones, este programa ha sido implementado en las provincias de Jujuy, Tucumán, Chaco, Formosa, San Juan y Mendoza.

Para mayor información, consultar AA.VV. (2008) en: <http://www.educacionparatodos.org.ar/>. Para acceder a la colección de módulos Todos Pueden Aprender, publicada por UNICEF en 2007, consultar:

Propuestas para superar el fracaso escolar:

http://www.unicef.org/argentina/spanish/PROPUESTA_web.pdf.

Escuelas que trabajan para superar el fracaso escolar:

http://www.unicef.org/argentina/spanish/Escuelas__web.pdf .

Lengua en 1º año: http://www.unicef.org/argentina/spanish/LENGUA_1ro_web.pdf .

Lengua en 2º año: http://www.unicef.org/argentina/spanish/Lengua_2do_web.pdf .

Lengua en 3º año: http://www.unicef.org/argentina/spanish/LENGUA_3ro_web.pdf .

Lengua y Matemática en 1º ciclo: http://www.unicef.org/argentina/spanish/Lengua_y_Mate_web.pdf .

Matemática en 2º año: http://www.unicef.org/argentina/spanish/Mate_2do_web.pdf .

Matemática en 3º año: http://www.unicef.org/argentina/spanish/Mate_3ro_web.pdf .

El programa, que contó con gran apoyo por parte de las autoridades provinciales, estuvo vigente en Misiones hasta el año 2007. Una vez concluido el apoyo externo (de UNICEF y de la Asociación Educación para Todos), el Ministerio de Educación de la provincia continuó las acciones a través de dos programas propios: "Garantía de la EGB" y "Regularización de los Aprendizajes".

El programa "Garantía de la EGB" continuó las mismas líneas de acción y materiales del programa "Todos Pueden Aprender", pero ya completamente a cargo de un equipo técnico provincial. En el momento de la redacción de este informe las estrategias desarrolladas hasta entonces en el primer ciclo de la EGB comenzaban a extenderse al segundo ciclo³⁸.

El programa de "Regularización de los Aprendizajes" fue iniciado en 2006, a partir de un diagnóstico negativo que alertaba sobre la persistencia de las altas tasas de sobreedad. En efecto, pese a que la repitencia había disminuido significativamente (como puede constatarse en el **cuadro 8** del apartado 2), la sobreedad se mantenía constante -en torno del 40%- y muy por encima del promedio nacional -25,44%- (**cuadro 10**). El programa consistió en la creación de un dispositivo específico para los alumnos en situación de sobreedad, cuyo objetivo principal fue lograr una mayor cantidad de aprendizajes en menos tiempo para que los alumnos pudieran avanzar en forma más rápida en su trayectoria escolar para luego reinsertarse en la cursada regular.

Al modo de los conocidos "grados de aceleración", se conformaron grupos reducidos, con extensión de la jornada a contraturno, materiales didácticos de apoyo a la enseñanza, textos para los alumnos y docentes especialmente capacitados. Se trabajó fuerte con los NAP, que se tomaron como referencia curricular para la promoción de los alum-

³⁸Entrevista con Liliana Rodríguez, coordinadora pedagógica del Programa Garantía de la EGB, provincia de Misiones.

nos en el marco del programa. Según los testimonios de los entrevistados, los altos costos de esta línea de la política -por la creación de cargos requerida- se justificaron por su impacto positivo en la mejora de las trayectorias escolares de los alumnos. Lamentablemente, los datos oficiales llegan hasta el año 2005, por lo que no puede observarse la evolución de la tasa de sobreedad en los años más recientes.

Aun con variaciones, la política provincial de mejora de las trayectorias escolares de los alumnos en la provincia de Misiones se ha sostenido durante siete años, y hasta ha sobrevivido el cambio de gestión política. Tanto los funcionarios como los supervisores, directores de escuela y docentes entrevistados manifestaron un gran compromiso con la política. Inclusive, varios de los directores y docentes entrevistados consideraban que era necesario extenderla al segundo ciclo de la EGB y a todas las escuelas de la provincia.

A su vez, distintos testimonios revelaron la difusión espontánea de la política de escuela a escuela, como iniciativa de los propios supervisores, directores y docentes. Inclusive, ha funcionado el boca a boca para la organización de grupos de lectura con los materiales de la política ante la ausencia de una instancia de capacitación, y se ha corroborado la iniciativa de supervisores de extender las prácticas a todas las escuelas de su zona. Éstas, entre otras cuestiones, ayudaron a que los efectos sobre el sistema educativo sean más significativos.

Otro punto positivo a señalar se refiere a los bajos costos de estas políticas -excepto la línea ligada a los grados de aceleración- dado que buena parte de los recursos estaban disponibles en la Provincia. Según Kit et. ál, 2006, para la implementación del programa "Todos Pueden Aprender" se requirió de: (a) presupuesto para la impresión y distribución de orientaciones de trabajo para las escuelas (guías de estrategias didácticas, orientaciones para el trabajo docente e instrumentos de evaluación); (b) un nivel razonable de equipamiento informático en los Ministerios provinciales y la asignación de personal capacitado para la construcción y análisis de bases de datos con información sobre las escuelas, los docentes y los alumnos participantes del programa; (c) cierto presupuesto para la producción de afiches, cortos radiales y televisivos, gacetillas, etc., y (d) presupuesto para la realización de capacitaciones a docentes y directivos, y para las visitas de monitoreo y asesoramiento pedagógico, que pueden ser parte de los recursos provenientes de los Planes Globales de Capacitación. En una jurisdicción con recursos limitados, la moderada inversión necesaria hizo posible la continuidad de las acciones, sumamente valorada por los docentes.

Un aspecto quizás menos positivo de la política radicó en la concentración de las acciones en el primer ciclo, que parece haber derivado en cortocircuitos importantes con el segundo ciclo. En efecto, las entrevistas con docentes -como será retomado en el apartado siguiente- revelaron las contradicciones presentes en las escuelas, entre ambos ciclos, en cuanto a las concepciones, estrategias de enseñanza, y criterios de promoción utilizados por los docentes. Esto muestra que, si bien los problemas de repitencia pueden aparecer concentrados en el primer ciclo, por lo que se justificaría concentrarse en este período de la escolaridad para mejorar las dificultades en las trayectorias de los alumnos, una política de evaluación y promoción de los alumnos debiera abordar las prácticas escolares de manera coherente y conjunta para todo el nivel primario, evitando cortes abruptos entre un ciclo y otro.

Por otra parte, es importante mencionar que los programas de "Garantía de la EGB" y de "Regularización de los Aprendizajes" se implementaban en forma paralela al resto de las políticas de la Dirección de Nivel Primario, y sin una articulación con los programas nacionales orientados a la mejora de las trayectorias escolares de los alumnos, como el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE³⁹), el Proyecto de Mejoramiento de la Educación rural (PROMER⁴⁰) o el programa "Volver a la Escuela"⁴¹.

³⁹En 2004, el Ministerio de Educación de la Nación implementó el PIIE con el objetivo de fortalecer la enseñanza y mejorar las condiciones de aprendizaje en 2.300 escuelas públicas primarias urbanas y suburbanas que atienden a niñas y niños en situación de vulnerabilidad social. En 2005, y como continuidad del PIIE, surge el Proyecto de Fortalecimiento Pedagógico de las escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa (FOPIE), cuyo propósito es contribuir a las acciones que viene implementando el programa y específicamente mejorar y renovar las propuestas de enseñanza para la adquisición de saberes básicos de las niñas y los niños de las escuelas PIIE.

⁴⁰En 2006, el PROMER surgió con el objetivo de respaldar el mejoramiento de la cobertura, la eficiencia y la calidad del sistema educativo de Argentina, así como su gestión a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales.

⁴¹En 2005, el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE) surge para dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niñas, niños y adolescentes que se encuentran fuera del sistema escolar (aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios). El programa "Volver a la Escuela" es uno de los componentes de esta política nacional, y está destinado a todos los niños y jóvenes de entre 8 y 14 años que atraviesen estas condiciones.

En la provincia de Río Negro las acciones orientadas a la mejora de las trayectorias escolares de los alumnos a través de políticas de evaluación, calificación y promoción han tenido menos unicidad y coherencia a través del tiempo, pero han venido sosteniéndose con sucesivas transformaciones y agregados también desde 2002. De este año data el Régimen Provincial de Evaluación, Acreditación, Certificación y Promoción de la provincia (Resolución 4.057).

Las distintas estrategias desarrolladas por la Dirección de Nivel Primario se han fundamentado en la necesidad de fortalecer propuestas pedagógicas inclusivas que impactasen favorablemente sobre los indicadores educativos. En esta línea se encuentran el proyecto "Escuela de Verano", el programa "Fortalecimiento de la Alfabetización Inicial" y el programa de "Jornada Extendida".

El programa de "Jornada Extendida" fue puesto en marcha en 2006 por medio de la Ley 4.337. La sanción de la ley, única en el país en su tipo, revela el lugar prioritario que adquirió esta política en la Provincia y le otorga ciertas garantías de continuidad y formalidad. La jornada extendida se presenta como una propuesta integral que busca atender la diversidad y brindar un amplio abanico de oportunidades para el aprendizaje a través de un mayor y mejor tiempo de trabajo de los alumnos en la escuela.

En el momento de la redacción de este informe el programa comprendía a 31 escuelas, y estaba prevista la incorporación de 57 escuelas más, seleccionadas por concentrar matrícula de bajo nivel socioeconómico y presentar altos índices de retraso y abandono escolar. La extensión de cuatro a ocho horas diarias de trabajo se orienta a intensificar la enseñanza del inglés, tecnologías de la información y la comunicación y de talleres extracurriculares elegidos por las escuelas⁴². El programa comprende además la provisión de equipamiento, mobiliario y recursos pedagógicos para mejorar las condiciones del aprendizaje en las escuelas, y acciones específicas de capacitación docente.

El proyecto "Escuela de Verano" fue implementado en el año 2008 y consistió en la apertura de espacios educativos por fuera del calendario escolar para alumnos de primer grado pendientes de promoción. Con el objetivo de disminuir la repitencia en ese año escolar crítico, la escuela de verano propuso fortalecer los aprendizajes en las áreas de Lengua y Matemática en tres encuentros semanales de dos horas y media reloj durante el período estival, a cargo de docentes-talleristas (designados especialmente a tal fin) y coordinadores pedagógicos zonales. El proyecto fue discontinuado a raíz de la resistencia gremial y las dificultades para convocar a los alumnos.

En el **recuadro 2** se presentan los lineamientos principales del programa de "Fortalecimiento de la Alfabetización Inicial", de reciente vigencia en la Provincia.

⁴²Los lineamientos reglamentarios del programa se encuentran formulados en las Resoluciones 959/08 y 960/08 y en la Disposición 54/08. Estos lineamientos precisan las dimensiones pedagógicas, organizacionales, sociocomunitarias y administrativas para la implementación de la política y fueron oportunamente analizados en encuentros regionales en los que participaron equipos técnicos, supervisores y el cuerpo directivo de las escuelas de la Provincia.

Recuadro 2: Programa de "Fortalecimiento de la Alfabetización Inicial"**Provincia de Río Negro**

El programa de "Fortalecimiento de la Alfabetización Inicial", iniciado en 2008, se propone mejorar las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario, poniendo el acento en el primer grado a través de distintas estrategias para mejorar las prácticas docentes de alfabetización inicial.

Este programa parte de una serie de **consensos** alcanzados por el Ministerio de Educación en su conjunto respecto del nivel primario: (a) fortalecer el rol de equipos supervisivos, los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico (ETAP) y directivos, agentes del sistema educativo que tienen la responsabilidad de asesorar, acompañar y evaluar los procesos pedagógicos; (b) revalorizar la figura del docente de primer grado, en función de la relevancia y complejidad de los aprendizajes vinculados a la alfabetización inicial; (c) garantizar una línea de continuidad teórica y metodológica en la capacitación a lo largo de la provincia; (d) potenciar la función de capacitación de los Institutos de Formación Docente Continua y su vinculación con las instituciones educativas de nivel primario.

En base a estos consensos, el programa se propone como **objetivos generales**: (a) generar nuevas condiciones de escolarización que fortalezcan los procesos de alfabetización, a efectos de mejorar las trayectorias escolares; (b) propiciar la constitución y el sostenimiento de espacios de trabajo conjunto en torno a la problemática del ingreso y tránsito de 1º grado - 1º ciclo, en los diferentes ámbitos de gestión: institucional, zonal, regional y provincial; (c) disminuir los índices de repitencia y sobreedad en el 1º ciclo del nivel primario.

Los **principales ejes** de acción para el fortalecimiento de la alfabetización inicial se centran en:

1) La instalación de la **alfabetización inicial como eje articulador de los Niveles Inicial y Primario** del sistema educativo rionegrino. Este eje supone el análisis crítico de experiencias de articulación y la revisión de las representaciones sobre los dos niveles.

2) La **revisión de las normativas, prácticas y decisiones escolares vinculadas con la alfabetización inicial**. En este eje se inscribe la elaboración de la Resolución N° 2.680 de 2008, presentada anteriormente. En cuanto a las prácticas, este eje comprende la revisión de los criterios para la asignación de los docentes de primer grado y la decisión de prolongar el acompañamiento del docente al grupo de 1º a 2º grado. Por último, como parte de este eje se propone la reformulación de los procesos de decisión sobre la promoción, que debe ser colectiva (involucrando al conjunto de docentes del niño, directivos y ETAP), fundada en razones pedagógicas, documentada (explicitando las estrategias implementadas para atender las dificultades de aprendizaje) y debe ser avalada por el supervisor.

3) El **fortalecimiento de las condiciones pedagógicas e institucionales para la alfabetización inicial**. Este eje comprende diversas acciones: la reorientación de los talleres de jornada extendida hacia temáticas que fortalezcan los procesos de alfabetización inicial, el apoyo a escuelas incorporadas al Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) que desarrollen proyectos de articulación entre el nivel inicial y primario, la potenciación y consolidación de experiencias institucionales tendientes al mejoramiento de la gestión institucional y de los procesos y resultados de la alfabetización inicial.

4) **Reorientar la capacitación docente**, a efectos de promover condiciones pedagógicas e institucionales que fortalezcan la alfabetización inicial. Este eje involucra la conformación de equipos de capacitación especializados en alfabetización inicial, la organización de un ciclo de conferencias a cargo de especialistas en la temática y la organización de talleres de docentes responsables de la alfabetización inicial, talleres para la gestión escolar sobre alfabetización inicial y asesoramiento técnico sobre alfabetización inicial en las escuelas.

En Río Negro, los programas provinciales descritos han sido fortalecidos mediante la articulación con las líneas de acción pertinentes de los programas nacionales, gracias al trabajo conjunto de la Dirección de Nivel Primario y la Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas. Así, las becas del Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), el equipamiento y el asesoramiento pedagógico a las escuelas urbano-marginales incluidas en el PIIE, y las capacitaciones y acciones de equipamiento a las escuelas rurales atendidas por el PROMER han sido puestas al servicio de los objetivos de retención de los alumnos y de mejora de la alfabetización.

La coordinación horizontal entre programas nacionales y jurisdiccionales en la administración central provincial ha sido complementada, por otra parte, con la coordinación vertical de las acciones mediante la participación activa de dos actores intermedios clave en la provincia de Río Negro: los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico (ETAP) y los equipos de supervisión.

Los ETAP, conformados por técnicos que asisten a los niños con necesidades educativas especiales o en proceso de integración, y que orientan el trabajo del maestro de grado, visitan semanalmente a las escuelas y colaboran con ellas en el diseño de alternativas de escolarización para alumnos con trayectorias educativas complejas.

A su vez, los equipos de supervisión también constituyen una piedra basal de las distintas acciones implementadas. En este sentido, fueron varias las medidas que involucraron a los supervisores. Entre ellas, la capacitación en alfabetización inicial para poder apoyar a los docentes de primer grado o el trabajo con las escuelas para la elaboración y utilización del PEI y el PCI en la enseñanza y la evaluación.

Las políticas descritas en el caso de Río Negro se inscriben dentro una fuerte tradición provincial de implementar políticas pedagógicas que intentan mejorar las prácticas de enseñanza en las escuelas. Sin embargo, tal como se pudo observar, son políticas demasiado recientes para poder realizar una evaluación de mediano o largo plazo con respecto a su implementación o sus resultados.

3.3.2 Santiago del Estero y Jujuy: preeminencia de las políticas nacionales

Luego de la intervención nacional al gobierno juarista en el año 2004 y la convocatoria a elecciones en 2005, la provincia de Santiago del Estero inauguró un nuevo período político con un impacto indudable en el gobierno de la educación. La renovación y movilización en torno de la agenda educativa se reflejó, por ejemplo, en la sanción de la Ley de Educación Provincial en el año 2007. Santiago del Estero fue la segunda jurisdicción, luego de la provincia de Buenos Aires, en elaborar una nueva ley de educación, en el marco de la Ley de Educación Nacional de 2006. Como parte de este ciclo, los equipos de nivel primario se propusieron disminuir los altos índices de repitencia y sobreeedad.

Por un lado, se trabajó prioritariamente en las políticas de mejora de las condiciones materiales de las escuelas y de vida de los alumnos, mediante acciones para ampliar o mejorar la infraestructura escolar, y para mejorar el servicio de comedores, con la conformación de un equipo de nutricionistas. Por otro lado, luego de una amplia consulta a los docentes, se elaboró un nuevo Régimen de Evaluación, Acreditación y Promoción de los Alumnos de Nivel Primario (Resolución 829/05), cuya principal novedad fue el pasaje de la promoción ciclada a la promoción graduada.

Asimismo, la Dirección de Nivel Primario del Ministerio de Educación de la Provincia ha instado en los últimos años a las escuelas a mantener al docente de primer ciclo con el mismo grupo de alumnos de primer a tercer año. Esta medida tiene el doble objetivo de proteger las trayectorias escolares de los alumnos durante sus primeros años de escolarización y de favorecer la especialización del personal docente que se ha beneficiado de acciones de capacitación orientadas a los distintos ciclos educativos.

Más allá de estas medidas, en una Provincia con muy bajos márgenes presupuestarios, el apoyo del Ministerio de Educación de la Nación resultó fundamental para implementar políticas que, si bien no estaban dirigidas directamen-

te a modificar normas y prácticas de evaluación, promoción o clasificación, buscaban mejorar las trayectorias escolares. Tres programas fueron relevantes para abordar la problemática: el PIIE, el PNIE y el PROMER⁴³.

La provincia de Jujuy presenta varios rasgos similares al caso santiagueño, sobre todo en cuanto a la ausencia de líneas propias integrales de política educativa para modificar las prácticas de evaluación y promoción.

Una salvedad a destacar es que Jujuy también implementó el programa "Todos Pueden Aprender" de UNICEF y la Asociación Educación Para Todos durante los mismos años que la provincia de Misiones (2004/2006). Sin embargo, los testimonios de las autoridades y docentes consultados revelan que el programa tuvo en esta Provincia un protagonismo y un impacto menor que en el caso de Misiones.

Además de haberse aplicado sólo en 22 escuelas, el programa no recibió un apoyo claro por parte de las autoridades y fue discontinuado una vez cumplido el plazo de acción directa de UNICEF. Las percepciones de los directores de escuela y docentes entrevistados reflejan, de algún modo, la debilidad del programa: mientras que algunos mostraban una fuerte adhesión e interés, otros cuestionaban su potencial para la mejora de las trayectorias, para lo cual aducían motivos variados, tales como aspectos culturales o la alta rotación de los docentes.

La inquietud de las autoridades respecto de las tasas de repitencia y sobreedad en el nivel primario explican, no obstante, la convocatoria al asesoramiento externo de UNICEF y de la Asociación Educación para Todos, así como la elaboración de un nuevo Régimen de Evaluación, Acreditación y Promoción en el año 2005. Este nuevo régimen, cuyas principales innovaciones radicaron en el carácter procesual de la evaluación, la introducción de los períodos compensatorios y la eliminación del promedio en las calificaciones, fue acompañado de instancias de capacitación y de cuadernillos para guiar las prácticas docentes.

Fuera de estas iniciativas propias, las autoridades, supervisores y docentes identifican otras acciones que, si bien no estaban dirigidas a modificar normas y prácticas de evaluación, promoción y clasificación, intentaban reducir el retraso escolar por medio de algunos programas nacionales. En este sentido, se destaca el PIIE, que se implementa en la Provincia desde el año 2004 en 66 escuelas. Los docentes valoran principalmente sus líneas de equipamiento, mientras que objetan el escaso apoyo pedagógico que las acompaña.

Algunos docentes se refirieron también al programa "Volver a la Escuela", del que destacaron ante todo la acción de las maestras recuperadoras. De hecho, al ser interrogados acerca de las políticas potenciales que les parecerían importantes para mejorar las trayectorias escolares de los alumnos, la mayoría de los directores y docentes mencionaron los docentes de apoyo.

Más allá de estos programas específicos, los actores provinciales se refirieron a los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) como una herramienta interesante para la enseñanza y la evaluación. Los docentes entrevistados mostraron estar muy familiarizados con estos marcos curriculares federales, y dicen utilizarlos en sus prácticas cotidianas.

Al igual que en el caso de Santiago del Estero, el carácter fragmentario y discontinuo de las acciones implementadas en los últimos años para la atención de las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario y, específicamente, para modificar normas y prácticas de evaluación, promoción y clasificación, pareciera explicarse principalmente por las características del gobierno de la educación. En efecto, la preocupación por los índices de repitencia y sobreedad -encarnada en la adopción de la promoción asistida y en el nuevo régimen de evaluación y promoción- no llegó a plasmarse en una política integral y continua.

⁴³Cabe aclarar que, a diferencia del modo en que las acciones nacionales se insertaron en la política provincial en el caso rionegrino, en Santiago del Estero el apoyo nacional parece haber desembarcado en la provincia sin gran coherencia. No sólo no existía una política propia que diera sentido a las iniciativas nacionales, sino que distintas características del gobierno de la educación local hicieron difícil el ejercicio de mediar e integrar la llegada de esas políticas a las escuelas, de manera de potenciar su impacto sobre las trayectorias escolares de los alumnos. Como ejemplos paradigmáticos de estas características vale señalar la escasez de equipos en la propia administración central, así como la debilidad del cuerpo de supervisión.

Esta dificultad se asocia seguramente con la alta rotación de autoridades en la administración central: entre 2002 y 2007 se sucedieron tres ministros. Por otra parte, el sistema de supervisión de las escuelas -más estable que los estamentos políticos y con un rol crítico en la implementación de las políticas- no ha sido fortalecido -ni en cantidad de personal ni en capacitación o coordinación de las acciones- como para subsanar algunas de las falencias de la conducción educativa provincial.

Es importante mencionar, pese a todo, que las tasas de repitencia y sobreedad han disminuido progresivamente durante la última década, como fue mencionado en el apartado 2. Estas tasas se situaban por encima de la media nacional en 1996 y pasaron a ubicarse claramente por debajo de ésta, diez años después (**cuadro 8** y **cuadro 11**). Como puede observarse en el **cuadro 3**, en 2006 la provincia de Jujuy era la segunda -detrás de la Ciudad de Buenos Aires- con tasas más bajas de repitencia en el primer y segundo ciclo del nivel primario. Por otra parte, a pesar de que esta disminución fue irregular -con picos de subas y bajas- hasta el año 2003, a partir de entonces se inicia una tendencia de reducción progresiva (**cuadro 8**). Quizás pueda plantearse como hipótesis que el comportamiento de los indicadores responde en parte a la sumatoria -caótica pero no por eso inocua- de acciones descritas, aunque también vale recalcar que según la percepción de las entrevistas realizadas en la provincia, la poca disposición de los docentes de asistir a los períodos de compensación podría estar reduciendo el porcentaje de alumnos no promovidos al finalizar el ciclo lectivo regular.

3.3.3 Provincia de Buenos Aires: autonomía con discontinuidad de las políticas provinciales

La provincia de Buenos Aires se distingue por sus dimensiones poblacionales en cualquier comparación con las restantes jurisdicciones del país. La envergadura y la complejidad de las políticas educativas se ven condicionadas por el hecho de agrupar al 38% de los alumnos del país y por la restricción creciente de recursos fiscales para el financiamiento educativo (Mezzadra y Rivas, 2005; CIPPEC, 2008). Sin embargo, también es de destacar que se trata de una Provincia con amplia trayectoria propia y con marcada autonomía de su administración pública educativa, lo cual conduce a una ávida implementación de políticas educativas en las distintas dimensiones que afectan las trayectorias educativas de los alumnos.

El origen de las políticas recientes sólo puede comprenderse a partir de una mirada histórica. El Reglamento General de Escuelas Públicas (Decreto 6.013/58) estableció un enfoque fuertemente patológico del fracaso escolar, al crear los "Grados A", como aulas diferenciales destinadas a los alumnos con problemas de conducta y aprendizaje. Es distintiva esta intervención de la política educativa ya que era la Dirección de Psicología Educativa la que establecía la distribución de los alumnos dentro de las escuelas, lo que pone en evidencia la primacía de una mirada patológica o clínica antes que pedagógica.

Si bien el Grado A fue desapareciendo en los años setenta, durante la última dictadura militar aparece un reemplazo directo de esta política con los grados de recuperación y nivelación. La norma era la separación de los alumnos en grupos homogéneos, bajo el principio pedagógico de que se aprende mejor con aquellos que están en el mismo nivel de aprendizaje o conducta. Inclusive, como señalaron algunos actores entrevistados, esta política continuó presente en las prácticas de las escuelas más allá de su derogación con el retorno de la democracia⁴⁴.

En este punto cabe resaltar el papel central de las políticas pedagógicas vinculadas con los métodos de alfabetización de mediados de los años ochenta, que tuvieron un protagonismo particular en la provincia de Buenos Aires y condicionaron las restantes acciones sobre las trayectorias escolares. La aparición de los escritos de Emilia Ferreiro tuvo un peso paradigmático en la enseñanza de la lectoescritura. La adaptación de la teoría de la psicogénesis en métodos de enseñanza marcó a los docentes, que en muchos casos no pudieron adaptarse a la complejidad de los nuevos modelos de alfabetización y comenzaron a mezclar métodos, una práctica que continúa hasta la actualidad.

⁴⁴Cabe señalar que, de acuerdo con distintos entrevistados, a fines de los años ochenta aparece un mandato político conocido como "promoción social" (no expresado en la normativa), que indicaba el pasaje automático en las escuelas donde asistían los sectores más pobres de la población. Según lo señalado por algunos actores entrevistados, este modelo redundaba en una estigmatización de los alumnos sin brindarles el apoyo pedagógico complementario, lo cual sólo retrasaba y acumulaba los problemas en su trayectoria escolar.

En términos curriculares, la provincia de Buenos Aires atravesó los años noventa con una reforma que generó mucha incertidumbre, dado que los diseños curriculares no establecían una clara traducción en secuencias didácticas. La reforma curricular más reciente, iniciada en 2005, trajo un nuevo marco para la enseñanza que, según los docentes, directivos e inspectores entrevistados, ha sido muy bien recibido, dado que establece un adecuado equilibrio entre las prescripciones concretas para la enseñanza y un marco conceptual abierto y reflexivo.

En este contexto de políticas pedagógicas y curriculares se observan las recientes políticas para mejorar la trayectoria de los alumnos, que muestran una gran autonomía provincial pero fuertes discontinuidades en el tiempo.

Una de las políticas que se enmarca en los nuevos enfoques propios del retorno de la democracia -antagónicos a los modelos previos- es la creación de renovados equipos de apoyo escolar, que comenzaron a trabajar a partir de enfoques más centrados en lo pedagógico y fueron dejando atrás una mirada excesivamente clínica, centrada en las patologías. La evolución de esta política llega inclusive hasta la actualidad. Los maestros de apoyo tienen un rol central en el trabajo con los alumnos que expresan dificultades de aprendizaje. Es más, en cada escuela se adaptan distintas metodologías de trabajo (maestro de apoyo dentro o fuera del aula, a contraturno, con dedicación específica por cursos, etc.).

Ya en los años noventa, una política clave y muy recordada por los docentes fue la implementación del denominado "bloque alfabetizador", que establecía la promoción automática en primer grado⁴⁵. Según los diversos actores entrevistados, un problema central de esta política fue su implementación en forma aislada, sin que se desarrollaran otras medidas complementarias. Su impacto en las escuelas fue como un "decreto" que obligó a cambiar prácticas naturalizadas, sin la necesaria capacitación y apoyo desde la inspección. Por este motivo, esta política fue vivida en las escuelas como una obligación de promoción de los alumnos, sin que por ello se involucrasen modificaciones en las prácticas pedagógicas. De hecho, muchos docentes señalaron la coincidencia de esta iniciativa con la necesidad de crear un ambiente centrado exclusivamente en la contención de los alumnos y bajo la orden implícita de que todos debían pasar de grado, es decir, no sólo en el "bloque alfabetizador" sino en el resto de la trayectoria escolar.

En los años recientes, desde 2005 en particular, la promoción automática fue reemplazada por una política más centrada en la compensación de los aprendizajes (Resolución 1.053/05). Si bien ya desde los años noventa se venían aplicando los períodos de compensación, desde su surgimiento este modelo había sufrido fuertes resistencias por parte de los docentes. La falta de políticas de capacitación y de secuencias adecuadas en el tiempo para adaptar los cambios de las normativas en las prácticas pedagógicas hizo que la compensación sea vivida por los docentes como una obligación de dar más oportunidades a los alumnos. Así, la compensación comenzó como un mero espacio de evaluación, en distintas etapas, que funcionaba como una mesa de examen típica de la escuela secundaria.

A partir de 2005 comienza a desarrollarse una mirada más integral sobre la temática, con distintas iniciativas convergentes, aunque también con muchas dificultades para su implementación efectiva, dado el volumen de las escuelas involucradas, la restricción de recursos y la problemática social acuciante, especialmente en el conurbano bonaerense. Pese a todo, la compensación comienza a convertirse en un espacio de enseñanza, donde se busca trabajar de forma más individualizada e intensiva con los alumnos que tuvieron dificultades durante el año.

Algunos entrevistados señalaron que en varias escuelas se ha logrado concretar esta nueva instancia con importantes logros, mientras que otros, más críticos, advirtieron que las escuelas que efectivamente utilizan la compensación como una instancia de enseñanza siguen siendo una minoría. Más allá de estas diferencias en las perspectivas, en la práctica concreta, la política que introduce los períodos de compensación ha sido renovada en los años recientes. A este efecto, se han incorporado los espacios de "compensación preventiva", que resultan una figura renovada de trabajo con los alumnos durante el año de cursada. Sin embargo, los docentes señalan que el problema de esta política es que no cuenta con recursos como para financiar horas extra a las clases, de forma tal que deben

⁴⁵La única excepción formal a la promoción automática en primer grado era el ausentismo de los alumnos. Más allá de esto, en la práctica, muchas escuelas siguieron utilizando la repitencia, ignorando la norma.

adaptarse para trabajar con los alumnos con dificultades en los recreos y las horas libres.

En conjunto con el énfasis en la compensación como espacio de aprendizaje y en paralelo a la reciente reforma curricular, la provincia de Buenos Aires lanzó distintas iniciativas que priorizaron claramente el primer ciclo de la educación primaria, como bastión de las trayectorias educativas posteriores. Entre estas acciones se destacan el proyecto de "Aceleración" (**recuadro 3**), el programa "Lectura y Escritura en la Alfabetización Inicial" y, más recientemente, la iniciativa para el cuerpo de supervisión de nivel primario denominada "Todos por Primero".

El programa "Lectura y Escritura en la Alfabetización Inicial" (Resolución DGCyE 114/05), implementado entre 2004 y 2006, se centró principalmente en la capacitación docente. El propósito principal del programa radicó en la actualización de los conocimientos de los docentes sobre los problemas de la enseñanza y del aprendizaje de la lectura y la escritura.

Una línea de acción más transversal, aunque indirectamente ligada con las trayectorias escolares, fue la reforma del sistema de supervisión provincial, iniciada en 2003. En ese momento se implementó en la provincia de Buenos Aires una nueva regionalización del sistema de supervisión (pasaje de 16 a 25 regiones educativas), se especificaron nuevas funciones para los diferentes niveles del sistema de supervisión (supervisor de área, jefe de supervisión distrital y jefe de supervisión regional) y se previeron nuevas instancias de coordinación entre los supervisores, los consejos escolares y los representantes del municipio, a través de las Unidades de Gestión Distrital (UGD). A su vez, desde el año 2005 el sistema de supervisión pasó a ser coordinado por la Dirección General de Inspección (DIG), dependiente de la Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE).

Estos cambios organizativos fueron acompañados por una intensificación del rol pedagógico de los inspectores. En esta línea, desde el año 2008 comenzó a implementarse un proyecto denominado "Todos por Primero", orientado a reforzar el asesoramiento técnico de los supervisores a las escuelas primarias y, principalmente, en el primer grado, con el objetivo de asegurar la alfabetización hacia mediados de segundo grado. Complementariamente, el programa previó el nombramiento de docentes titulares en primer grado, de modo tal de posibilitar que en este año clave para la alfabetización de los niños haya mayor continuidad institucional.

En conjunto, las políticas educativas para mejorar las trayectorias escolares en el nivel primario desarrolladas por la provincia de Buenos Aires muestran claras señales de autonomía, así como de las necesarias capacidades técnicas para su diseño. Sin embargo, en paralelo, se presentan muchas dificultades para su implementación y continuidad en el tiempo. Recién en la etapa más próxima, iniciada en 2005, se observa una intervención más integral, si bien todavía acotada en el tiempo y en la cantidad de escuelas implicadas, que tiene una evaluación positiva por parte de los diversos actores entrevistados.

Más allá de la continuidad que puedan lograr estas acciones, cabe destacar un gran avance logrado en las representaciones de los actores del sistema educativo así como en su organización interna: el paradigma de la integración de los alumnos en grupos heterogéneos se ha instalado como un valor que defienden los actores del sistema, a contramano de las políticas de segregación y estigmatización que se habían destacado en las décadas precedentes hasta el retorno a la democracia en 1983. Esta conquista, que llevó muchos años de políticas y debates pedagógicos, parece estar ciertamente afincada en el sistema educativo.

Recuadro 3: Proyecto de "Aceleración" - Provincia de Buenos Aires

Entre los años 2006 y 2009 se desarrolló el proyecto de "Aceleración" (Resolución 2.128/06), orientado a los alumnos con sobreedad de tercer año del nivel primario. Los diagnósticos arrojaban un panorama preocupante respecto de las tasas de sobreedad. Si bien en el año 2005 en EGB 1 y 2 esta tasa se situaba por debajo de la media nacional (era de 15,7% de los alumnos, mientras que el promedio para el total del país era de 25,44% - **cuadro 10**-), Buenos Aires era la tercera provincia del país con mayor aumento desde 1996 (**cuadro 4**).

El proyecto atendió a aproximadamente 3.500 niños que cursaban tercer año con dos o más años de sobreedad y participaron aproximadamente 280 instituciones, entre escuelas primarias y Centros Educativos Complementarios (CEC). Los grupos de aceleración fueron conformados con alumnos de diversas escuelas (entre 7 y 15 niños), reunidos a contra turno a cargo de docentes especialmente capacitados en propuestas pedagógicas para afianzar los contenidos del primer ciclo y trabajar los contenidos de cuarto año. El propósito del proyecto fue lograr que los alumnos adquirieran -en menos tiempo pero con una propuesta de enseñanza intensiva- conocimientos equivalentes a los de los niños que cursan regularmente el cuarto año, para lograr que luego de aprobar una evaluación pudieran ser promovidos a quinto año.

A sabiendas de que la problemática de los alumnos con sobreedad obedece a múltiples factores, el proyecto se centró en la enseñanza, con el objetivo de ofrecer a los alumnos propuestas que valorizaran sus posibilidades y evitaran reiterar estrategias ya utilizadas. Las principales estrategias del proyecto consistieron en: (a) una selección ambiciosa de los contenidos; (b) el cuidado de las condiciones didácticas; (c) la asistencia técnica para los docentes y las instituciones; (d) la tutoría para los alumnos, y (e) el aprovechamiento del tiempo escolar.

Para la implementación del proyecto se realizaron reuniones con inspectores, directores de escuela, docentes de CEC y Educación Primaria Básica (EPB) y Equipos de Orientación Escolar (EOE). Por otra parte, se elaboró una serie de secuencias didácticas en Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales para el trabajo en el aula -Material para el docente (2007)-, que fue coordinada por la Dirección de Gestión Curricular y la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

Según la visión de los entrevistados, se trató de una política con muy buenos resultados, que fue interrumpida básicamente por sus elevados costos. Mirta Torres, ex Directora de Educación Primaria de la provincia comentó con las siguientes palabras los resultados arrojados por el programa⁴⁶: "un 40 % de los niños aceleró entre marzo y junio; un 30% pasó a cuarto año y no volvió a repetir. Perdimos un 25% de la matrícula por traslados a otras escuelas sin aceleración y mudanzas a otras provincias o a capital, entre otras razones."

⁴⁶Consulta realizada vía correo electrónico, junio de 2009.

4. Prácticas escolares de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos

Las escuelas no son meras receptoras de las políticas y las normas. En su tarea cotidiana resignifican, transforman, resisten o simplemente ignoran las medidas orientadas a transformar sus prácticas. Desde ciertas concepciones, el frecuente fracaso de las reformas educativas se explica, de hecho, por la persistencia de la "gramática escolar", entendida como una serie de elementos culturales que establecen códigos internos en la vida escolar difíciles de permear mediante modificaciones normativas o anuncios de políticas educativas (Viñao, 2002; Fullan, 1991; Tyack y Cuban, 1995).

Estas interpretaciones tienen un interés particular para el estudio de las políticas de mejora de las trayectorias escolares de los alumnos, dado que uno de sus propósitos principales es, justamente, transformar representaciones medulares en la cultura escolar del nivel primario. Entre ellas, las creencias pedagógicas basadas en el método simultáneo y en la escolarización graduada, que traen como consecuencia el uso del dispositivo de la repitencia como medida central frente a la diversidad en los ritmos de aprendizaje.

Más aún, las escuelas no sólo resisten u omiten las disposiciones de la política educativa, sino que en su "micro política" (Ball, 1987) construyen sus propias reglas -"regulación autónoma"- las que, a la par de las reglas oficiales -"regulación de control"- orientan la conducta de los actores (Reynaud, 1988; 1993)⁴⁷. Así, las reglas del juego no sólo son delimitadas "de arriba hacia abajo" por las autoridades políticas a través de los mecanismos de orientación, coordinación y control del sistema educativo, sino también "de abajo hacia arriba" a través de las prácticas de los actores de base o "implementadores", quienes construyen la realidad cotidiana del sistema.

En el contexto de la creciente anomia que caracteriza el funcionamiento del sistema educativo argentino, a la que nos referimos en la introducción del informe, la noción de la "regulación autónoma" como parte definitoria de las prácticas escolares cobra especial relevancia. Los vacíos e imprecisiones de las normas sobre evaluación y promoción de los alumnos, así como la debilidad, inconstancia y parcialidad del resto de los dispositivos de la política educativa implementados en las cinco provincias analizadas en el apartado anterior, constituyen una muestra de la fragilidad de la "regulación de control", en el marco de la cual la "regulación autónoma" cobra una fuerza mayor.

Esta "regulación autónoma" en la que descansan las prácticas, concepciones y decisiones de los maestros se enmarca -precisamente- en la fragilidad de las políticas pedagógicas para establecer a la vez direccionalidad, fundamentación y orientaciones precisas para la acción. Los problemas que se identifican en el terreno de las prácticas de los docentes en materia de evaluación, promoción y clasificación se construyen sobre la base de tradiciones, concepciones y representaciones que no han sido cuestionadas en el mejor sentido del término: cuestionadas para pensar la tarea de enseñanza cotidiana y para implementar estrategias fundadas, desde el punto de vista didáctico, que garanticen aprendizajes esperables para todos los niños del país. Llevar adelante una empresa que implique que los alumnos del sistema educativo argentino logren un conjunto de aprendizajes prioritarios comunes, tal como lo definen las normas federales, requiere precisamente de liderazgo político - pedagógico.

El análisis sobre las prácticas y concepciones de los docentes, directores y supervisores que se presentan en este capítulo y la identificación de problemas en el nivel escolar y áulico deben interpretarse en correspondencia con las mayores o menores capacidades de las políticas pedagógicas implementadas en los últimos años desde las esferas de responsabilidad no directamente escolares. Esto es así, dado que la política educativa -en particular en el componente pedagógico que remite a la enseñanza, el currículo, la gestión y la evaluación- no se limita a definiciones normativas.

⁴⁷Los conceptos de "regulación de control" y "regulación autónoma" son propuestos por Reynaud. La "regulación de control" debe ser entendida como "medios de acción diversos orientados estratégicamente a influir, desde el exterior, sobre las prácticas de un grupo social con el objetivo de controlar las zonas de libertad y autonomía. Por "regulación autónoma" se alude a las prácticas elaboradas por los actores subordinados que resisten o expresan alternativas a la regulación de control. Ambas fuentes de regulación no convergen sino que suelen coexistir o generar conflicto y negociación alrededor de la definición de las reglas de juego.

En suma, un estudio de las políticas de mejora de las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario sería incompleto sin un análisis de las prácticas escolares de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos.

Por este motivo, el análisis que sigue pretende comprender el modo en que las escuelas se han apropiado de las políticas y normas dispuestas por las autoridades (presentadas en el apartado anterior) así como indagar las prácticas generadas en la base misma del sistema educativo. Esto es, develar sus criterios y tradiciones. El conocimiento de estas prácticas constituye un elemento fundamental para la concepción de nuevas políticas de mejora de las trayectorias escolares de los alumnos.

4.1 Prácticas de enseñanza y evaluación

4.1.1 Los diseños curriculares provinciales como referencia para la enseñanza y la evaluación

Pese a la distancia que suele interponerse entre el currículo prescrito y el enseñado, las normas curriculares constituyen un parámetro central para la enseñanza y la evaluación en las escuelas. En el contexto de las recientes redefiniciones curriculares que han tenido lugar en el país tanto a nivel nacional como provincial, diversos diagnósticos dan cuenta de la superposición de las distintas normas y de la confusión que esta superposición genera en la tarea de las escuelas (Batiuk, 2008: 11).

En la actualidad, se encuentran simultáneamente vigentes en las provincias los Contenidos Básicos Comunes (CBC), los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) y los Diseños Curriculares Jurisdiccionales (DCJ). Por otra parte, todas las provincias prevén una instancia institucional de definición curricular, el Diseño Curricular Institucional (DCI). En este contexto, resulta fundamental indagar qué normas y en qué medida eran las más utilizadas por las escuelas que constituyen la muestra seleccionada en el presente estudio.

En las cinco provincias, la referencia curricular más citada por los entrevistados es el DCJ. Vale subrayar que en el caso de la provincia de Buenos Aires los docentes entrevistados valoraron como altamente positivo el nuevo diseño curricular implementado a partir de 2007. A diferencia de los diseños anteriores, se trata de un modelo de prescripción curricular más práctico, con sugerencias concretas para la planificación didáctica, aunque con la apertura suficiente para no cercenar la autonomía de los docentes. No obstante, pareciera que la distribución de ejemplares ha sido insuficiente, y que las escuelas no disponen aún de la cantidad necesaria como para hacer un uso más intensivo de estos documentos. A su vez, se señalan dos limitaciones todavía vigentes y recurrentes en la normativa curricular de las últimas décadas: la extensión, y la distancia entre definiciones y criterios para la toma de decisiones en el trabajo en las aulas.

Los nuevos diseños son más prescriptivos, están más bajados a tierra con ejemplos y ejercicios prácticos. El problema es que son muy largos y sigue costando adaptar el diseño para que se convierta en un claro criterio para el pasaje de año. Se requiere difundirlos más y trabajar más con los docentes desde la capacitación para que se avance en este sentido, unificando criterios de pasaje de grado.

Supervisor, provincia de Buenos Aires

Sólo en la provincia de Jujuy se mencionó también a los CBC como una norma curricular presente en las escuelas. Pese a que en el resto de las provincias no se aludió a los CBC, diversos estudios han señalado que los contenidos y su organización fueron tomados como referencia por las editoriales a la hora de producir libros de texto, insu- mo regular para la enseñanza en la mayoría de las escuelas.

Los NAP fueron mencionados en segundo lugar como referencia curricular por los actores. Aunque en muchas escuelas se pudo corroborar que estos documentos están en las bibliotecas y que se utilizan ocasionalmente, una

cuestión que emergió en las entrevistas es la escasa cantidad de ejemplares de los NAP disponibles en las escuelas, y por lo tanto la dificultad para utilizarlos más intensivamente.

Otro aspecto interesante a señalar se refiere a los diferentes usos asignados a los DCJ y a los NAP en la enseñanza. Los directores y docentes comentaban que los DCJ son más utilizados como parámetro en materia de contenidos, mientras que los NAP constituyen un insumo más bien utilizado para planificar las estrategias didácticas. Esta situación resulta de algún modo paradójica ya que lo esperable es que los diseños curriculares cumplan esta función. Esto debería ser así, dado que los NAP son, justamente, definidos como "un núcleo de aprendizajes prioritarios en la escuela" y refieren "a un conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos, que incorporados como objetos de enseñanza, contribuyan a desarrollar, construir y ampliar las posibilidades cognitivas, expresivas y sociales que los niños ponen en juego y recrean cotidianamente en su encuentro con la cultura, enriqueciendo de ese modo la experiencia personal y social en sentido amplio" (NAP, primer ciclo EGB/Nivel primario, pág. 14). Esta situación permite reconocer en los NAP una fortaleza para orientar la enseñanza, atendiendo a una necesidad que, por lo que plantean los entrevistados, los DCJ no pudieron contemplar con eficacia.

En esta misma línea, los *Cuadernos para el aula*, que acompañan a los NAP, son muy valorados por los docentes, lo cual brinda pistas interesantes para el diseño de las políticas pedagógicas en cuanto a la necesidad de apoyar la enseñanza y evaluación con mayores herramientas didácticas para los docentes.

Tienen mucha utilidad los cuadernillos de apoyo de los NAP en cuanto a los saberes en juego, la propuesta metodológica, análisis de casos, como alternativa de poner en práctica propuestas metodológicas válidas y positivas. Son una muy buena guía.

Docente, provincia de Santiago del Estero

Sin embargo, los NAP parecieran tener un protagonismo diverso según las provincias. En Jujuy y Santiago del Estero los docentes dicen utilizar los NAP en mayor medida que en el resto de las provincias analizadas. Resulta interesante notar que se trata justamente de dos provincias muy dependientes de las políticas nacionales, como fue analizado en el apartado 3 (sección 3). En la provincia de Santiago del Estero, a su vez, los actores se refirieron a la implementación de una capacitación en el momento de la distribución de los NAP, que contribuyó a su utilización. En Río Negro, si bien los entrevistados mencionaron la existencia de los Lineamientos Básicos de Acreditación (LAB), estos no parecen ser muy apreciados por los docentes. Algunos de ellos los tildan de ser demasiado abstractos.

En cuanto a la definición curricular institucional, en las cinco provincias ésta pareciera ser muy variable según las escuelas. Pese a que, excepto en Santiago del Estero, los regímenes de evaluación y promoción de las provincias analizadas establecen que las escuelas deben precisar sus criterios de evaluación en el PCI o en el PEI, en las entrevistas se pudo conocer que sólo en dos jurisdicciones estos proyectos resultan una referencia para la enseñanza en las escuelas. En la práctica no parece existir un trabajo institucional generalizado en materia de selección y definición curricular, y mucho menos una utilización activa de los PCI o los PEI como referencia para la enseñanza y la evaluación.

Vale señalar, sin embargo, que en las provincias de Río Negro y Santiago del Estero se mencionó con mayor frecuencia la elaboración y utilización del PCI como referencia curricular, en particular por parte de las autoridades y supervisores. De hecho, en Río Negro estos actores afirmaron haber desarrollado acciones específicas para fortalecer la definición y uso del PCI en las escuelas en tanto los testimonios de directores y maestros no siempre parecen reconocerlos como un instrumento de uso cotidiano para organizar la enseñanza en las escuelas.

Los PCI y los PEI eran largos y tediosos, caducos. Se podría armar un PEI por alumno. Da un gran trabajo que el PCI funcione sobre un eje concreto, son muy vagos.

Directora de Nivel Primario, provincia de Río Negro

4.1.2 Las competencias "actitudinales" como criterio predominante de la evaluación

Dada la ausencia de estándares y orientaciones precisas para la evaluación de los alumnos a nivel provincial y la infrecuente definición de las denominadas "expectativas de logro" a nivel institucional, los parámetros de evaluación quedan, en definitiva, en manos de los docentes. Por otra parte, cada docente suele evaluar a los alumnos de manera aislada, es decir, sin involucrar a otros docentes o actores institucionales. Cabe mencionar el caso de la provincia de Buenos Aires, donde existen iniciativas para promover una evaluación más integral, que busca incorporar otras miradas complementarias a las del maestro de grado, aunque todavía no logra masificarse en las escuelas.

En todo caso, la vaguedad de los criterios fijados en las normas, la escasa utilización de criterios comunes en cada escuela y el aislamiento en el que suelen trabajar los docentes explican la gran diversidad de pautas para evaluar que adoptan los docentes, ya señalada por diagnósticos previos (Batiuk, 2008: 14). Esto atenta contra la garantía de alcanzar aprendizajes y logros comunes para todos los niños.

Dicho esto, resulta interesante destacar un denominador común en los criterios de evaluación, citado por la mayoría de los directores y docentes de las cinco provincias: la evaluación ligada con las denominadas competencias "actitudinales" del alumno. Entre estas competencias, las más mencionadas fueron la participación, el esfuerzo, el interés, la disciplina, la prolijidad de los cuadernos y la responsabilidad. Paradójicamente, estos aspectos son los menos ligados con el aprendizaje de contenidos y capacidades, y señalan un problema en relación con las prácticas de enseñanza que debieran llevarse adelante en el nivel áulico. Si lo que se evalúa es la disciplina, la prolijidad, etc. cabe preguntarse qué es lo que centralmente se enseña: ¿a ser un buen alumno como oficio? Nuevamente, el señalamiento de estos problemas en la enseñanza debe entenderse aquí como un cuestionamiento al sistema de enseñanza que incluye la gestión de las instituciones desde los niveles más altos de gobierno hasta el nivel de las escuelas y las aulas. Estas decisiones, que tienen importantes consecuencias en la trayectoria escolar de los alumnos, no pueden interpretarse como definiciones aisladas de una compleja trama de políticas y normas que las habilitan.

Se intenta que los docentes evalúen a los alumnos en función de los contenidos conceptuales y no actitudinales, pero no siempre es así. En la práctica la cuestión del comportamiento influye mucho. En general pesa mucho en la evaluación la imagen que la maestra se hace de cómo es el chico. La maestra te dice "este nene tiene problemas para aprender porque no tiene madre".

Supervisora, provincia de Jujuy

A pesar de los avances en las prescripciones curriculares de la mano de la sanción de los NAP y de la producción de la serie *Cuadernos para el aula* por parte del Ministerio de Educación de la Nación, puede reconocerse en la práctica la omnipresencia de criterios centrados en las competencias "actitudinales", lo que reproduciría los criterios de evaluación que han sido históricamente aplicados a los propios docentes en sus evaluaciones profesionales (Batallán, 2007). Estas prácticas podrían atribuirse, entre otras razones, a la carencia de orientaciones más precisas, secuenciadas y organizadas para la enseñanza, destinadas a los maestros, orientaciones tales que permitan garantizar los saberes clave que dichas normas definen. Esta situación da cuenta de que las definiciones normativas resultan insuficientes. De hecho, no es esperable que los docentes adopten otros criterios, si se consideran las herramientas que les ofrece su formación de base, ni producto del saber que se construye en el oficio de enseñar de acuerdo a las tradiciones que imperan en las escuelas.

Más excepcionalmente, algunos docentes y directores manifestaron utilizar para las evaluaciones algunos criterios acordados institucionalmente. En Misiones y Jujuy, se mencionó la utilización de grillas de evaluación para analizar el proceso de aprendizaje de los alumnos en determinadas competencias preestablecidas. En Jujuy todos los maestros aplican grillas para atenerse a la "evaluación procesual" dispuesta desde la normativa. En Misiones se mencionaron específicamente los instrumentos de evaluación por capacidades del programa "Todos Pueden Aprender". En Santiago del Estero, donde varios actores decían basarse en los PCI, también comentaban la utilización de "fichas de seguimiento mensual".

Desde el programa "Todos Pueden Aprender" nos mostraron alternativas a la evaluación tradicional. Ahora tenemos una grilla en la que vamos dejando constancia de la evolución de los chicos en distintos rubros. Estas fichas nos permiten ver en qué cosas los chicos tienen más aptitudes.

Docente, provincia de Misiones

Por último, otro criterio de evaluación utilizado por los docentes, que resulta el menos citado en las entrevistas, se refiere a la comparación del rendimiento de cada alumno respecto del rendimiento promedio del grupo. Probablemente se trate de una práctica muy frecuente entre los docentes, pero naturalizada y en cierto modo "inconsciente". Un director de una escuela de la provincia de Misiones no comprendida en el programa "Todos Pueden Aprender" describía del siguiente modo el procedimiento utilizado:

El piso y el techo para cada curso se establecen una vez que se conoce a los grupos, es decir que las expectativas de logro se establecen para cada población particular.

Director de escuela, provincia de Misiones

4.1.3 Eclecticismo y fusión intuitiva de las concepciones de enseñanza

La vaguedad de criterios utilizados para la evaluación parece guardar una relación directa con el eclecticismo y la confusión reinantes en materia de concepciones y fundamentos de la enseñanza, particularmente en lo referido a la alfabetización inicial, área curricular crítica para la repitencia en el primer ciclo. Este eclecticismo responde a la creciente dispersión de la didáctica, al lugar secundario que ocupa la alfabetización en la formación docente, y a la ausencia de políticas sistemáticas que contribuyan a esclarecer los debates teóricos y a ubicar a la didáctica de la alfabetización en un lugar central entre las políticas para el nivel primario. De hecho, la gran mayoría de los docentes manifiesta haber recibido una formación muy escueta en materia de alfabetización en la formación inicial⁴⁸.

Hay que trabajar con el currículum de los institutos de formación docente. Porque los maestros no salen bien formados en ese punto. En realidad, en los primeros años los docentes hacen intuitivamente lo que pueden, sin basarse en estrategias claras.

Supervisor, provincia de Jujuy

En las cinco provincias estudiadas, al interrogar a los actores acerca de los métodos utilizados para la enseñanza de Lengua y Matemática, la respuesta predominante era que no se trabaja con un único método sino con una combinación de estrategias, no sólo según las escuelas, sino también según las características de cada grupo. Más aún, en muchos casos, un mismo docente puede acoplar abordajes parciales de metodologías y concepciones contrapuestas. No sólo esta fusión intuitiva de concepciones y estrategias de enseñanza no se acompaña de fundamentos pedagógicos, sino que inclusive este eclecticismo pareciera ser implícitamente valorado, en términos de complejidad y riqueza de la didáctica.

No hay un único método que sirva, sino cosas positivas de los distintos métodos. Yo complemento lo que me gusta y lo que me sirve. Trabajo los distintos tipos de letra. La psicogénesis y el constructivismo no me gustan, no van. Trabajo con tres tipos de letra: imprenta mayúscula, imprenta minúscula (molde), carta (cursiva), en mayúscula oración y nombres propios. Presento las vocales juntas y las trabajo individualmente. Primero las vocales, luego las sílabas "ma", "me", "mi". Los hago formar sílabas, luego leer y luego formar palabras. El dictado es la manera en que empiezan a escribir. Al que no tiene apoyo en la casa, le cuesta.

Docente, provincia de Santiago del Estero

⁴⁸Según los resultados de una encuesta realizada a 552 maestros de primer ciclo con una antigüedad promedio de 14,3 años en el marco de la "Indagación: las oportunidades educativas en el primer ciclo" del programa "Todos Pueden Aprender", sólo el 14% maneja información actualizada en didáctica de la Lengua. Estos resultados son parte del relevamiento cuantitativo y cualitativo que el programa realiza en las escuelas antes de iniciar los procesos de capacitación.

Hoy los docentes no tienen un método puro. Acá los docentes trabajan con constructivismo, la Provincia propone eso. Pero el maestro selecciona en función de las necesidades. Algunos niños necesitan otras metodologías, como la palabra generadora. Conviven los modelos, no hay un único método.

Director de escuela, provincia de Río Negro

Sin entrar en el debate pedagógico más específico⁴⁹, resulta interesante a modo ilustrativo citar los distintos métodos de alfabetización que afloraron en las entrevistas, tal como fueron designados. Los principales abordajes aludidos fueron el método "tradicional", el método "alemán", la palabra generadora, la psicogénesis y el constructivismo, con explicaciones y estrategias diversas.

Hay mucha confusión y mezcla de métodos. El maestro que enseña fonéticamente sabe que es criticado, el que quiere usar el constructivismo no lo domina. La mayoría de los docentes mezcla sin tener en claro las justificaciones. Fue muy fuerte el impacto del llamado método de Emilia Ferreiro, pero fue mal entendido por la mayoría de los docentes. Estamos a mitad de camino. En el conurbano ya nadie se sorprende de que en tercer grado haya varios chicos que no saben leer.

Ex Directora de Nivel Primario, provincia de Buenos Aires

Esta tendencia, dominante en las provincias bajo estudio, presentó ciertas particularidades en el caso de Misiones. Allí, los docentes cuyas escuelas se encontraban incluidas en el programa "Todos Pueden Aprender" manifestaron una fuerte adhesión a la metodología propuesta por el programa, que plantea trabajar sobre la base de "unidades con significado desde el principio del aprendizaje (...) los niños y las niñas van a operar con textos, oraciones y palabras, es decir con unidades de sentido pleno, que precisamente por esa característica disminuyen las dificultades en los aprendizajes iniciales. Luego, en ese marco, se irán explorando y aprendiendo las sílabas y las letras, que son unidades desprovistas de significado. El marco para todas las tareas son los textos completos que reúnen condiciones de legibilidad, es decir, de presentación tipográfica correcta y clara, y de lecturabilidad, es decir, condiciones de selección de vocabulario y complejidad sintáctica adecuada a los niños y las niñas en el tránsito por diversas fases de aprendizaje" (Melgar y Zamero, 2007: 25).

No obstante, muchas veces los docentes de esas mismas escuelas terminan, en la práctica, retornando a las didácticas más tradicionales, aun partiendo de las herramientas provistas por el programa.

Los docentes trabajan con un método equilibrado, que toma elementos de Educación para todos pero mantiene lo más útil de las generadoras y del método silábico. El problema es que el método de generadoras es más fácil para el docente pero no para el chico; pareciera que a los chicos les resulta más fácil partir del texto.

Director de escuela, provincia de Misiones

Cabe destacar que las perspectivas de alfabetización remiten siempre a concepciones teóricas acerca del aprendizaje del objeto, de las capacidades cognitivas y lingüísticas de los sujetos en distintos momentos del desarrollo, a la vez que remiten a orientaciones metodológicas o instrumentales. En general los docentes conocen más acerca de los aspectos instrumentales y pueden dominar mejor o peor la aplicación de uno u otro método, según las herramientas que tengan disponibles, pero desconocen los fundamentos teóricos que los sustentan. Esto queda en evidencia cuando se los consulta sobre estos temas, tal como se observa en las entrevistas.

Las contradicciones que se registran en las entrevistas dan cuenta de la necesidad de considerar los procesos de formación continua como tales, ya que los aprendizajes de los maestros en esta materia también implican procesos, actualizaciones, lecturas y reflexión didáctica regulares.

⁴⁹Al respecto, consultar Braslavsky, 2005.

En este sentido, estas observaciones plantean alertas a las políticas que aspiren a transformar las prácticas docentes de alfabetización inicial, centrales para la problemática de la repitencia. Como puede apreciarse en el caso de Misiones, a pesar de las líneas de acción consolidadas a través del tiempo, el gran compromiso de todos los actores con la política, la fuerte intervención en las prácticas de las escuelas a través de la capacitación, el asesoramiento técnico y las guías de enseñanza, se registran casos en los que la enseñanza en la intimidad de las aulas se aferra más a los caminos más dominados y familiares que a las nuevas perspectivas promovidas desde las líneas de política. La alerta debe contemplar, en todo caso, que el impacto en los aprendizajes y prácticas de los docentes no resulta homogéneo y que los gobiernos deben asumir estrategias sostenidas de formación en áreas clave como la alfabetización inicial.

En Matemática, la heterogeneidad de métodos pareciera ser menor. La gran mayoría de los entrevistados decía enseñar esta área curricular apelando a "materiales concretos" y a situaciones cotidianas problemáticas para los alumnos, como un modo de romper con la abstracción propia de los métodos tradicionales. Otra innovación en la enseñanza de la Matemática radica en el pasaje del algoritmo al razonamiento lógico. Sin embargo, en los discursos de los docentes se vislumbraba la persistencia de enfoques tradicionales, aun utilizando materiales y situaciones más cercanas a los alumnos. En suma, tampoco la enseñanza de la Matemática pareciera libre de confusiones conceptuales y didácticas aunque todos concuerdan en que esta disciplina se enseña con menos dificultad.

Matemáticas les cuesta menos que lectura. Ellos constantemente cuentan. En Matemática empezamos con los números del 0 al 9, con material concreto para que ellos reconozcan y escriban los nombres de los números, para que los memoricen por fuera del aula, para saber si los han internalizado.

Docente, provincia de Santiago del Estero

Una cuestión interesante a destacar respecto de las nuevas estrategias de enseñanza se refiere a las resistencias que generan en los padres. En efecto, si los recelos de los docentes emergieron en las entrevistas -sobre todo en aquellas realizadas con autoridades y supervisores-, varios docentes aludieron al fuerte rechazo que las propuestas modernas provocaron en los padres, por considerarlas laxas y facilistas. Estas posiciones complejizan muchas veces la tarea docente, abiertamente cuestionada por las familias que en ocasiones critican que no les enseñen a sus hijos "letra por letra", que se "parta del texto" y, peor aún, que los niños promuevan el grado aun si no aprendieron a escribir convencionalmente. Estas situaciones fueron expuestas por varios docentes de las provincias de Misiones y Jujuy, cuyas escuelas participaban del proyecto "Todos Pueden Aprender".

Antes trabajábamos de una forma muy intuitiva, combinando la metodología de palabra generadora con lo que entendíamos del constructivismo. Partíamos de donde el chico se sentía fuerte, íbamos improvisando, tomando de la experiencia de unos y otros. Con la incorporación del proyecto "Todos Pueden Aprender" unificamos la visión, y eso se fue afianzando. Ahora se trabaja con saberes previos de los nenes, fundamentalmente la oralidad. Los papás se quejan de esto, "no están aprendiendo nada", dicen. Hubo que hacer reuniones para explicarles que bajaran su ansiedad.

Director de escuela, provincia de Misiones

En suma, en muchos casos se observa que sin la preparación adecuada para desarrollar la compleja tarea de transmitir los saberes básicos en los primeros años de la educación primaria, los docentes realizan su trabajo de un modo sumamente intuitivo y asistemático. En estas condiciones, los alumnos van explorando las letras y los números sin brújula y sin el apoyo necesario cuando comienzan a surgir las dificultades, como se desarrolla en el siguiente apartado.

4.1.4 Soledad del docente para la atención de los alumnos con dificultades durante el año lectivo

La soledad del docente en la adopción de los métodos de enseñanza y en la definición de los criterios de evaluación se replica en la implementación de estrategias ante los casos de alumnos con dificultades de aprendizaje. En efecto, las respuestas de los docentes de las cinco provincias dejan entrever la ausencia de dispositivos y espacios institucionalizados en estos casos.

Como resultado, las estrategias espontáneas y autónomas de los docentes tienden a reforzar las desigualdades. Así, una de las estrategias más frecuentes es la "adecuación curricular", que consiste en la reducción de la cantidad y dificultad de saberes exigidos. Esta decisión sólo contribuye a reforzar la debilidad de los aprendizajes de los alumnos, que por lo general son los que provienen de los sectores sociales más desfavorecidos. Esta medida, a su vez, es acompañada con frecuencia por la separación del alumno del grupo, muchas veces para ubicarlo más cerca del escritorio del docente, con toda la estigmatización que esto supone.

Cuando identifico el elemento perturbador o con problemas para entender lo siento más cerca del escritorio para subirle la autoestima. Antes los cambiaba de grupo. Y le digo "de ahora en adelante le va a hacer las cosas a su seño", tipo secretario. Y le doy otra actividad cuando puedo, actividades de jardín tipo aprestamiento.

Docente, provincia de Santiago del Estero

Asimismo, muchos docentes comentaron que, en los casos de niños con problemas de aprendizaje, convocan a los padres para solicitar su apoyo con la tarea educativa ya que, desde la visión de los docentes, las dificultades de aprendizaje tienen una relación directa con las condiciones de vida propias de la pobreza y el abandono parental. La inclinación a culpabilizar a los padres por el bajo rendimiento de los alumnos apareció con mayor fuerza en las escuelas de Jujuy y Santiago del Estero, y se inscribe en la visión desvalorizada que muchos docentes tienen de los niños en situación de pobreza.

A los niños rezagados les ofrezco enseñanza personalizada, los sigo más, estoy pendiente de que sigan más o menos al resto. Sin embargo, hay problemas importantes. Por ejemplo, los niños que hablan bebé, esto se debe a que sus padres no los corrigieron cuando debieron, así que yo los hago ver en el gabinete. Hay casos gravísimos, pero siempre tiene que ver con la casa, muchos son niños abandonados que necesitan cariño acá en la escuela porque en la casa pasan cosas horribles, y la mayoría son muy pobres.

Docente, provincia de Jujuy

En tres de las cinco provincias estudiadas (Misiones, Santiago del Estero y Jujuy) desde la percepción de los docentes, las respuestas individuales para abordar a los niños con problemas de aprendizaje son complementadas con un acompañamiento institucional inconstante e insuficiente.

En Río Negro, las problemáticas de aprendizaje de los alumnos suelen tratarse con la colaboración de los ETAP, equipos de soporte psicopedagógico a las escuelas, con los que los maestros parecen satisfechos. En Buenos Aires, hay equipos de orientación en la mayoría de las escuelas y funcionan con dinámicas diversas, en algunos casos siguen una orientación más "patológica" de los problemas pedagógicos, pero crecientemente parecen incorporarse al apoyo pedagógico a partir del rol de las maestras de apoyo. En Jujuy, Misiones y Santiago del Estero este tipo de colaboraciones no sólo pareciera ser menos asequible, sino también menos eficaz, dado que el rol de los gabinetes psicopedagógicos -figura predominante en las provincias- tiende a centrarse más en el diagnóstico que en la intervención.

Para los chicos con dificultades nosotras pedimos que se haga una planificación especial, y si eso no funciona se pide la intervención del gabinete. Pedimos que el director los tenga en la cabeza, que no la deje sola con la situación a la maestra. El problema con el gabinete es que sólo diagnostica, no orienta a la maestra para trabajar.

Supervisora, provincia de Jujuy

Los docentes de apoyo también fueron mencionados como un recurso posible, pero su presencia y función en las escuelas pareciera ser, desde la visión de los maestros entrevistados, variable e insuficiente. De hecho, la designación de docentes de apoyo por escuela es una de las políticas más reclamadas por los docentes entrevistados para mejorar las trayectorias de los alumnos. El rol de los directores de escuela en el abordaje de los niños con problemas de aprendizaje también es objeto de demanda por parte de los docentes. De hecho, muchos de ellos han señalado que los directores no colaboran en forma activa en casos de alumnos con dificultades de aprendizaje, aunque también reconocen que en muchas ocasiones los directores solamente son alertados por los maestros en situaciones críticas.

4.1.5 Percepciones encontradas sobre los períodos de compensación

Como se analizó en el apartado 3, una política generalizada en la gran mayoría de las provincias para la atención de los alumnos con dificultades de aprendizaje fue la implementación de los períodos de compensación al concluir y antes de comenzar el ciclo lectivo. Las entrevistas realizadas en las cinco provincias arrojan serias dudas sobre el interés de este dispositivo, al menos en las condiciones en las que ha sido puesto en práctica hasta el momento.

En primer lugar, muchos docentes alertaron sobre las dificultades para garantizar la asistencia de los alumnos. Aunque por lo general estas ausencias se interpretan como parte de la falta de compromiso de los padres -en particular, en el mes de diciembre, cuando niños y adultos están cansados de las exigencias escolares-, también fueron esgrimidas otras explicaciones.

Entre ellas, que los padres en ciertos casos excepcionales optan por no enviar a sus hijos a los períodos de compensación para que repitan el año, ya que consideran que la repitencia es beneficiosa para su trayectoria escolar futura.

La compensación deja la situación en manos de los padres que, si no los mandan (porque en esos períodos no hay ni boleto escolar ni comedor, o porque toman trabajos en otras zonas de la Provincia, o porque se van a los carnavales) hacen que los chicos sí o sí tengan que repetir. Algunos padres no los mandan simplemente porque prefieren que repitan y así se garantizan que pase eso.

Supervisor, provincia Jujuy

En otros casos, algunos padres evitarían la asistencia de los hijos a las instancias compensatorias porque asocian estos espacios con las tradicionales "mesas de examen" del nivel secundario. Cuando consideran que los niños no están suficientemente preparados, optan por no enviarlos. Las impresiones de los padres no son del todo infundadas, ya que varios de los testimonios -particularmente de las autoridades y supervisores- sostenían que muchas veces los períodos de compensación funcionan en la práctica como instancias de evaluación y no de enseñanza, como lo estipula la mayoría de las normas provinciales. En vistas de comenzar a revertir esta tendencia, en el caso de la provincia de Buenos Aires, autoridades y supervisores señalaron que las acciones de capacitación docente parecían haber contribuido a modificar el espíritu meramente evaluativo de estos períodos.

Los períodos de compensación son un espacio en el que, en ocasiones, aunque con más frecuencia en el segundo ciclo, se piensa que el chico tiene que estudiar por su cuenta para llegar y rendir. En algu-

nos casos los padres no los mandan porque como no pueden ayudarlos a estudiar piensan que no van a poder rendir bien.

Funcionario del equipo técnico del programa "Garantía de la EGB", provincia de Misiones.

Asimismo, muchos docentes se mostraron en desacuerdo con estas instancias de enseñanza y evaluación, porque consideran que es imposible comprimir en dos semanas los contenidos de todo un año. Sobre todo en la provincia de Buenos Aires, los entrevistados manifestaron una visión negativa sobre este espacio, por considerarlo funcional a la relajación general de la exigencia académica y a la presión gubernamental por promover a los alumnos, aun cuando no hayan adquirido los saberes mínimos.

Es preciso considerar, no obstante, que estas posturas forman parte de un entramado complejo en el que se inscriben las representaciones docentes. La mayoría de los docentes en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, señala que hay mucha presión "política" para aprobar a los alumnos y que por eso se crearon tantas instancias de compensación. Pero luego, al entrar con mayor profundidad en el análisis de esta cuestión, no se citan ejemplos concretos de una bajada política y muchos admiten que la compensación es una excelente medida que tiene que ser potenciada con más tiempo para la enseñanza. En este sentido, se observa un avance reciente: la creación de la "compensación preventiva" durante el ciclo lectivo, a partir de estrategias pedagógicas de apoyo a los alumnos con dificultades.

La compensación primero tuvo mucha resistencia, era vista como que el gobierno te obligaba a dar muchas oportunidades hasta dejarlos pasar. De a poco se fue logrando darle más contenido, al principio era la norma sola, después vinieron las líneas de políticas, las capacitaciones y hoy está mucho más aceptada. Había primero una resistencia similar a la promoción automática. Después aparece la compensación preventiva que tiene distintas formas según la escuela. Puede ser dentro del aula o fuera de ella, pero no se paga más tiempo con lo cual en general termina siendo una recomendación pedagógica para trabajar con mayor atención en la integración de los alumnos con dificultades. En la compensación de febrero hay de todo, algunas maestras siguen usándola para evaluar, pero cada vez se usa más para enseñar.

Supervisor, provincia de Buenos Aires

Los actores situados en cargos jerárquicos, tales como las autoridades de las direcciones de nivel primario o supervisores, a su vez, manifestaron otro tipo de salvedades respecto de los períodos de compensación: sugirieron que muchos docentes no envían alumnos a estos períodos para evitar el trabajo suplementario que estas instancias suponen. En la provincia de Jujuy varios entrevistados comentaban que la introducción de los períodos de compensación había contribuido a disminuir la repitencia no por la tarea allí realizada, sino -simplemente- porque los docentes promovían a sus alumnos para no tener que trabajar más allá del ciclo lectivo. Asimismo, autoridades y supervisores de esta Provincia comentaban que los docentes tienden a repetir las mismas estrategias didácticas utilizadas durante el año, por lo que la tarea de enseñanza de los períodos de compensación suele revelarse infructuosa para que los alumnos logren alcanzar las competencias exigidas.

Antes de que hubiera períodos de compensación los chicos repetían mucho, pero ahora no porque para hacer que un chico repita hay que mandarlo a compensar y los maestros prefieren ahorrarse ese trabajo.

Supervisor, provincia de Jujuy.

Pese a todas estas reservas, varios docentes valoraron los períodos de compensación, por dos motivos. Por un lado, por la oportunidad que abren para brindar una enseñanza más personalizada a los alumnos más rezagados. Algunos docentes comentaban, de hecho, que podían darse casos de mejora sustantiva de los resultados en ciertos

alumnos. Por otro lado, porque tienen la ventaja de permitir una reflexión más detenida sobre la decisión de la promoción o no de los alumnos.

El período de compensación les vino muy bien a los chicos. El docente les explicó otra vez lo enseñado en el año, pero de manera más personalizada. Hubo alumnos a los que no hizo falta tomar el examen. A veces a los nenes les falta poco para lograr los objetivos y en esos días los podés sacar adelante.

Docente, provincia de Santiago del Estero

4.2 Prácticas de promoción

4.2.1 Ausentismo y otros criterios diversos para definir la repitencia

Diversas investigaciones señalan la gran disparidad y arbitrariedad de criterios que fundan la decisión sobre la repitencia en las escuelas argentinas. Esta decisión, tan determinante para la experiencia escolar de los alumnos, no seguiría patrones homogéneos sino que sería muy variable según escuelas y docentes. De este modo, alumnos repitentes de una escuela pueden llegar a tener mejores resultados que alumnos no repitentes de otra (Batiuk, 2008: 149). Tal como lo formulan AA.VV. (2008: 11): "la mayoría de las veces, esta decisión es tomada en forma solitaria por el docente de grado; en las situaciones más favorables hay participación del equipo directivo y/o del equipo del ciclo. No obstante, los criterios son altamente subjetivos, varían de una escuela a otra, de un grado a otro, no digamos ya entre distintas localidades o provincias del país. Así, una de las decisiones que afecta más fuertemente la vida futura de una persona es tomada sin ningún fundamento científico y con alta dosis de inequidad, ya que no responde a criterios o patrones homogéneos: un niño que en una escuela repite, en otra pasaría sin ningún contratiempo o viceversa".

Nuestras entrevistas confirman este diagnóstico. Así, por mencionar sólo el caso paradigmático de primer grado, donde se concentran las tasas más elevadas de repitencia, las competencias exigidas varían notablemente en todas las provincias. Mientras que algunos docentes esperan que un alumno que concluye primer grado sea capaz de "leer y escribir, conozca hasta el número 99 y sepa sumar y restar"; otros formulan capacidades más generales, como "que puedan comunicar lo que piensan, que escuchen a los demás, que puedan interpretar". Nótese que estas diferencias de criterio son sostenidas por docentes de una misma provincia. He aquí algunos ejemplos:

Que manejen textos, que puedan expresarse, que realicen las operaciones sin dificultad. Que no sean importantes los problemas de pronunciación.

Docente, provincia de Río Negro

Cuando un niño permanece pre-silábico.

Docente, provincia de Río Negro

Nuestras entrevistas también confirman que, al igual que ocurre con la definición de los métodos de enseñanza y de los criterios de evaluación, la decisión sobre la promoción queda enteramente en manos del docente. Sólo en Río Negro surgió con más frecuencia en la palabra de los actores consultados la práctica de involucrar a más actores en la decisión, como otros docentes o el director de la escuela.

A su vez, un denominador común citado por los docentes de las cinco provincias como criterio para definir la repitencia es el ausentismo "excesivo" de los alumnos. No obstante, la definición de ausentismo "elevado" no sólo no

coincidía con las prescripciones de la normativa (en general los docentes dan mayores posibilidades de faltar) sino que, además, variaba considerablemente entre docentes y provincias.

En este contexto, una primera cuestión a subrayar es la falta de correspondencia entre los criterios utilizados para la promoción y los prescriptos por las normas. En los hechos, las pretensiones de los docentes -al menos en el primer ciclo- parecen bastante más modestas que las exigencias formales, ya que se concentran en ciertas competencias básicas en las áreas de Lengua y Matemática. Esto es así, aunque las definiciones de esas competencias y saberes varíen según las concepciones pedagógicas de los maestros y los métodos que utilicen para alfabetizar en estas áreas.

Un segundo punto a resaltar es la incoherencia entre los criterios de evaluación y de promoción utilizados por los propios docentes: mientras la evaluación se basa en las capacidades puramente "actitudinales" de los alumnos, la promoción se centra enteramente en competencias escolares. ¿Cuál es, entonces, el lugar de la enseñanza de contenidos y capacidades básicas, en particular para el primer ciclo? ¿Un maestro que se desempeña en la primera escolaridad básica, no debería evaluar aquello que enseñó? ¿En qué medida los niños, y en particular aquellos que están en situación de pobreza y cuyos padres tienen un bajo promedio de años de escolaridad, pueden aprender contenidos y adquirir capacidades de la cultura letrada fuera de la escuela?

Frente a estos interrogantes, los testimonios de los docentes se diferenciaron ampliamente en Misiones y en la provincia de Buenos Aires, pese a que la mayoría de los docentes entrevistados manifestaba evitar de plano la repitencia en el primer ciclo. En Misiones, esta práctica se fundamentaba en la idea de la diversidad en los ritmos de aprendizaje, y en Buenos Aires se subrayaba la presión de las autoridades políticas para disminuir las tasas de repitencia. A su vez, en el caso de Misiones fue notable constatar el contraste entre el primer y el segundo ciclo en cuanto a los requisitos para la promoción. Mientras que en el primer ciclo la promoción era más o menos directa, en el segundo ciclo los requisitos se hacían más rígidos, dado que los docentes de este ciclo sostienen que los chicos llegan "sin saber nada", y que ellos tienen que hacerse cargo de lo que tendrían que haber hecho sus colegas de primer ciclo.

Al terminar primer grado los chicos tendrían que, como mínimo, haber desarrollado la oralidad, el placer de escuchar lecturas, y no les pediría mucho más en materia de lectoescritura. Igual ahora no se los hace repetir si no llegaron, se les da un poco más de margen en segundo. Ahora veo distintas las cosas. Antes me encasillaba en los contenidos que tenían que aprender cada año. Nunca me había detenido a pensar que si el chico no aprende puede ser por otra cosa y que yo también puedo hacer algo. Todos los años aprendo algo nuevo.

Docente, provincia de Misiones

En tercero, ya ahí tienen que haber desarrollado la lectoescritura, las cuatro operaciones, la caligrafía y la ortografía. Igual el año pasado empezamos con promoción asistida también en cuarto, pero ahí los docentes se resisten más, no lo entienden, y los chicos repiten más.

Director de escuela, provincia de Misiones

El caso de Río Negro también amerita un comentario aparte. Allí las diversas líneas de acción implementadas para la reducción de la repitencia no se reflejan en las concepciones de los maestros. En efecto, la mayoría de los docentes entrevistados transmitía una visión positiva de la repitencia, como medida que brinda al alumno la posibilidad de madurar, evita repitencias posteriores y no transfiere la carga al docente del grado superior. Resulta interesante destacar en este punto la clara divergencia entre el discurso de las autoridades y supervisores, por un lado, y los docentes, por el otro.

Antes estaba instalado que el niño repita. Hoy se sabe la marca que deja en el niño, que perjudica su trayectoria educativa a futuro. Si alguien repite, hay que ver el proceso, qué está pasando, cuándo se detectan las dificultades, para poder prevenir con las estrategias pedagógicas adecuadas.

Supervisor, provincia de Río Negro

Se los hace repetir cuando hay un problema de maduración, porque el permanecer les va a ayudar a madurar. No hay que hacerlos pasar porque sí, no van a entender y no es justo para los demás chicos ni para el docente que sigue. Es mejor que permanezca y no arrastre sus problemitas, por ahí sirve para que la familia se ponga las pilas.

Docente, provincia de Río Negro

4.3 Prácticas de clasificación

4.3.1 Segregación de los alumnos entre escuelas, turnos y secciones

En el marco o en el margen de las reglas oficiales (apartado 3, sección 3), las escuelas y las familias construyen, a través de sus prácticas, verdaderos modelos de clasificación y separación de los alumnos. Aunque las entrevistas lograron abordar sólo colateralmente estas prácticas, ciertos elementos permiten referirse a la cuestión.

Las prácticas selectivas de las escuelas pueden darse en el inicio o en el transcurso de la escolarización de los alumnos. De acuerdo con las entrevistas realizadas, en las cinco provincias en el momento de la admisión de los alumnos (instancia de inscripción), los procedimientos tienden a atenerse a las prescripciones legales. Es decir que las prácticas de selección serían excepcionales. Sólo en la provincia de Santiago del Estero algunas entrevistas aisladas mencionaron el cobro compulsivo de la cooperadora o la articulación con determinadas escuelas de nivel inicial como estrategias de selección de la matrícula. En Río Negro y la provincia de Buenos Aires, las autoridades destacaron haber realizado un intensivo trabajo de comunicación con el fin de sensibilizar a las escuelas para dar lugar a la diversidad.

Luego de muchos años se fue logrando legitimar la enseñanza de grupos heterogéneos y las prácticas de integración. Es una conquista larga, hoy bastante difundida. Se busca mezclar a los alumnos. Por ejemplo, se mira el legajo del chico y a los que tienen problemas se los integra en grupos distintos, no se concentran en la misma sección. Sólo algunas escuelas elitistas muy apoyadas por los padres usan estrategias de discriminación, pero ya está muy aceptado que hay que integrar a todos los alumnos en la misma aula. Esto fue una gran conquista de los últimos años.

Director de escuela, provincia de Buenos Aires

Sin embargo, una vez admitidos los niños en los establecimientos, existen dos prácticas de selección, que se encuentran relativamente instaladas: el envío de los alumnos repitentes del turno mañana al turno tarde -a veces con el argumento de equiparar la cantidad de alumnos entre ambos turnos- y la concentración de estos alumnos en ciertas secciones. Esta última medida se adopta, según el discurso de los entrevistados, con la idea de que los alumnos que se encuentran en situación de sobreedad se sientan mejor entre sí porque comparten intereses y problemáticas.

Si los alumnos repiten se los cambia de turno por problemas de adaptación. Pero la escuela les garantiza el banco. El código de convivencia dice esto y los padres lo han aceptado. Si vienen con hermanos se los cambia de sección, por los padres y la organización familiar.

Docente, provincia de Santiago del Estero

Lo que sí se sigue haciendo, cuando hay cantidad suficiente, es agrupar a los repetidores porque como son más grandes que el resto y comparten los intereses, eso sí resulta mejor.

Director de escuela, provincia de Misiones

La concentración de alumnos repetidores ha sido estadísticamente demostrada, como lo sostienen Kit et ál (2006: 59): *"un ejemplo de las zonas vacías de conocimiento es el de los procesos decisionales en las escuelas para la configuración de los grupos de clase. Hay evidencias de que las decisiones institucionales de organización escolar con frecuencia refuerzan los procesos de segmentación. El análisis de los microdatos escolares, especialmente en escuelas urbanas de medio o gran tamaño, muestra una tendencia firme a organizar las secciones de grado con criterios de homogeneidad en los rendimientos. Así, las secciones paralelas de un mismo grado, habitualmente denominadas con letras, concentran en algunas secciones a los alumnos no repitentes, mientras que en otras secciones se sobre representan la cantidad y proporción de repitentes en relación con la media de la escuela"*.

Frente a esta tendencia a la separación de los alumnos según rendimiento entre secciones, cabe distinguir el caso de la provincia de Buenos Aires. Las entrevistas revelan un acuerdo unánime entre los docentes en que la heterogeneidad de los grados es un valor conquistado e instalado.

Pero la segregación socioeducativa no es sólo el producto de las prácticas de las escuelas. Las investigaciones realizadas muestran cómo las familias también contribuyen mediante sus propias prácticas a reforzar la separación de la población escolar según sus características socioeconómicas y académicas (Veleda, 2007). Las entrevistas realizadas en las cinco provincias confirmaron estos hallazgos y dejaron entrever que es en el lado de la demanda educativa a donde es preciso situar el mayor peso de los procesos de segmentación entre escuelas y turnos.

En el marco de la libertad de elección que otorgan los cinco marcos normativos provinciales, las familias -algunas más que otras- optan por la escuela preferida para sus hijos, y estas opciones contribuyen a reforzar la segregación social y académica de la población escolar. En los centros urbanos todas las escuelas -inclusive en el sector estatal- no gozan del mismo prestigio. Por ejemplo, en las cinco jurisdicciones surgió el contraste entre el grado de demanda del que son objeto las escuelas céntricas y las periféricas en cada una de las capitales provinciales, a favor de las primeras. Un caso similar se constata con mucha claridad en todas las provincias entre el turno mañana y el turno tarde. De las entrevistas se desprendía que los alumnos más favorecidos desde el punto de vista socioeconómico tienden a concentrarse, además de en las escuelas céntricas, en el turno mañana.

Las escuelas más pedidas son las urbanas, según las expectativas de la familia. Hay escuelas preferidas y otras menos, por el barrio o por propuesta de la escuela. Las escuelas del centro son más exigentes por la motivación y los recursos que los niños tienen en su casa.

Supervisor, provincia de Río Negro

No hay mucha matrícula, esta escuela no es la primera opción de las familias. Los chicos vienen de barrios cercanos, pero no de este barrio, porque eligen otra escuela, la Normal.

Docente, provincia de Santiago del Estero

Hay diferencias por turno, a la tarde van chicos más desprotegidos, que trabajan, o de padres que no están en la casa porque trabajan todo el día o de padres con planes, que no necesitan levantarse temprano. Así se va formando una idea de que la tarde es menos exigente, y como los maestros entran en el juego los padres van confirmando que a la tarde es más fácil. De hecho los docentes prefieren el turno mañana porque piensan que el alumnado es menos complicado que a la tarde.

Director de escuela, provincia de Jujuy

También se mencionó la inclinación de las familias por las escuelas beneficiarias de ciertos programas nacionales, por la mejora de las condiciones materiales y la dinamización de los proyectos pedagógicos que estos suponen. Este tipo de elecciones dan cuenta de la fina lectura de la oferta educativa que puede darse entre ciertos sectores de la población, y que cuestionan a la "libertad de elección" como mecanismo de distribución de los alumnos entre las escuelas desde la perspectiva de la justicia educativa.

Las escuelas que tienen más demanda son las que gozan de ciertos programas, como el PIIE y becas. Los padres buscan calidad y acompañamiento del Estado para sus hijos. Los docentes presentan proyectos para la utilización de juegos, tecnología, laboratorios. El PIIE exige que los docentes desarrollen proyectos para usar este material y la participación de los padres en talleres. Es una cadena de exigencias.

Supervisor, provincia de Santiago del Estero

En suma, las entrevistas realizadas muestran una clara relación entre las prácticas de evaluación y promoción, por un lado, y de clasificación de los alumnos, por el otro. Un primer dispositivo de ordenamiento de los alumnos en el sistema educativo se da en la elección de la escuela por parte de los padres y en la distribución de vacantes según los criterios establecidos por la normativa. Dentro de la escuela, la evaluación y promoción aparecen como criterios de ordenamiento clave, tanto en la división entre años/grados del ciclo escolar como en la distribución en diferentes turnos dentro de una escuela, y en diferentes secciones dentro de un mismo turno.

5. Conclusiones

El presente trabajo tiene como objetivo principal aportar elementos para la mejora del diseño de las políticas sobre evaluación, promoción y clasificación de los alumnos de nivel primario. Con esta intención, se indagaron las políticas vigentes en la materia, y las representaciones y prácticas de los docentes.

La consideración de estos dos niveles, macro y micro político, no es casual. Se basa en la convicción de que para cumplir con la meta que nos hemos propuesto es necesario comprender las lecciones arrojadas por los diversos gobiernos de la educación y la forma en que han diseñado las políticas vigentes (macro política), y paralelamente interpelar las interrelaciones que se establecen entre este nivel de gestión y el nivel escolar. Esto es así, por las particulares apropiaciones de las políticas que surgen en la base del sistema educativo, por las estrategias y la capacidad de diálogo con las escuelas que emanan de las diversas políticas, y por las singulares tradiciones y prácticas de las propias escuelas, más allá de las intervenciones oficiales.

La indagación de las políticas otorgó un lugar particular a las normativas en la materia, a través del análisis comparado de los textos de las 24 jurisdicciones argentinas. Este ejercicio se realizó con mayor profundidad en las cinco provincias bajo estudio. La prioridad asignada al aspecto formal se explica por dos motivos. Por un lado, por la renovación de los marcos legales en la materia que ha tenido lugar en la mayoría de las provincias en los últimos años. Por el otro, debido al carácter eminentemente legal de las prácticas pedagógicas de evaluación, promoción y clasificación.

En el caso de la evaluación, el sistema educativo debe proveer "pruebas sobre las pruebas" para justificar sus juicios. En el caso de la promoción, le otorga un estatus legal al alumno, al designarlo como perteneciente a un tramo u otro de la estructura graduada. Finalmente, en el caso de la clasificación, el sistema educativo establece reglas (por acción u omisión) que distribuyen a los alumnos entre secciones, turnos y escuelas. Por todo esto, las normas tienen un peso particular en las prácticas docentes de evaluación, promoción y clasificación, lo cual no significa, como fue ampliamente desarrollado, que estas prácticas repliquen las definiciones legales.

Pero el estudio de las políticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos de nivel primario hubiera sido incompleto sin la consideración de otros dispositivos que, conjuntamente con las normas, son esenciales para la orientación de las prácticas de los actores. Por un lado, porque la interpretación que hacen los docentes de los textos legales está ligada en gran medida con estos otros dispositivos -por ejemplo, las capacitaciones o la acción de los supervisores-. Por otro lado, porque en forma paralela a las normas, otras modalidades de intervención sobre el sistema educativo -como el asesoramiento técnico a las escuelas, la distribución de documentos para guiar la evaluación o la modificación de aspectos clave de la organización institucional- determinan tanto o más que las normas las prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos.

Estas preocupaciones nos condujeron a reconstruir las políticas ligadas con la evaluación, promoción y clasificación implementadas por las cinco provincias bajo estudio (Buenos Aires, Misiones, Jujuy, Santiago del Estero y Río Negro) durante los años recientes.

El análisis de las prácticas escolares a través de la palabra de supervisores, directivos y docentes nos ha permitido corroborar varias conclusiones de estudios precedentes, así como develar nuevas dimensiones de la cuestión. Será necesario, no obstante, seguir completando y cotejando varias de las interpretaciones expuestas a modo de hipótesis, dado que por las dimensiones del estudio en algunos casos no fue posible contar con los elementos empíricos suficientes, sobre todo al momento de intentar identificar tendencias entre las cinco provincias.

En este sentido, resultará enriquecedor complementar los hallazgos alcanzados en este estudio por medio de entrevistas, con otras metodologías alternativas y complementarias, tales como cuestionarios (que permitan relevar las tendencias predominantes), observaciones de clases o análisis de evaluaciones. Todas estas metodologías podrán aportar nuevos elementos al estudio de las prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos.

Más allá de las asignaturas pendientes, la indagación de las políticas y las prácticas fue completada con un diagnóstico sobre la situación de las trayectorias escolares sobre la base de información estadística. A partir de aquí, se propone una reflexión en torno a una tipología de las "políticas posibles" para atender la problemática de la evaluación, la promoción y la clasificación de los alumnos en el nivel primario.

El examen longitudinal de las estadísticas disponibles sobre las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario -reflejadas principalmente en las tasas de repitencia y sobreedad- nos ha permitido arribar a tres conclusiones principales.

En primer lugar, que mientras que la repitencia se mantiene prácticamente estable para el conjunto del país a lo largo de los últimos 10 años, la sobreedad aumenta significativamente. Inclusive, en algunas provincias que han logrado disminuir la repitencia, la sobreedad se mantiene invariable o aumenta (como en el caso de Misiones). Esta tendencia revela que la repitencia y la sobreedad constituyen fenómenos independientes, que requieren intervenciones específicas. El estudio de las políticas provinciales que han optado por diferenciar las acciones para una y otra problemática, da cuenta fehaciente de esto.

En segundo lugar, el análisis de la evolución de los indicadores en las 24 provincias muestra la divergencia de situaciones entre jurisdicciones con similares niveles de pobreza. Estas divergencias, presentes por ejemplo entre Misiones y Santiago del Estero, por mencionar dos de las provincias indagadas en el estudio, dan cuenta del margen de acción de las políticas y las prácticas educativas en la mejora de las trayectorias escolares, aun en condiciones de vida complejas para los alumnos.

Dicho esto para el conjunto de las jurisdicciones, al pasar al análisis en profundidad de los casos seleccionados se abren algunas paradojas que ponen en entredicho las posibilidades de las políticas y las prácticas de modificar con relativa rapidez las tendencias de los indicadores de repitencia y sobreedad. La consideración de la evolución de las tasas de repitencia y sobreedad en las cinco provincias bajo estudio deja abiertos fuertes interrogantes respecto de su posibilidad de ser explicadas, o no, en relación con las políticas implementadas.

En efecto, mientras que en las provincias de Misiones y Río Negro la tendencia a la reducción de la repitencia pareciera explicarse por las políticas implementadas en los últimos años, el caso de Jujuy -cuya repitencia y sobreedad se revelan en franca disminución- resulta inexplicable, al menos a la luz de las políticas desarrolladas y de los testimonios recabados. Asimismo, el caso de la provincia de Buenos Aires, con un importante aumento de la repitencia en primer grado durante los años de implementación de una política de promoción directa, requiere de más elementos para poder ser explicado. En cambio, la persistencia de las tasas de repitencia y sobreedad en el caso de Santiago del Estero pareciera responder a la discontinuidad y parcialidad de las políticas desarrolladas. En todo caso, estas paradojas ponen en evidencia las complejas mediaciones que intervienen entre las políticas y las prácticas, reflejadas en los indicadores.

Finalmente, también se emprendió una reflexión sobre las "políticas posibles" para mejorar las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario. Este ejercicio tuvo la pretensión de abrir el abanico del conjunto de acciones que, de manera más o menos directa, afectan las prácticas de evaluación, promoción y clasificación. La tipología sugerida podría servir de herramienta para la concepción de nuevas políticas en la materia.

A modo de síntesis, los apartados siguientes destacan algunas de las principales conclusiones de este estudio.

5.1 Autonomía e injusticia en las prácticas escolares

Como lo sostienen investigaciones precedentes, el abordaje de las prácticas de evaluación y promoción de los alumnos corrobora la gran disparidad de criterios entre escuelas y docentes. En lo que respecta a la evaluación, se constató el predominio de los criterios denominados "actitudinales" por sobre los criterios centrados en los apren-

dizajes. Así, los alumnos parecieran ser evaluados ante todo por el modo en el que cumplen con la disposición a aprender, con las exigencias de comportamiento y carácter; es decir, con el "oficio de ser alumno" más que con los saberes adquiridos. De este modo, la evaluación está lejos de constituir un instrumento de aprendizaje, tanto para los alumnos como para los propios docentes, tal como lo promueve insistentemente la nueva retórica de la evaluación, plasmada en la normativa.

Desde ya que no se trata de una tendencia unívoca. De hecho, también se constató el uso de otro tipo de criterios, como el progreso realizado por los alumnos a lo largo de un lapso de tiempo o la comparación de los resultados de los alumnos frente al promedio del grupo.

Sin embargo, lo que es incuestionable es el carácter intuitivo de los criterios utilizados para la evaluación de los alumnos y la escasa fundamentación pedagógica en la que se basan, lo que se relaciona directamente con la ausencia de parámetros claros en las escuelas, y en las propias normas y políticas. En efecto, la mayoría de las normas provinciales delega en la escuela o el docente la definición de los criterios de evaluación. No obstante, las entrevistas revelan que la elaboración de estos criterios a nivel institucional, y más aún su utilización efectiva en las prácticas cotidianas, es más excepción que regla en las escuelas. En suma, el docente termina especificando en la intimidad del aula los parámetros para juzgar los aprendizajes de los alumnos, los que serán definitivos para decidir sobre su promoción.

Por otro lado, la diversidad de criterios de evaluación se asocia con la "confusión" imperante en materia de didáctica. En este sentido, aunque de manera tangencial, las entrevistas permitieron entrever las dificultades con las que se enfrentan supervisores, directivos y docentes a la hora de precisar las concepciones didácticas que respaldan la enseñanza de Lengua y Matemática en el primer ciclo. Entre un conductismo persistente y un constructivismo mal interpretado, los docentes deambulan por las estrategias sin una orientación clara, adjudicando a las familias la responsabilidad por las dificultades de aprendizaje, sobre todo en los alumnos más desfavorecidos. La fragilidad de las políticas emerge nuevamente, no sólo por el lugar secundario de la alfabetización inicial en la formación docente, sino también por el casi inexistente apoyo técnico - político a la tarea docente en esta materia.

Al igual que en el caso de la evaluación, hemos podido corroborar que la decisión sobre la promoción de los alumnos también responde a criterios muy variables según escuelas y docentes. Como resultado, estos criterios no guardan ninguna relación con aquellos prescritos por la legislación vigente. Como fue especificado a partir del análisis de la normativa de las 24 provincias, en la mayoría de los casos se establece que los alumnos deben aprobar todos los espacios curriculares definidos en los Diseños Curriculares Jurisdiccionales, lo cual supone ubicar a todas las áreas en el mismo orden de prioridad. Frente a esta amplitud de exigencias, los docentes definen sobre la promoción de sus alumnos en soledad, ya que la participación de otros actores institucionales -como el resto de los docentes del ciclo o el director- es muy infrecuente en las escuelas, aun pese a que es ésta una recomendación fuerte de la literatura especializada y que, en muchos casos, ha sido recuperada por las nuevas normas en la materia. Como resultado, rigen en este asunto criterios sumamente dispares entre escuelas e, inclusive, dentro de las propias escuelas.

A pesar de que la literatura especializada ha dado cuenta de las desventajas de la repitencia, y pese a que algunos discursos oficiales y políticas se han hecho eco de estas evidencias, aún no se ha logrado consenso en el sistema educativo en su conjunto -tanto a nivel escuelas como en el nivel de gestión política- acerca de los resultados negativos que dicha medida presenta. De hecho, entre los docentes, las representaciones y las prácticas encuentran en la repitencia una estrategia pedagógica que otorga a los niños una nueva oportunidad. Esta visión sigue anclada en la cultura tradicional del nivel primario, encorsetada en su estructura graduada y en propuestas pedagógicas perimidas según los resultados de las investigaciones didácticas de las últimas décadas. Es, entonces, en esta plataforma en donde se funden las nuevas concepciones, como el constructivismo simplificado, en nombre de las que termina justificándose, muchas veces, la decisión sobre la repitencia, adoptada para "respetar los tiempos de maduración del niño". Como se ha dicho, esta "pedagogía de la espera" se encuentra en las antípodas de la "pedagogía racional" propuesta por Bourdieu para conducir a los alumnos en el despliegue de sus aprendizajes (AA.VV., 2008).

La repitencia no sólo tiene efectos futuros sobre la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, sino que se vincula fuertemente con las prácticas de clasificación, entre y dentro de las escuelas. Por este motivo, la existencia de escuelas donde se concentran repitentes cuestiona fuertemente las políticas focalizadas que buscan mejorar las prácticas de evaluación y promoción sin considerar la distribución de los alumnos al interior de y entre las escuelas. Es por ello que la evaluación, la promoción y la clasificación deben ser abordadas en forma universal e integral, a fin de que el sistema educativo pueda establecer la enseñanza de lo común a grupos diversos, y adaptar estrategias sin generar segregación y desigualdades.

En suma, la autonomía de la que gozan las escuelas en el marco de normas imprecisas y políticas inconstantes redundan, la mayoría de las veces, en dramáticas injusticias para los alumnos de sectores más desfavorecidos. Sin la formación necesaria, sin orientaciones conceptuales y didácticas precisas para la enseñanza, sin criterios para la evaluación claros y definidos desde la esfera del gobierno del sistema, y sin apoyos institucionales para remediar las situaciones problemáticas, los docentes conducen el proceso de aprendizaje de sus alumnos en un aislamiento casi absoluto. Aunque es innegable que en muchos casos esta soberanía es bien aprovechada, muchas veces atenta contra las oportunidades de aprendizaje de los alumnos, particularmente de aquellos que más necesitan de la escuela. Los escollos que van surgiendo durante el período lectivo son finalmente sancionados en la decisión de la promoción, adoptada también en soledad y sin criterios fundamentados y uniformes.

5.2 Normas imprecisas y políticas inconstantes

La preocupación por la persistencia y el aumento del atraso escolar en el nivel primario ha dado lugar a la renovación de los marcos legales en la mayoría de las provincias, y a la implementación de políticas específicas para la mejora de las trayectorias escolares de los alumnos en muchas de ellas.

El análisis comparado de las normas en materia de evaluación y promoción de los alumnos en las 24 provincias muestra la gran dispersión de regímenes, especialmente en lo que concierne a dimensiones clave como las escalas de calificación, o los modelos (anual, ciclada o mixta) y criterios de promoción. Esta diversidad, que responde al federalismo educativo propio de la Argentina, plantea importantes interrogantes respecto de la circulación de los alumnos a través de las escuelas de las distintas provincias del país.

Más allá de estas divergencias, una convergencia detectada radica en la emergencia de una nueva retórica sobre la evaluación en los textos legales. Entre otras características, la legislación de los últimos años dispone que la evaluación debe ser "integral, continua, sistemática y procesual". Sin embargo, al no explicitar en la mayoría de los casos criterios únicos para interpretar estos conceptos, ni acompañar los marcos legales con estrategias de política educativa complementarias, esta nueva retórica es interpretada de maneras muy contradictorias en las prácticas escolares, según las características de los equipos directivos y los docentes.

El análisis de las políticas provinciales implementadas en los años recientes muestra, en efecto, que lograr la transformación de las prácticas docentes para que los alumnos puedan alcanzar aprendizajes significativos en tiempo oportuno requiere de una batería integral y continua de acciones. Las representaciones y las prácticas que perpetúan el atraso escolar no sólo no se transforman a partir de modificaciones en los textos legales -por buenos que estos sean-, sino que deben trabajarse a través de políticas complementarias y sostenidas en el tiempo.

A su vez, como ha sido demostrado para otros aspectos del funcionamiento de las escuelas, la capacitación -mayoritariamente utilizada en las provincias analizadas- es importante pero también insuficiente para mejorar las prácticas docentes (Vaillant, 2004). Es sabido que los docentes no se desprenden de sus prácticas y percepciones sin contar previamente con herramientas concretas para reemplazarlas. En este sentido, la experiencia del programa "Educación Para Todos" muestra el interés de complementar las regulaciones, la provisión de guías para orientar la enseñanza y las capacitaciones esporádicas con asistencia técnica cotidiana y directa a las escuelas. El rol indelegable del Estado en la producción de tecnologías para la instrucción ha sido destacado, por otra parte, por los

especialistas en la temática. Al respecto, Terigi señala la "*importancia de asumir, desde el gobierno de la educación, la producción de medios para la enseñanza*" (2006: 226).

Las políticas pedagógicas se encuentran entonces en el centro de la problemática del atraso escolar. No obstante, es preciso complementarlas con otras políticas que contribuyan a consolidarlas. En este sentido, son indispensables las políticas orientadas a la transformación cultural de los docentes y de la comunidad educativa, las políticas concebidas para mejorar las condiciones de vida y de aprendizaje de los alumnos, así como aquellas referidas a la organización institucional. Las provincias de Misiones y Río Negro han adoptado medidas en este último sentido en los últimos años. Entre ellas, la modificación de los criterios de designación de los docentes a los grados, la revisión de los procesos de decisión sobre la promoción, y la participación de los directores en la evaluación y la promoción de los alumnos.

Por último, el análisis de los cinco casos provinciales muestra los grandes desafíos pendientes en el propio gobierno de la educación para mejorar el diseño de las políticas que nos ocupan. Al respecto, las significativas debilidades que se han encontrado en las políticas provinciales se encuentran ligadas no sólo a la habitual intermitencia que las caracteriza, sino también a la insuficiente coordinación entre las distintas dependencias y funcionarios a cargo del nivel primario, a la virtual desarticulación con las políticas nacionales, y/o a la escasa utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan redireccionar las acciones. Estas debilidades no niegan, sin embargo, los avances logrados, en mayor o menor medida, por las cinco provincias consideradas. Avances y logros que arrojan lecciones sumamente valiosas para la concepción de nuevas políticas para la mejora de las trayectorias educativas de los alumnos en el nivel primario.

5.3 Reflexiones finales

En los tiempos recientes las escuelas se ven atravesadas por abruptos cambios sociales que impactan directamente en las condiciones de escolarización del nivel primario. Entre otros, se corroboran nuevos circuitos de marginación urbana y rural, contextos de fuerte conflictividad y ruptura del lazo social, condiciones de vida cambiantes según los ciclos económicos, familias de estructuras múltiples, y hogares con generaciones enteras de desempleo o empleo precario.

En términos pedagógicos, la nueva estructura social supone ejercer la docencia en contextos de diversidad, desigualdad y discontinuidad. Las aulas expresan la diversidad cultural y social de tiempos afectados por medios masivos y nuevas tecnologías de la comunicación, así como por la creciente desigualdad de un país con grandes brechas sociales, circuitos de segregación socioeducativa, y la discontinuidad propia de una escolarización interrumpida (por ausentismo, repitencia, cambios de escuela, suplencias y paros docentes, etc.).

Estas condiciones desafían a la pedagogía normalista tradicional, que alimenta como una vieja herencia las representaciones todavía presentes en el sistema de educación primaria. Los pilares pedagógicos de la escuela primaria siguen en buena medida anclados a elementos centrales de este imaginario pedagógico, donde prima la enseñanza simultánea o el sistema graduado.

Para superar estas representaciones los desafíos son inmensos. Se requieren propuestas de enseñanza con criterios coherentes que consideren, por un lado, aquello que debe garantizarse como contenidos curriculares; y, por otro, que impliquen una evaluación adecuada y asociada a estos contenidos, y no a otros aprendizajes. Este esfuerzo, a su vez, debe ser acompañado por instancias de gestión institucional que otorguen un marco de continuidad entre y dentro de cada ciclo.

En los 25 años de democracia se han logrado muchos avances pedagógicos. Hoy, los docentes expresan nuevas identidades, y -de a poco- se van alejando del imaginario normalista. El pasaje desde las propuestas conductistas clásicas y de la segregación de los "diferentes" hacia concepciones centradas en la construcción de los aprendizajes del

alumno y la integración de todos en aulas son expresión de estas conquistas. Aun así, los maestros y maestras presentan algunas falencias en su formación y en sus condiciones de enseñanza, lo cual abre grandes interrogantes pedagógicos y plantea desafíos pendientes.

En el terreno de la política educativa, estos desafíos han implicado diversos rumbos. En el presente trabajo se han estudiado específicamente las políticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos de nivel primario, a través del análisis comparado de la normativa de las 24 provincias, y de estudios de caso en cinco jurisdicciones específicas. Entre nuestros hallazgos, podemos afirmar que el mejoramiento de las políticas y prácticas de los modelos de evaluación, promoción y clasificación ha estado condicionado por las profundas transformaciones sociales, y los avances y cuentas pendientes de la pedagogía.

Las lecciones que deja nuestra mirada paralela de las aulas -a través de las entrevistas a docentes- y de la política educativa -mediante entrevistas a funcionarios y supervisores- se reflejan en distintos planos.

Por un lado, existe una fuerte coincidencia en la centralidad de las propuestas pedagógicas de los docentes como factor clave para lograr que los alumnos, más allá de sus contextos sociales y personales, logren aprendizajes significativos en tiempo y forma. Para ello es fundamental potenciar las políticas de formación y actualización docente, y preparar a los maestros y maestras para trabajar en contextos de diversidad, desigualdad y discontinuidad, con herramientas pedagógicas actualizadas y probadas.

Por otra parte, es clave discutir las políticas educativas específicas para fortalecer y hacer más justas las prácticas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos en la escuela primaria. La ausencia de criterios básicos homogéneos sobre lo que tiene que aprender un alumno, sobre lo que se debe evaluar, sobre las condiciones para la promoción y sobre los criterios de clasificación lleva a situaciones de injusticia para los alumnos más desfavorecidos, especialmente en un contexto de polarización social y de creciente segmentación del sistema educativo.

El estudio revela la necesidad de que las políticas pedagógicas adquieran más protagonismo, y que se supere la instancia -necesaria pero insuficiente- de elaboración de dispositivos curriculares y de capacitación docente. Específicamente, se requiere de una mayor orientación en materia de evaluación, promoción y clasificación, a fin de reducir la anomia imperante en el sistema. En este sentido, el asesoramiento pedagógico a las escuelas, los documentos de apoyo a la enseñanza y las campañas masivas aparecen como políticas posibles, que no necesariamente implican coartar la autonomía de las escuelas, sino que otorgan marcos de acción y guías que fortalecen el trabajo docente.

En suma, se plantea un desafío compartido, sumamente complejo en los tiempos que corren: reconstruir la igualdad a través de la diversidad. Esto implica discutir y diseñar políticas que sean capaces de garantizar el derecho a la educación, y que puedan simultáneamente evitar la clasificación y la segregación de los alumnos, revitalizar lo común y la integración, y lograr personalizar las trayectorias de los alumnos para no dejar que la homogeneidad sea excluyente. Las políticas adoptadas por los gobiernos de Misiones y de Río Negro dan cuenta de que esta meta es posible. La sistematización y el análisis que aporta el presente documento, y las preguntas que intenta activar, esperamos, también contribuyan con este propósito.

6. Bibliografía citada y consultada

Alexander, Robin: *Culture and pedagogy: International comparisons in primary education*, Blackwell, Londres, 2000.

AA.VV., "Programa Todos Pueden Aprender - Presentación Conceptual". Asociación Civil Educación Para Todos - documento de circulación interna. Buenos Aires, mimeo, 2008.

Barbier, Jean-Marie, *La evaluación en los procesos de formación*, Paidós, Barcelona, 1993.

Ball, Stephen: *The Micro-Politics of the School: Towards a theory of school organization*, London, Methuen. London, Routledge, 1987.

Baquero, R. et ál. "Fracaso escolar, educabilidad y diversidad", en Baquero, R. et. al: *El fracaso escolar en cuestión. Concepciones, creencias y representaciones*. Revista "Ensayos y Experiencias" N°43. Colección Psicología y Educación. Buenos Aires: Novedades Educativas, 2002.

Baquero, R. et ál. "Las prácticas psico-educativas y el problema de la educabilidad: la escuela como superficie de emergencia", en Revista IIPSI, Facultad de Psicología. UNMSM, Vol. 8 N° 1 - 2005.

Barbier, Jean Marie: *La evaluación en los procesos de formación*, Paidós, Barcelona, 1993.

Batallán, G.: *Docentes de infancia. Antropología del trabajo en la escuela primaria*. Paidós, Buenos Aires, Barcelona y México, 2007.

Batiuk, Verona: "Políticas pedagógicas y curriculares. Opciones y debates para los gobiernos provinciales", *Serie: Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial*, Documento Nro. 3, Buenos Aires, CIPPEC, 2008.

Bernstein, Basil: "La clase social y la práctica pedagógica", en *La estructura del discurso pedagógico*, Morata, Madrid, 1994.

Bertoni L.: *Nacionalidad o cosmopolitismo*. La cuestión de las escuelas de las colectividades extranjeras a fines del siglo XIX. Universidad Nacional del Centro, Facultad de Ciencias Humanas, Instituto de Estudios Históricas-Sociales, n° 11, 1996.

Braslavsky, Berta: "Teoría socio-histórica cultural y el rol del maestro en la alfabetización inicial". *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, año IV, N° 11, Págs. 11-28, diciembre de 1992.

Braslavsky, Berta: Enseñar a entender lo que se lee. La alfabetización en la familia y en la escuela, Fondo de Cultura Económica de la Argentina, Buenos Aires, 2005.

Braslavsky, Cecilia: "Autonomía y anomia en la educación pública argentina", *Documento para la discusión N°8*, Buenos Aires, FLACSO, 1993.

Braslavsky, Cecilia y Krawczyk, Nora: *La escuela pública*. Miño y Dávila, Buenos Aires, 1988.

Brígido, Ana María: *La Equidad en la educación argentina: un análisis de las desigualdades en la distribución de la educación*. Univérsitas, Córdoba, 2004.

Camillioni, Alicia et ál.: *La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo*. Paidós, Buenos Aires, 1998.

Carro, S., Neufeld, M., Padawer, A., Thisted, S.: "Las familias en la escuela primaria: transformaciones recientes en la vida cotidiana", en *Propuesta Educativa*, año 7, N°14, Buenos Aires, FLACSO, 1996.

Castillo Arredondo, Santiago: "Didáctica de la evaluación: hacia una nueva cultura de la evaluación educativa". En *Compromisos de*

la evaluación educativa. Pearson-Prentice Hall, Madrid, 2002.

Cervini, Rubén: "Calidad y equidad en la educación básica de Argentina", en serie Factores asociados al logro escolar, Documento N°5, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires, 1999.

Cervini Rubén: "La distribución social de los rendimientos escolares", Capítulo IV, Tenti Fanfani, E. (Org.): El rendimiento escolar en Argentina - Análisis de resultados y factores, Buenos Aires, Losada, 2002.

CIPPEC: *Segundo informe anual. Período mayo 2007 - Septiembre de 2008*. Proyecto Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, Octubre de 2008.

CIPPEC: "Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo", Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC, Buenos Aires, mayo de 2007.

Cornu, L. "La confianza en las relaciones pedagógicas", en Frigerio G. et ál. Construyendo un saber sobre el interior de la escuela. Buenos Aires: Novedades Educativas, 1999.

C.R.E.S.A.S.: *El fracaso escolar no es una fatalidad*. Kapeluz, Buenos Aires, 1982.

Cummings, William: *The Institutions of Education. A comparative study of educational development in the six core nations*. Symposium Books, Oxford, 2003.

Davini, María Cristina: *Métodos de enseñanza*, Santillana, Buenos Aires, 2008.

Del Cueto, C.: Los únicos privilegiados. Estrategias educativas de las nuevas clases medias, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín, Prometeo libros, 2007.

Díaz Barriga, Ángel (comp.): *El examen: textos para su historia y debate*, UNAM, México, 1993.

DiNIECE: *Relevamiento de normativa en materia de Evaluación, Acreditación y Promoción para los alumnos de Nivel Inicial y EGB*, Buenos Aires, DiNIECE-MECyT, 2003.

Dubet, Françoise, Martucelli, Danilo: *En la Escuela. Sociología de la Experiencia Escolar*. Losada, España, 1996.

Dufour G.: *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino*, Aique, Buenos Aires, 2008.

Dussel, Inés y Caruso, Marcelo: *La invención del aula. Una genealogía de las formas de enseñar*. Santillana, Buenos Aires, 1999.

Farías, Mónica: *Propuestas para superar el fracaso escolar*, UNICEF-Asociación Civil Educación para Todos, Buenos Aires, 2007.

Fernández Pérez. M.: *Evaluación y cambio educativo. El fracaso escolar*, Morata, Madrid, 1994.

Fiszbein, A.: *Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: A case study of the Education Service in Buenos Aires*, World Bank, Human Development Department, 1999.

Fullan, M.: *The New Meaning of Educational Change*, Cassell, London, 1991.

Gómez Schettini, M.: "La elección de los no elegidos: los sectores de bajos ingresos ante la elección de la escuela en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires", In Narodowsky, M. y Gómez Schettini, M. (Comps.): *Escuelas y Familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

Hamilton, David: *Towards a theory of schooling*. The Falmer Press, Hampshire, 1989.

House, Ernest: *Evaluación. Ética y poder*, Morata, Madrid, 1994.

laies, Gustavo Fabián: "Evaluar las evaluaciones", en: *Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. IIPE - Unesco, Buenos Aires, 2003.

Kaplan, Carina: *Buenos y malos alumnos: descripciones que predicen*. Aique, Buenos Aires, 1992.

Kaplan, Carina: *La inteligencia escolarizada: un estudio de las representaciones sociales de los maestros sobre inteligencia de los alumnos y su eficacia simbólica*. Miño y Dávila, Buenos Aires, 1997.

Kaplan, Carina: "La subjetividad del maestro y la construcción social de trayectorias educativas: una completa y contradictoria articulación e interpretación en una investigación en curso". En: *Aprendizaje de niños y maestros: hacia la construcción del sujeto educativo*. Manantial, Buenos Aires, 2004.

Kaplan, Carina: *Talentos, dones e inteligencias. El fracaso escolar no es un destino*. Editorial Colihue, Buenos Aires, 2008.

Kit, Irene; Labate, Hugo y 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.

Kit, Irene: La expansión de las oportunidades educativas de la población en situación de pobreza: una aproximación a los logros actuales y a los desafíos pendientes, estudio comparativo en cuatro provincias argentinas. UNICEF, Buenos Aires, 2004.

Legarralde, y Veleda, Cecilia: *Opciones de política educativa para el nivel primario*, CIPPEC, Fund. Arcor, Fund. Noble, Buenos Aires, 2009.

LLECE/UNESCO: "SERCE: Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe", Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de UNESCO, Santiago de Chile, 2008.

López, Néstor; Gluz, Nora: *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90 en la Argentina*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires, 2002.

Maroy, Christian: *Ecole, régulation et marché*, Paris, PUF, 2006.

Martín, Ricardo, et ál.: *Deserción, desgranamiento, retención, repitencia*, Kapelusz, Buenos Aires, 1986.

Martinic, S.: "El tiempo y el aprendizaje en América Latina", *Serie Políticas*, PREAL, Santiago, 2002.

McMeekin, R. W.: "La investigación al servicio de la educación: tiempo y aprendizaje", *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 30, UNESCO-OREALC, 1993.

Mejer, Federico y Morduchowicz, Alejandro: *Los costos de la ineficiencia interna: Las tasas de sobreedad en el Sistema Educativo Argentino*, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 1996.

Melgar, S. y Zamero, M.: *Todos pueden aprender*. Lengua y Matemática. 1er ciclo, Buenos Aires, Asociación Civil Educación para Todos, UNICEF, Fundación Noble. Grupo Clarín, 2007.

Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel: "Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación", *Documento de Análisis de Políticas Públicas N°8*, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.

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

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Sujetos y aprendizaje, Buenos Aires: MECyT, 2006.

Monroy Farías, Miguel: "Evaluación de la práctica educativa a través de la reflexión del pensamiento didáctico del docente". En: *Evaluación de la docencia: perspectivas actuales*. Paidós, Buenos Aires, 2000.

Montesinos, P. "Aproximaciones a ciertos conceptos en uso sobre el fracaso escolar", en Baquero, R. et. al El fracaso escolar en cuestión. Concepciones, creencias y representaciones. Revista "Ensayos y Experiencias" N° 43. Colección Psicología y Educación. Buenos Aires: Novedades Educativas, 2002.

Morduchowicz, Alejandro; Arango, Aída: *Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina*. IPE - UNESCO, Buenos Aires, 2007.

Neufeld, M. R. y Thisted, J. A.: *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.

Perrenoud, Ph.: *La construcción del éxito y del fracaso escolar*, Morata-Paideia, Madrid, 1996.

Poggi, Margarita: *Instituciones y trayectorias escolares: replantear el sentido común para transformar las prácticas educativas*, Santillana, Buenos Aires, 2002.

OECD: "PISA 2006 - Science Competencies for Tomorrow's World", Organization for Economic Co-operation and Development, París, 2007.

Olmeda J. C. y Cardini A.: "Provincia de Buenos Aires", Informe Jurisdiccional, n° 4, Proyecto "Las Provincias Educativas". Estudio Comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas, Buenos Aires, CIPPEC, 2003.

Olmeda, Juan Cruz: "Informe Jurisdiccional N° 3: Provincia de Misiones", Proyecto las Provincias Educativas: Estudio Comparado sobre el Estado, El Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas. Buenos Aires, CIPPEC, 2002.

Oyola, Carlos, et ál.: *Fracaso escolar. El éxito prohibido*. Aique, Buenos Aires, 1997.

Rattero, C. "Fracaso de la escuela en su para todos", en Baquero, R. et. al El fracaso escolar en cuestión. Concepciones, creencias y representaciones. Revista "Ensayos y Experiencias" N° 43. Colección Psicología y Educación. Buenos Aires: Novedades Educativas, 2002.

Reynaud Jean-Daniel: "Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome", *Revue française de sociologie*, XXIX, 5-18, 1998.

Reynaud Jean-Daniel: *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris: A. Collin (séconde édition), 1993.

Rivas Axel: *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Granica, Coll. Nuevas Perspectivas en Educación, 2004.

Rivas, Axel: *El dispositivo del examen. Historia y mirada de una técnica*, Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1999.

Rivas, Axel; Veleda, Cecilia y Mezzadra, Florencia: "Los Estados provinciales frente a las brechas socioeducativas. Una Sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas", en Del Cueto, Santiago (editor): *Educación y brechas de equidad en América Latina*, Tomo I, PREAL, Santiago de Chile, 2004.

- Rockwell, E. "La dinámica cultural en la escuela", en Álvarez, A y Del Río, P. (eds.) *Hacia un currículo cultural: un enfoque vygotskiano*. Madrid, 1995.
- Santos Guerra, Miguel Ángel: *Evaluación educativa 1 y 2*. Magisterio, Buenos Aires, 1996.
- Schmidt, William et ál.: *Why Schools Matter: A Cross-National Comparison of Curriculum and Learning*. Jossey Bass, San Francisco, 2000.
- Schiefelbein, Ernesto, Wolff, Lawrence: *La educación primaria en América latina: la agenda inconclusa*. Serie Documentos del PREAL No 24, 2001.
- Terigi, Flavia: *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2006.
- Torres, Rosa María et. all. : *La evaluación*, Novedades Educativas, Buenos Aires, 2000.
- Torres, Rosa María: "Repetición escolar: Falla del alumno o falla del sistema", en *Education News*, N°12, Nueva York, UNICEF, 1995.
- Tyack, D.;Cuban, L.: *Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform*, Harvard University Press, London, 1995.
- Van Zanten, Agnès y Obim, Jean Pièrre: *La carte scolaire*, Paris, PUF, 2008.
- Vaillant, D.: "Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates", en: *PREAL Documentos*, Nro 31, Grupo de trabajo sobre la profesionalización docente, diciembre de 2004.
- Veleda, Cecilia: "Políticas de Inclusión, justicia e integración. Opciones y debates para los gobiernos provinciales". *Serie: Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial*, Documento N°3, CIPPEC, Buenos Aires, 2008a.
- Veleda, Cecilia: La segregación educativa en el conurbano bonaerense. *Entre la polarización de las clases medias y la regulación atomizada*, Tesis de Doctorado, EHESS, 2008b.
- Veleda, Cecilia: "Entre querer y poder. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense", En Narodowski, M. y Gómez Schettini, M.: *Elección de escuelas. Problemas de diversidad y justicia social*, Prometeo sujetos/políticas/educación, Buenos Aires, 2007.
- Veleda, Cecilia: Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa. Estudio comparado de las provincias de Chaco, Tucumán y Buenos Aires, CIPPEC-IIPE/UNESCO, en prensa, 2009a.
- Veleda, Cecilia: "La regulación estatal y la segregación educativa en la provincia de Buenos Aires", *Revista Política Educativa*, N°1, Universidad Nacional de San Andrés, Prometeo, pp. 37-65, 2009b.
- Viñao, A.: *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Morata, Madrid, 2002.
- Wragg, Edward: *Evaluación y aprendizaje en la escuela primaria*, Colección Paidós Educador, Barcelona, 2003.
- Ziegler, S.: "Los de excepción: un retrato de las elecciones escolares de las familias de sectores favorecidos en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense", Narodowski, M. y Gómez Schettini, M. (Comp.): *Escuelas y Familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social*, Prometeo, Buenos Aires, 2007.

7. Normativas y documentos consultados

7.1. Marco normativo nacional y documentos afines

1. Resolución N° 117/99. Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires, 16 de Noviembre de 1999. Aprueba el "Documento para la Concertación", Serie A, N° 22, "Acuerdo Marco de Evaluación, Acreditación y Promoción". Define pautas federales para la acreditación y la promoción en la EGB y en la Educación Polimodal y para la acreditación en los Trayectos Técnico-Profesionales (TTP) y los Trayectos Artístico Profesionales (TAP).
2. Resolución N° 214/04. Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Buenos Aires, 27 de abril de 2004. Acuerda la identificación de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) que se deben enseñar en un año y/o ciclo escolar, y asume el compromiso de realizar las acciones necesarias para favorecer y posibilitar el acceso de todas las personas a esos aprendizajes. El CFCyE se compromete a desarrollar una política orientada a dar unidad al sistema a través de la identificación de NAP desde el Nivel Inicial hasta la Educación Polimodal/Media.
3. Resolución N° 225/04. Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires, 11 de agosto de 2004. Documento acordado. Base de unidad del Sistema Educativo Nacional. Aprueba el documento sobre Aprendizajes Prioritarios para el Nivel Inicial y 1º ciclo de la EGB/Primaria.
4. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Núcleos de Aprendizajes Prioritarios Primer Ciclo EGB/Nivel Primario*. Buenos Aires, diciembre de 2004. Los NAP fueron aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el 13 de octubre de 2004 (Resolución CFCyE N° 228/04).
5. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Núcleos de Aprendizajes Prioritarios Segundo Ciclo EGB/Nivel Primario*. Buenos Aires, septiembre 2005. Los NAP fueron aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el 18 de abril de 2005 (Resolución CFCyE N° 235/05). Segundos ciclos de 3 años de duración.
6. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Núcleos de Aprendizajes Prioritarios Segundo Ciclo EGB/Nivel Primario (Ciudad de Buenos Aires y provincia de Río Negro)*. Buenos Aires, junio 2006. Los NAP fueron aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el 28 de noviembre de 2005. Segundos ciclos de 4 años de duración.
7. Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, 2005.
8. Ley N° 26.206 de Educación Nacional, 2006.

7.2 Marcos normativos y documentos afines de las cinco provincias bajo análisis

7.2.1 Provincia de Buenos Aires

9. Reglamento de Escuelas Primarias, Dirección General de Cultura y Educación, 1958.
10. Circular Técnica N° 1. Dirección de Educación General Básica, Dirección General de Cultura y Educación. La Plata, 8 de noviembre de 2004. Establece criterios y parámetros en la tarea de evaluación, acreditación y promoción de los alumnos de primer año de la EGB.
11. Resolución N° 1.053/05. Dirección General de Cultura y Educación. La Plata, 1 de abril de 2005. Aprueba el "Régimen de Evaluación, Acreditación, Calificación y Promoción de los alumnos de Educación Primaria Básica". Implementa pautas de compensación preventiva a través del trabajo conjunto del Equipo de Orientación Escolar. Esta resolución habilitó la posibilidad de elabo-

rar estrategias de enseñanza para que los alumnos desfasados en edad respecto del año escolar de inserción, al avanzar en sus aprendizajes, puedan acreditar saberes y promover a los años superiores antes del 31 de julio de cada año lectivo en curso.

12. Ley N° 13.688 Provincial de Educación, 2007.

13. Circular. Subsecretaría de Educación, Dirección General de Cultura y Educación. La Plata, diciembre de 2008. Se aprueban modificaciones de los criterios de inscripción de alumnos en el Nivel Primario.

14. Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), *Diseño Curricular para la Educación Primaria. Primer Ciclo (EP1C)*. La Plata, 2008. El diseño curricular EP1C fue aprobado por la Dirección General de Cultura y Educación el 30 de octubre de 2007 (Resolución DGCyE N° 3.160/07). Establece el marco general para la Educación Primaria, y los contenidos y propósitos del primer ciclo.

15. Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), *Diseño Curricular para la Educación Primaria. Segundo Ciclo (EP2C)*. La Plata, 2008. El diseño curricular EP2C fue aprobado por la Dirección General de Cultura y Educación el 30 de octubre de 2007 (Resolución DGCyE N° 3.160/07). Establece el marco general para la Educación Primaria, y los contenidos y propósitos del segundo ciclo.

16. Comunicado N° 1/09. Dirección de Modalidad de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, y Dirección de Educación Primaria, Dirección General de Cultura y Educación. "Algunas consideraciones acerca de la compensación pedagógica". La Plata, 9 de febrero de 2009. Comunicación dirigida a inspectores, directores y docentes de escuelas primarias y Equipos de Orientación Escolar a propósito del período complementario. Conmemora los lineamientos de la Compensación Preventiva, que refuerza el conjunto de saberes ya acreditados y prepara a los niños para los siguientes desarrollos pedagógicos.

7.2.2. Provincia de Jujuy

17. Ley N° 4.737 General de Educación, 1993.

18. Diseño Curricular de Educación General Básica. Primer Ciclo. Primera Versión. Establece contenidos y expectativas de logro. Aprobado por Resolución N° 227/97.

19. Diseño Curricular de Educación General Básica. Segundo Ciclo. Establece contenidos y expectativas de logro. Aprobado por Resolución N° 227/97.

20. Resolución N° 2.924/05. Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación. San Salvador de Jujuy, 8 de noviembre de 2005. Aprueba el "Régimen de Evaluación, Acreditación y Promoción para el Primer y Segundo Ciclo del Nivel de Educación General Básica".

7.2.3 Provincia de Misiones

21. Resolución N° 791/00. Consejo General de Educación. Posadas, 9 de octubre de 2000. Aprueba el "Régimen de Evaluación, Promoción y Acreditación de la Educación General Básica".

22. Ley N° 4.026 General de Educación, 2003.

23. Resolución N° 1.069/06. Consejo General de Educación. Posadas, 10 de abril de 2006. Aprueba el "Plan de Recuperación de los Aprendizajes". Se trata de una alternativa pedagógica para niños y jóvenes con sobreedad cuya trayectoria escolar impidió que realizaran el itinerario formativo de la EGB en el tiempo esperado. El Plan estipula que las instituciones educativas deberán trabajar con adecuaciones precisas a corto plazo para que los alumnos con sobreedad puedan integrar los años/grados regulares.

24. Diseño Curricular para 1º y 2º Ciclo de la EGB. Establece contenidos y expectativas de logro. Aprobado Resolución N° 41/95.

7.2.4 Provincia de Río Negro

25. Resolución N° 1279/80. Consejo Provincial de Educación. Establece la edad de ingreso al nivel primario.
26. Ley N° 2444 Orgánica de Educación, 1991.
27. Diseño Curricular EGB 1 y 2. Versión 1.1. 1997. Establece contenidos y expectativas de logro. Aprobado por Resolución N° 453/97.
28. Resolución N° 4.057/02. Consejo Provincial de Educación. Viedma, 11 de diciembre de 2002. Aprueba el "Régimen de Evaluación, Acreditación, Certificación, Promoción y Exámenes Libres para aplicar de 1° a 7° año del Nivel Primario".
29. Resolución N° 787/06. Consejo Provincial de Educación. Aprueba el Proyecto Experimental "Escuelas de Jornada Extendida" comprendido en el "Programa Construyendo Puentes... Hacia Nuevos Desafíos".
30. Resolución N° 1.720/07. Consejo Provincial de Educación. Aprueba los criterios de admisión de los alumnos en el nivel primario.
31. Resolución N° 959/08. Consejo Provincial de Educación. Viedma, 2 de mayo de 2008. Prorroga el Proyecto Experimental "Escuelas de Jornada Extendida". Aprueba las inclusiones y/o precisiones incorporadas producto de la evaluación de la experiencia 2006-2007, establece los criterios para la elaboración de los proyectos a implementar en las escuelas del programa, y aprueba el modelo de evaluación del Proyecto.
32. Disposición N° 54/08. Dirección de Nivel Primario. Viedma, 26 de agosto de 2008. Establece lineamientos reglamentarios en las dimensiones pedagógica, organizacional, socio-comunitaria y administrativa a implementarse en las Escuelas de Jornada Extendida.
33. Resolución N° 2.680/08. Consejo Provincial de Educación (CPE). Viedma, 11 de diciembre de 2008. Deja sin efecto el Anexo I, el Título I, y los Capítulos VI, VII, VIII y IX de la Resolución CPE N° 4.057/02. Implementa el "Período Complementario de Aprendizaje y Promoción de Alumnos con Áreas Pendientes de Promoción" en todas las escuelas de Nivel Primario.
34. Ministerio de Educación. *Síntesis de apoyo para la implementación del Período Complementario de Aprendizaje y Promoción de Alumnos con Áreas Pendientes de Promoción*. Viedma, 2009.
35. Resolución N° 322/09. Consejo Provincial de Educación. Viedma, 16 de febrero de 2009. Aprueba el Plan de Capacitación en Servicio para el año 2009, dirigido a docentes de los Niveles Inicial y Primario: "Fortalecimiento de las Propuestas Pedagógicas de Alfabetización Inicial" y "Fortalecimiento a la Alfabetización Avanzada".
36. Ministerio de Educación. *Plan de Capacitación 2009. Fortalecimiento de las propuestas pedagógicas de Alfabetización Inicial*. El Plan se propone actualizar el debate teórico en torno a la alfabetización inicial, a la par que facilitar herramientas metodológico-didácticas para la gestión escolar y la enseñanza, que habiliten condiciones escolares favorables. La propuesta está destinada a los maestros y docentes especiales de primer grado (de escuelas públicas y privadas), a los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico (ETAP), y a los equipos directivos y supervisores del Nivel Primario.
37. Ministerio de Educación. *Plan de Capacitación 2009. Fortalecimiento de la Alfabetización Avanzada*. El Plan se propone promover herramientas teórico-metodológicas que permitan la revisión de las prácticas de enseñanza y el diseño de estrategias que promuevan la alfabetización avanzada. La propuesta está destinada a los maestros y docentes especiales de segundo a séptimo grado (de escuelas públicas y privadas), a los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico (ETAP), y a los equipos directivos y supervisores del Nivel Primario.
38. Ministerio de Educación. *Alfabetización Inicial. El ingreso a primer grado*. Viedma, 2009. Documento elaborado para acompañar encuentros de equipos de supervisores, directivos y docentes.

39. Resolución N° 453/09. Consejo Provincial de Educación. Viedma, 12 de marzo de 2009. Aprueba el Proyecto "Taller de Acompañamiento Pedagógico", destinado a los alumnos de escuelas públicas de Nivel Primario y de Nivel Medio. Determina la figura de Coordinador Pedagógico.

40. Dirección de Nivel Primario, Ministerio de Educación. *Proyecto de Fortalecimiento de la Alfabetización Inicial*. Viedma, 2009. Explicita los ejes que vertebran la política educativa.

41. Ministerio de Educación. *Lineamientos de Acreditación Básicos (LAB)*. Viedma. s/f. Establece expectativas de logro para todas las áreas curriculares, de primero a séptimo año de la EGB.

7.2.5 Provincia de Santiago del Estero

42. Diseño Curricular para la Educación General Básica. Primer y Segundo Ciclo. Establece contenidos y expectativas de logro. Aprobado por Resolución N° 829/95.

43. Resolución N° 829/05. Dirección de Planeamiento de la Educación, Subsecretaría de Educación, Ministerio de Educación. Santiago del Estero, 26 de diciembre de 2005. Aprueba el "Régimen de Evaluación, Acreditación y Promoción para los alumnos que cursan: Educación General Básica (EGB), Educación Polimodal (EP), Trayectos Técnicos Profesionales (TTP), Itinerarios Formativos (IT), y Ofertas Pre-Promocionales (OFPP)".

44. Ley N° 6.876 Provincial de Educación, 2007.

45. Ministerio de Educación. *Documento para la articulación Nivel Inicial y Nivel Primario. Primeros lineamientos*. Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE). Santiago del Estero, 2008.

46. Dirección de Nivel Primario. *Aportes de Nivel Primario a Nivel Superior para la elaboración del Diseño Curricular de Formación Docente*. Santiago del Estero, octubre de 2008.

7.3 Normativas y documentos del resto de las provincias (en orden alfabético)

47. Catamarca. Propuesta de Sistema de Evaluación, Acreditación y Promoción para el Nivel Primario. 2003.

48. Chaco. Resolución N° 1.304/99. Define institucionalmente criterios para el Nivel Primario (Proyectos Educativos Institucionales -PEI-), en el marco del Diseño Curricular de la provincia de Chaco.

49. Chubut. Resolución N° 510/97. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.

50. Ciudad de Buenos Aires. Resolución N° 626/80. Estipula el Reglamento Escolar para el Nivel Primario.

51. Ciudad de Buenos Aires. Resolución N° 3.789/04. Implementa la instancia de Boletín Abierto para el Nivel Primario.

52. Ciudad de Buenos Aires. Resolución N° 4.776/06. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.

53. Córdoba. Circular Normativa N° 9. Guía para la confección y uso del Informe de Progreso Escolar. 1985.

54. Corrientes. Disposición N° 441/08. Establece los Exámenes Complementarios para el Nivel Primario.

55. Entre Ríos. Resolución N° 0334/00. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.

56. Formosa. Resolución N° 1.101/00. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.

57. La Pampa. Resolución N° 768/99. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
58. La Rioja. Resolución N° 963/02. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
59. Mendoza. Resolución N° 669/98. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
60. Mendoza. Resolución N° 416/04. Aprueba el nuevo Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
61. Mendoza. Resolución N° 303/04. Estipula periodicidad, tipo de evaluación y criterios de promoción para el Nivel Primario.
62. Neuquén. Dirección General de Enseñanza Primaria. Documento sobre Calificación, Acreditación y Promoción. 2009.
63. Salta. Resolución N° 1.795/05. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
64. San Juan. Resolución N° 738/99. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
65. San Juan. Resolución N° 998/00. Define el Proceso Constructivo Inicial.
66. San Juan. Resolución N° 2.159/04. Establece períodos e instancias de recuperación para el Nivel Primario.
67. San Luis. Resolución N° 08/08. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
68. Santa Cruz. Resolución N° 258/00. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
69. Santa Fe. Decreto N° 2041/98. Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
70. Santa Fe. Decreto N° 489 /07. Nuevo Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
71. Santa Fe. Decreto N° 2.497/08. Modifica Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
72. Tucumán. Resolución N° 142/03. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.
73. Tierra del Fuego. Resolución N° 0468/01. Aprueba el Régimen de Evaluación y Promoción para el Nivel Primario.

8. Entrevistas realizadas

8.1. Especialistas y autoridades provinciales⁵⁰

1. **Amado, Mónica.** Referente del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), Dirección de Ejecución de Programas Educativos, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.
2. **Ameal, Jorge.** Director Provincial de Gestión Educativa, Dirección General de Cultura y Educación, provincia de Buenos Aires. Entrevistado por Axel Rivas. La Plata, mayo de 2009.
3. **Benso, Alicia.** Directora de Gestión Institucional, Dirección de Educación Primaria, Dirección General de Educación, provincia de Buenos Aires. Entrevistada por Axel Rivas. La Plata, mayo de 2009.
4. **Carbonell, Rosalba.** Coordinadora del Programa Jornada Extendida, Dirección de Nivel Primario, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.
5. **Costilla, María Rosa.** Directora de Nivel Primario, provincia de Santiago del Estero. Entrevistada por Magalí Coppo. Santiago del Estero, mayo de 2009.
6. **Dealbera, Mirta.** Directora de Nivel Primario, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.
7. **Duro, Elena.** Oficial de Educación de UNICEF-Argentina, Programa de Políticas Públicas de Inclusión y Equidad. Entrevistada por Cecilia Veleda. Buenos Aires, marzo de 2009.
8. **Equipo del Programa Garantía de la EGB,** provincia de Misiones. Entrevistados por Julia Coria. Posadas, mayo de 2009.
9. **Farfán, Liana.** Directora de Nivel Primario, provincia de Jujuy. Entrevistada por Cecilia Veleda. Buenos Aires, abril de 2009. Entrevista telefónica.
10. **Federicci, Silvana.** Técnica de la Dirección de Capacitación Docente, Subsecretaría de Capacitación, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.
11. **Ferrata, Herminia.** Asesora de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación de la Nación. Entrevistada por Cecilia Veleda. Buenos Aires, marzo de 2009.
12. **Flores, Doris.** Directora de Nivel Primario, provincia de Misiones. Entrevistada por Cecilia Veleda. Buenos Aires, abril de 2009. Entrevista telefónica.
13. **García, Jorge E.** Asesor técnico docente de la Dirección de Nivel Primario, provincia de Santiago del Estero. Entrevistado por Magalí Coppo. Santiago del Estero, mayo de 2009.
14. **Labate, Hugo.** Coordinador de la Asociación Civil Educación para Todos. Entrevistado por Cecilia Veleda. Buenos Aires, abril de 2009.
15. **Lini, María Pía.** Coordinadora del Programa Jornada Extendida, Dirección de Nivel Primario, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.
16. **Maidana, Mauricio.** Ex coordinador del Programa Provincial Garantía de la EGB, Dirección de Nivel Primario, provincia de Misiones. Entrevistado por Cecilia Veleda. Buenos Aires, abril de 2009. Entrevista telefónica.

⁵⁰Salvo aclaración en contrario, se trata de entrevistas presenciales.

17. **Mussi, Silvia.** Referente del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), Dirección de Ejecución de Programas Educativos, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.

18. **Nakandakare, Norma.** Subsecretaria de Educación, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.

19. **Otero, Marysol.** Técnica de la Dirección de Nivel Primario, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.

20. **Pagano, Ana.** Ex coordinadora del Programa Puentes Escolares, que brinda atención escolar a niños en situación de calle, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Entrevistada por Cecilia Veleda. Buenos Aires, mayo de 2009.

21. **Querejeta, Gladis.** Técnica de la Dirección de Capacitación Docente, Subsecretaría de Capacitación, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.

22. **Redondo, Patricia.** Ex directora de Nivel Inicial, provincia de Buenos Aires. Entrevistada por Cecilia Veleda. Buenos Aires, mayo de 2009.

23. **Rodríguez, Liliana.** Coordinadora pedagógica del Programa Garantía de la EGB, provincia de Misiones. Entrevistada por Cecilia Veleda, junio de 2009. Entrevista telefónica.

24. **Scalessa, Renata.** Directora de Ejecución de Programas Educativos, provincia de Río Negro. Entrevistada por Magalí Coppo. Viedma, abril de 2009.

25. **Scasso, Martín.** Técnico de la Asociación Civil Educación para Todos. Entrevistado por Cecilia Veleda. Buenos Aires, marzo de 2009.

26. **Terigi, Flavia.** Profesora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Entrevistada por Cecilia Veleda. Buenos Aires, abril de 2009.

27. **Torres, Mirta.** Ex directora de Nivel Primario, provincia de Buenos Aires. Entrevistada por Axel Rivas. Buenos Aires, abril de 2009. Entrevista telefónica.

28. **Welschen, Malena.** Ex coordinadora de Proyecto Propuestas Pedagógicas para Alumnos con Sobreedad, Dirección General de Educación Primaria, provincia de Buenos Aires. Consultada por medio de correo electrónico por Magalí Coppo. Buenos Aires, julio de 2009.

8.2 Supervisores, directores o vice directores de escuela, y docentes

Provincia	Supervisores	Directores o vice directores	Docentes	Total
Buenos Aires	5	4	12	21
Jujuy	2	4	6	12
Misiones	2	4	7	13
Río Negro	2	4	8	14
Santiago del Estero	2	5	8	15
Total	13	21	41	75

9. Anexo

9.1 Cuadro analítico de las normativas de evaluación y promoción de nivel primario de las 24 provincias argentinas

9.1.1 Evaluación

Evaluación							
Pcia.	Norma	Año	Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	Escala, modalidad y periodicidad de calificación	Documentación e información a padres
Ciudad de Buenos Aires	Res. N° 4.776	2006	El docente está obligado a verificar en forma permanente los resultados de su tarea educativa. Para evaluar a cada alumno debe tener en cuenta los avances y esfuerzos realizados, y las aptitudes generales del alumno.	No específica	Antes del inicio del curso lectivo, se toman los exámenes complementarios, que pueden rendir los alumnos que no hayan aprobado el grado. Los alumnos de segundo y tercer ciclo que no hayan aprobado todas las áreas de aprendizaje, deben rendir una prueba complementaria parcial. Las materias de educación complementaria son todas de promoción. La comisión examinadora está integrada por el docente de grado y otros dos docentes titulares de los grados inmediatos superior e inferior.	No específica	Boletín de calificaciones
	Res. N° 3.789	2004	Se implementa la instancia de Boletín abierto, un derecho de los niños/as a una instancia adicional dentro del proceso de aprendizaje. Los destinatarios son los niños/as que al finalizar el año lectivo no hayan logrado acreditar los saberes considerados básicos para la promoción.	La calificación del último bimestre queda abierta hasta el inicio del ciclo lectivo siguiente. El docente debe elaborar un informe, explicitando la evaluación, las dificultades que presentó el alumno, y los contenidos y estrategias a trabajar durante el período de Boletín abierto.	Durante los diez días posteriores a la finalización del ciclo lectivo y durante los diez días previos a cada inicio de año, la escuela debe desarrollar actividades de enseñanza individuales o grupales, en las que los alumnos no deben tomar menos de 120 minutos de clase diarios. Aquellos alumnos que no hayan alcanzado los aprendizajes requeridos tienen la oportunidad de rendir un examen complementario.	Periodicidad bimestral	Boletín abierto
	Res. N° 626 - Reglament o escolar	1980	El maestro verifica resultados, juzga avances, esfuerzos y aptitudes. La evaluación es diaria y asume las siguientes modalidades: (a) Diagnóstica, que se realiza al comienzo de cada curso lectivo y sirve para planificar los contenidos curriculares en función del nivel existente en el grupo; (b) Formativa, que sirve para ajustar la tarea del docente y conocer en qué grado se alcanzaron los objetivos propuestos; y (c) Final, que se toma al término del año escolar.	No específica	Antes del inicio de cada ciclo lectivo, los alumnos que no hayan aprobado el año anterior pueden rendir exámenes complementarios.	Periodicidad bimestral	El docente cita a los padres o tutores de los alumnos para la entrega del Boletín al término de cada período de calificación.

Pcia.	Norma	Año	Evaluación			Documentación e información a padres	
			Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación		Escala, modalidad y periodicidad de calificación
Buenos Aires	Res. N° 1.053	2005	<p>Se incluyen planes de selección, secuenciación e integración de contenidos y estrategias de trabajos asistidos, guiados y autónomos para los alumnos. La evaluación tiene carácter integrador.</p>	<p>El equipo docente junto con el director define las expectativas de logro por área y año, sobre la base del diseño curricular provincial. Se utiliza un Plan Institucional de Evaluación, en el que se explicitan los criterios y estrategias de evaluación, acreditación, calificación y promoción. Para calificar el desempeño global de los alumnos se tiene en cuenta la integración de las expectativas de logro de todas las áreas, aunque se le otorga una mayor incidencia a Matemática y Lengua por su valor instrumental.</p>	<p>Existen dos modalidades distintas. En EGB 1, si el alumno obtiene "alcanzó no satisfactoriamente" (ANS) a partir del segundo informe, o no pudo ser calificado en algún período efectivo de clases por falta de asistencia, el docente y/o docentes del curso y el Equipo Escolar Básico del establecimiento, deben: (a) implementar planes compensatorios, con estrategias metodológicas y alternativas de trabajo pautadas en el Proyecto Institucional que tiendan al logro de las expectativas previstas; y (b) informar a la familia. Los períodos de compensación y acreditación son la semana siguiente a la finalización de clases y las dos semanas anteriores al inicio del ciclo lectivo. En EGB 2, si a partir del primer informe el alumno obtiene una calificación inferior a 7 (siete), o no puede ser calificado en algún período por falta de asistencia, los docentes del curso y el Equipo Escolar Básico deben: realizar los ítems (a) y (b) descriptos para EGB 1. Aquellos alumnos que obtengan entre 4 (cuatro) y 6 (seis) puntos en el informe final del año, deben realizar obligatoriamente el primer período de compensación y acreditación una vez final</p>	<p>Escala EGB 1: calificación conceptual. Muy satisfactorio (MS) / Alcanzó no satisfactoriamente (ANS). Escala EGB 2: calificación numérica (1 a 10). Periodicidad para ambos niveles: trimestral.</p>	<p>El Plan Institucional de Evaluación debe ser informado a los padres o tutores antes del 30 de abril de cada año. En el legajo de cada alumno se archivan los informes del seguimiento de los aprendizajes. Durante el año escolar se presentan cuatro informes de evaluación-calificación. Los tres primeros informes son coincidentes con la finalización de cada trimestre, según el calendario de actividades docentes. El cuarto informe, que será el informe final del año, reúne las evaluaciones de cada período trimestral e incluye una evaluación del desempeño anual global del alumno. Las familias y los alumnos deben ser notificados sobre estos informes.</p>
Catamarca	Propuesta de Sistema de Evaluación, Acreditación y Promoción	2003	<p>El proceso de evaluación es complejo y continuo. Debe servir para comprobar el progreso de los alumnos, y para comprender el proceso de enseñanza y así evaluar su impacto. Debe ser integral, para comprobar que los saberes aprendidos puedan ser utilizados en situaciones diferentes. La propuesta enfatiza en el "aprendizaje comprensivo". Se enfoca en los resultados y en las condiciones que facilitan o dificultan el desempeño. La evaluación es una herramienta para que el docente pueda ir tomando decisiones de intervención y, de esta forma, atender a la diversidad. Es diagnóstica, procesual o formativa, y final o sumativa. Se contempla la inclusión de períodos de nivelación antes del comienzo de cada módulo, con el fin de nivelar los conocimientos necesarios.</p>	<p>No específica</p>	<p>Antes del inicio y luego de la finalización del ciclo lectivo, está prevista la implementación de períodos compensatorios, en donde por medio de nuevas estrategias se apunta al logro de los aprendizajes no alcanzados durante el año. Se prevé que el docente elabore un informe de evaluación individual, y que exista un registro acumulativo personal desde el pasaje de Inicial. Se aprobará con 6. Las instancias compensatorias durante el año serían en junio y febrero, y tendrían dos semanas de duración. La calificación sería parcial, anual (promedio de parciales) y final (promedia con el período compensatorio).</p>	<p>Escala: cualitativa. Se elabora un informe cualitativo y se define una calificación numérica para cada espacio curricular. Modalidad: calificación final promedio. Periodicidad: bimestral</p>	<p>Boletín de calificaciones. Informe de evaluación individual, que es un documento elaborado por el docente y un registro acumulativo personal, desde el pasaje de Inicial.</p>

Evaluación							
Pcia.	Norma	Año	Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	Escala, modalidad y periodicidad de calificación	Documentación e información a padres
Córdoba	Circular Normativa DGEF N° 9 - Guía para la confección y uso del Informe de Progreso Escolar	1982	Se concibe a la evaluación como expresión de una unidad. Se evalúa la totalidad, como expresión respetuosa de los logros obtenidos por un sujeto. No se evalúa la cantidad de conocimiento sino la calidad de transformación, promoción y crecimiento del sujeto. Se adopta el Informe de Progreso Escolar en lugar del Boletín de calificaciones porque expresa mejor el proceso logrado por el alumno singular.	Las bases curriculares determinan los lineamientos del proceso de enseñanza-aprendizaje. Existe un Informe de Progreso Escolar para cada ciclo (inferior, medio y superior). Se consideran dos aspectos: formativo y académico. El aspecto formativo se vincula con lo instrumental. Implica una reflexión profunda e involucran un cambio de actitud del docente, que tiene que asumir los objetivos de la educación y comprometerse a realizarlos. El aspecto formativo incluye la formación de hábitos y la formación religiosa y moral. En cuanto a los aspectos académicos, se respetan las bases curriculares. En el ciclo inferior se tiene en cuenta la expresión oral y escrita, la iniciación matemática, la relación con el medio y la expresión creadora. Para evaluar, el maestro debe tener en cuenta los objetivos del ciclo, los contenidos curriculares de cada área y la expresión. El informe debe ser sencillo y sintético. Debe destacar los aspectos positivos y señalar las dificultades para que el alumno pueda mejorar. En la evaluación se debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes elementos: intereses, aptitudes, conducta, dificultades especiales, nivel de progreso. La apreciación final refleja el nivel de progreso alcanzado al finalizar el año. Por lo tanto, no es necesariamente un promedio de las calificaciones obtenidas en cada trimestre. El nivel alcanzado en el tercer trimestre es decisivo para aprobar.	Los exámenes complementarios se utilizan sólo cuando los alumnos deben completar el proceso de aprendizaje en las instancias de diciembre o marzo.	Escala: de rendimiento. Excelente. Muy bueno. Bueno. Satisfactorio. No satisfactorio. Modalidad: calificación final integral. Periodicidad: trimestral.	Informe de Progreso Escolar
Corrientes	Disposición N° 441	2008	No específica	La nota corresponde a todo el proceso de aprendizaje: actuación, desempeño, predisposición, participación y adquisiciones. Los alumnos serán calificados en todas las áreas del Plan de Estudios, de acuerdo con los núcleos de aprendizajes prioritarios (NAP). La calificación mínima para aprobar es 6. En cada trimestre el alumno debe tener al menos tres calificaciones (una escrita y otra que considere el desempeño global). También se califica la disciplina del alumno.	Acceden a un examen complementario los alumnos que hayan obtenido en cualquiera de las asignaturas una calificación insuficiente o Regular (entre 4 y 5) como promedio de los tres trimestres o en el último trimestre.	Escala: numérica. Calificación mínima para aprobar: 6. Modalidad: calificación final promedio. Periodicidad: trimestral.	Boletín de calificaciones. Los resultados de las evaluaciones trimestrales deben ser comunicados a los tutores por medio de notas numéricas, las que deben acompañarse de comentarios cualitativos sobre las metas alcanzadas.
Chaco	Res. N° 1.304	1999	La evaluación es inicial, procesual y final. En las áreas a cargo de más de un docente la apreciación del desempeño del alumno surge de la evaluación cooperativa de los docentes que participan del proceso educativo.	Los criterios y metodología de evaluación se definen en cada institución en función del Proyecto Educativo Institucional (PEI), en el marco del diseño curricular de la provincia.	Periodos de compensación en diciembre y marzo.	Escala: conceptual. Superó los logros establecidos (S). Alcanzó (A) o En proceso de construcción de los logros (EP). Modalidad: evaluación final integral. Periodicidad: trimestral	Los alumnos y tutores reciben cuatro comunicaciones evaluativas sobre la base de los criterios de acreditación (tres durante el término lectivo y una información final). En el legajo del alumno se incluyen los informes evaluativos, que obran como documento institucional.

Evaluación							
Pcia.	Norma	Año	Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	Escala, modalidad y periodicidad de calificación	Documentación e información a padres
Chubut	Res. N° 510	1997	Es inherente al proceso de enseñanza, sirve para tomar decisiones. No sólo se evalúa el aprendizaje de los niños, sino la propia tarea de enseñanza. Se evalúa por medio de la recolección de información, que se interpreta y valora, y luego se toman decisiones para construir mejores estrategias de aprendizaje. La evaluación es inicialmente diagnóstica, luego formativa -procesual o continua- y, por último, sumativa -parciales o finales-. Se evalúan contenidos conceptuales, siempre teniendo en cuenta los conocimientos previos.	Las tareas de aprendizaje deben remitir a contextos de aplicación, a fin de evitar evaluaciones estereotipadas. Se deben valorar las expresiones de ideas personales de los niños. Los contenidos procedimentales deben ser evaluados en forma integrada con los conceptos.	No especifica	Escala: cualitativa.	No especifica
Entre Ríos	Res. N° 334	2000	Es un proceso continuo y complejo de valoración de situaciones pedagógicas, sus resultados, contextos y condiciones. Cumple dos funciones: (a) sirve para comprender las situaciones pedagógicas, y (b) para constatar los aprendizajes.	No especifica	Existen instancias de integración de carácter compensatorio para todos los alumnos. Tienen lugar después del receso escolar de invierno. También hay instancias de recuperación en noviembre y febrero.	Escala: numérica con correspondencia conceptual. Sobresaliente (10) / Destacado (9) / Muy Bueno (7-8) / Bueno (6) / Regular (4-5) / Insuficiente (1-3). Periodicidad: trimestral	Boletín de calificaciones (cuantitativo) e Informe de avance de los aprendizajes (cualitativo), que amplía la información del Boletín. El Informe se entrega a los alumnos y los padres una vez al año (1ra quincena de julio). Además, existe una Carpeta de registro, de 1ro. a 6to. año, que da cuenta de la trayectoria de cada alumno. Allí se destacan los logros y las dificultades.
Formosa	Res. N° 1.101	2000	La evaluación tiene tres etapas: (a) diagnóstica, (b) formativa-procesual o continua, y (c) sumativas, parciales o finales (de resultados). Las informaciones evaluativas deben ser el resultante de considerar el desempeño global y de la ponderación de los datos emergentes de las pruebas y de las observaciones de los docentes. Se realizan tres informes evaluativos por cada trimestre y un informe final.	Los criterios deben seguir el diseño curricular provincial y deben formar parte del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Para calificar se tiene en cuenta el desempeño global del alumno, la integración de los logros de expectativas y de los aprendizajes, considerando la mayor incidencia de Matemática y Lengua.	Si el alumno obtiene "Con Dificultad", debe concurrir a los períodos de compensación, que se realizan en diciembre y en febrero/marzo, y en donde se trabaja con una modalidad de taller integrado.	Escala primer ciclo: conceptual. Sobresaliente (S), Muy bueno (MB), Bueno (B), Con dificultad (CD). Escala segundo ciclo: conceptual o numérica. S=10, MB=9-8, B=7-6, CD= menos de 6. Modalidad: Informe final integral. Periodicidad: trimestral	Boletín de calificaciones

Evaluación							
Pcia.	Norma	Año	Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	Escala, modalidad y periodicidad de calificación	Documentación e información a padres
Jujuy	Res. N° 2.924	2005	Tiene como objeto la comprensión de los procesos de enseñanza y aprendizaje, para posibilitar una toma de decisiones orientada a mejorar estos procesos. Debe atender los distintos estilos y ritmos de aprendizaje, y la diversidad cultural, y propiciar la compensación de las desigualdades iniciales. La calificación es el resultante de una lectura interpretativa de los logros alcanzados.	Todos los actores del proceso evaluativo deben revisar y elaborar criterios compartidos para la evaluación. Para ello, deben tener en cuenta los contenidos actitudinales de los alumnos. Al cabo de los tres primeros bimestres, el alumno recibe una calificación orientadora y una apreciación conceptual (sin peso definitorio en la calificación final). Al finalizar el cuarto bimestre recibe la calificación final que debe ser el resultado de una evaluación Integral. La calificación final mínima para la acreditación es 4. Las expectativas de logro son definidas anualmente en cada unidad de gestión educativa (Proyectos Educativos Institucionales -PEI-).	Con el fin de garantizar el logro de los aprendizajes previstos, existen instancias compensatorias que acompañan el proceso de aprendizaje (es decir, a medida que se detectan dificultades a lo largo del ciclo). Son en diciembre y febrero/marzo. Su duración es de 10 días.	Escala: numérica. Modalidad: calificación final integral. Periodicidad: bimestral	Boletín de calificaciones
La Pampa	Res. N° 768	1999	No específica	Los criterios se definen anualmente en función de los diseños curriculares provinciales y de la definición del Proyecto Curricular Institucional (PCI). El docente debe presentar tres informes integradores y un informe final global.	Existen dos instancias de compensación: (a) en proceso y (b) al finalizar el año. En 1ro. y 2do. año, en caso de obtener "Aún no satisfactorio" (ANS) o "No satisfactorio (NS), los alumnos deben ser incluidos en el período de compensación del mes de diciembre y sostener las acciones de compensación permanentes en los años siguientes. Los alumnos de 3er. año que obtengan ANS o NS en uno o ambos de los espacios priorizados deben participar de los espacios de compensación de diciembre y febrero.	Escala: conceptual. Sobresaliente (SO), Muy satisfactorio (MS), Satisfactorio (S), Aún no satisfactorio (ANS), No satisfactorio (NS). Modalidad: Informe final global. Periodicidad: trimestral	Legajo personal. Informes trimestrales y final. Boletín de calificaciones (documento oficial).
La Rioja	Res. N° 963	2002	La evaluación es: (a) diagnóstica, (b) formativa y (c) sumativa. Es una acción formativa, percibida como un proceso continuo. Juega un papel orientador para los alumnos y docentes.	Las expectativas de logro son definidas en cada institución.	Existen periodos de integración y recuperación para los alumnos que obtengan menos de 6. Estas instancias se inician una vez concluido el período escolar. La duración es inferior a dos semanas en diciembre y a tres en febrero/marzo.	Escala: numérica. Modalidad: calificación final promedio (se exige 6 en el último trimestre) Periodicidad: trimestral	Boletín de calificaciones e Informe anual cualitativo. Existe un cuaderno de comunicados para los padres.

Pcia.	Norma	Año	Evaluación				Documentación e información a padres
			Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	Escala, modalidad y periodicidad de calificación	
Mendoza	Res. Nº 416	2004	No corresponde	Se definen aprendizajes fundamentales en función de los contenidos de las áreas curriculares promocionales. Para EGB 1, 1ro. y 2do. año son: Lengua y Matemática. Para 3er. año: Lengua, Matemática y Conocimiento del Ambiente. Para EGB 2: Lengua, Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Educación Física, Educación Musical y Educación Plástica y Artística.	El alumno que obtiene menos de 7 debe acreditar los aprendizajes en la instancia complementaria de diciembre. Se elabora un informe por trimestre y un examen global integrador final para cada espacio curricular.	Escala: numérica (1 a 10). Modalidad: nota final (promedio de las notas parciales y del examen final integrador). Periodicidad: trimestral	Libreta escolar. El docente allí fundamenta la nota obtenida.
	Res. Nº 303	2004	No corresponde	Se elaboran tres informes trimestrales y un examen global integrador final por cada espacio curricular. La nota de acreditación resulta del promedio de estas cuatro notas, siempre que la calificación sea de 7 o más.	En EGB, 1ro. y 2do. ciclo: los alumnos que obtienen una calificación inferior a 7, deben rendir exámenes complementarios en marzo y diciembre, previa asistencia obligatoria a cursos de apoyo.	Escala: numérica. Modalidad: nota final (promedio de las notas parciales y del examen final integrador). Periodicidad: trimestral	No específica
	Res. Nº 669	1998	El objeto de la evaluación es el aprendizaje. Es un proceso de indagación y obtención de evidencias, que permite conocer lo que el alumno ha aprendido e identificar sus avances y dificultades.	No específica	Hay períodos compensatorios en diciembre y marzo.	Periodicidad: trimestral	Libreta escolar
Misiones	Res. Nº 791	2000	Hay dos tipos de evaluación: (a) inicial, para indagar los saberes previos y (b) formativa, para revisar la metodología de enseñanza, la intervención del docente y el rol del alumno. Es un proceso complejo, sistemático, riguroso y continuo de recolección de información y valoración de las situaciones pedagógicas.	Los criterios de evaluación se definen en el marco del Proyecto Curricular Institucional (PCI). La calificación final resulta del promedio de los valores obtenidos durante el período lectivo. Se aprueba con 6. En EGB 1 y 2 se realizan evaluaciones parciales por bimestre y una evaluación integradora cuatrimestral.	Es responsabilidad de toda las instituciones educativas implementar actividades complementarias y de recuperación.	Escala: numérica, para los espacios curriculares de definición jurisdiccional; conceptual, para los espacios de definición institucional, orientación y tutorías (Acreditada, No Acreditada). Modalidad: calificación final promedio. Periodicidad EGB 1 y 2: cuatrimestral. Periodicidad EGB 3: trimestral.	Libreta de calificación sintética

Evaluación							
Pcia.	Norma	Año	Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	Escala, modalidad y periodicidad de calificación	Documentación e información a padres
Misiones	Res. N° 1.941	1999	Se asume un enfoque de la evaluación procesal, formativo e integral, recolección de información y valoración de situaciones pedagógicas y de sus resultados, cuya función es facilitar el mejoramiento de las prácticas pedagógicas. Implica relevar información, analizar los datos obtenidos, emitir juicios de valor que puedan asumir la forma de proposiciones o calificaciones numéricas, hacer devoluciones a los involucrados en el proceso educativo y tomar decisiones para intervenir en los procesos para mejorar los resultados. La calificación es la asignación de un valor numérico o conceptual referido al nivel y secuencia de logros de aprendizaje. A cada espacio curricular de definición jurisdiccional le corresponde una calificación.	No corresponde	No corresponde	Escala: numérica	No específica
Neuquén	Documento DGE - Calificación y Promoción	2009	Se trata de un proceso de evaluación-comprensión-interpretación. Involucra una acción historizada, de continuidad y de atención a los factores contextuales. La realidad se evalúa comprensivamente. Se diferencia de la evaluación-acreditación que implica un control ligado a la conformidad con la norma. La evaluación-acreditación-información se relaciona con la función social que cumplen las instituciones educativas de certificar conocimientos. La calificación expresa los resultados de los aprendizajes del alumno, a la par que tiene en cuenta dicha información contextual.	No específica	No específica	Escala conceptual. Sobresaliente, Muy Satisfactorio, Poco Satisfactorio, No Satisfactorio.	El Boletín ocupa el lugar de la información y la comunicación. Además existen tres modos de comunicación complementarios: el Cuaderno de comunicaciones (cuestiones vinculadas a la "conducta"), los Informes (agregan información al Boletín) y las Actas (dejan constancia escrita de hechos relevantes).
Río Negro	Res. N° 2.680	2008	No corresponde	Np corresponde	Existe un período complementario de aprendizaje y promoción de alumnos con áreas pendientes de promoción, al que asiste todo alumno que obtenga "Poco satisfactorio" en el último bimestre. Se establece un período antes del inicio del ciclo escolar y otro posterior a la finalización para los alumnos que califiquen como "pendientes de promoción" en alguna de las áreas curriculares. Los docentes deben elaborar un informe en el que conste la evaluación, y los contenidos y estrategias a trabajar en el Período Complementario de Aprendizaje. Este período tiene como objetivo ampliar el marco de promoción graduada, teniendo en cuenta la complejidad y duración de los procesos.	Escala: conceptual. Periodicidad: bimestral	No específica
	Res. N° 4.057	2002	La evaluación es: (a) cualitativa, (b) continua y © permanente. Es un proceso sistemático que implica recolección de información y su análisis e interpretación posterior.	Los criterios de evaluación se acuerdan en cada institución en función del Proyecto Curricular Institucional (PCI) y del diseño curricular provincial.	Todo alumno regular que obtenga como mínimo P. Sa tiene derecho a realizar evaluaciones complementarias escritas, de no más de dos horas de duración. Para estas instancias: (a) se crearon Comisiones evaluadoras complementarias, que se integran con dos docentes (el maestro del año, y otro docente del año inmediato superior), (b) se implementaron espacios institucionales de recuperación de aprendizajes de dos semanas de duración, previos a la finalización de cada bimestre/trimestre.	Escala: No Satisfactorio (N.Sa) / Poco Satisfactorio (P.Sa) / Satisfactorio (Sa) / Muy Satisfactorio (M.Sa) / Sobresaliente (So), con correspondencia numérica. Periodicidad: bimestral o cuatrimestral	Boletín de evaluación y Actas de las evaluaciones complementarias.

Pcia.	Norma	Año	Evaluación			Documentación e información a padres
			Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	
Salta	Res. N° 1.795	2005	La evaluación educativa es un proceso complejo y continuo de valoración de las situaciones pedagógicas, de sus resultados y de los contextos y condiciones en que éstas se producen. Forma parte intrínseca de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, y proporciona la comprensión de esos procesos, en contextos y condiciones particulares. Esto se hace con el fin de orientar la toma de decisiones hacia situaciones que posibiliten su mejoramiento. Se plantea la "evaluación integradora", de carácter procesual y final, que constituye un momento integrador privilegiado en el proceso de construcción del conocimiento escolar.	En EGB, 2do. ciclo: la calificación es numérica y no puede constituirse en un promedio de notas obtenidas. La recuperación de los aprendizajes es permanente y a lo largo de todo el proceso. El alumno es calificado en cada uno de los tres términos del período lectivo. En EGB, 1er. ciclo: la calificación mínima de aprobación en las distintas áreas de conocimiento es "Bueno". Los criterios implican una integración de los núcleos de aprendizajes prioritarios a las definiciones logradas en el diseño curricular.	Los alumnos que al finalizar el tercer término, no hayan alcanzado la calificación mínima de "Bueno" en el primer ciclo de la EGB. o de 6 en el segundo ciclo, en alguna/s de la/s áreas de conocimiento, son evaluados en una instancia de evaluación complementaria.	<p>Documento de evaluación, entregado en reunión de padres. En una primera reunión, se informa a los padres y/o tutores sobre los lineamientos de la evaluación, los criterios y formas de comunicación, que son consensuados por los docentes. El registro del seguimiento del alumno es escrito. La comunicación debe incluir apreciaciones respecto de los procesos y resultados de aprendizajes de los alumnos, y orientaciones respecto de los aprendizajes que aún deben lograr.</p>
	Res. N° 2.159	2004	No corresponde	No corresponde	Hay dos instancias: (a) Instancia final en diciembre, es un período de dos semanas de apoyo y evaluación; (b) Instancia de marzo, la modalidad es una sola prueba integrativa del área a recuperar.	<p>Documento Único de Evaluación</p>
	Res. N° 998	2000	El primer trimestre del primer año se evalúa el "Proceso Constructivo Inicial" con criterio global.	Existen instancias de recuperación permanente, de una semana al finalizar cada trimestre. La calificación de la instancia final es definitiva (reemplaza el promedio). La calificación en estas instancias debe ser "Bueno" o más, o 6 o más, según corresponda. La información final es el promedio por área curricular y la información general es el promedio de todas las informaciones finales. Los alumnos que asistan a las instancias de recuperación durante el año escolar son evaluados y esa calificación se promedia en la calificación trimestral.	La instancia de recuperación en marzo es excepcional. Consiste en una sola prueba integrativa.	<p>Documento Único de Evaluación</p>
San Juan	Res. N° 738	1999	Es un proceso complejo y continuo de valoración de las situaciones pedagógicas y sus resultados. Tiene dos dimensiones: (a) formativa y (b) para la acreditación. La formativa proporciona información del desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje (es procesual, integral y criterial, y atiende a la evolución individual de cada sujeto). La evaluación es un actividad sistemática, un medio para orientar, es continua y planificada. Tiene tres fases: inicial, continua y final. La evaluación supone la necesidad de evaluar el propio proceso de evaluación: metaevaluación.	La evaluación para la acreditación es descriptiva y busca dar cuenta de si se han alcanzado los aprendizajes básicos estipulados, según el diseño curricular de cada área. La acreditación es anual. En EGB 1 se priorizan las áreas de Lengua y Matemática, que permiten el pasaje interno dentro de un ciclo. La recuperación es permanente.	Existen dispositivos compensatorios de recuperación durante el año escolar: junio (segunda quincena) / julio (primera quincena) y noviembre.	<p>Información permanente a los padres (trimestral). EGB 1er. y 2do. ciclo: Documento Único de Evaluación y ficha personal del alumno.</p>

Evaluación							
Pcia.	Norma	Año	Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	Escala, modalidad y periodicidad de calificación	Documentación e información a padres
San Luis	Res. N° 08	2008	Es un proceso sistemático y riguroso de recolección de datos para disponer de información continua y significativa para formar juicios de valor y tomar decisiones. Tiene dos funciones: (a) formativa, para valorar el proceso y perfeccionarlo, y (b) sumativa, para tomar decisiones respecto de los logros del alumno, y así valorar resultados finales.	Debe adecuarse a los lineamientos propuestos por la Ley de Educación Nacional y los conocimientos que se evaluarán son los relacionados a los NAP. Las escuelas deben desarrollar el PCI de acuerdo a estos lineamientos. Se aprueba con 6 de nota final. La nota se consignará con centésimos y contempla las notas de las evaluaciones y el trabajo áulico.	En caso de no aprobar el alumno debe recuperar los aprendizajes no acreditados en diciembre o marzo. En 1er. ciclo de EGB se asigna una calificación numérica en cada trimestre y área curricular y una nota final (que no es el promedio de las calificaciones). Es necesario aprobar el tercer trimestre. En 2do ciclo la nota final es el promedio de las notas trimestrales. En caso de que el alumno obtenga menos de 6, debe recuperar los contenidos en diciembre. En caso de no aprobar en esta instancia, debe rendir en marzo.	Escala: cuantitativa (la nota se consigna con centésimos). Modalidad: nota final integradora. Periodicidad: trimestral	Documento de evaluación
Santa Cruz	Res. N° 258	2000	La evaluación es un proceso complejo y continuo de valoración de situaciones pedagógicas, de los resultados y del contexto y condiciones en que ésta se produce. Debe servir para comprender las situaciones pedagógicas para poder intervenir en ellas y para constatar los aprendizajes realizados por los alumnos. Debe atender a los distintos ritmos y estilos de aprendizaje, y a la singularidad. Propone pautas para la construcción de una cultura evaluativa.	El equipo docente debe elaborar criterios compartidos de evaluación, proponer mejoras en función de los resultados y hacer adaptaciones curriculares, estableciendo prioridades en los contenidos de los espacios curriculares. La calificación final no puede ser el resultado de operaciones cuantitativas con calificaciones parciales porque desnaturalizaría el proceso de aprendizaje. La calificación final no puede ser inferior a la alcanzada en el último bimestre o trimestre. Se consideran importantes las acreditaciones parciales de todos los espacios curriculares para la acreditación final.	Las instancias complementarias se desarrollan acompañando el proceso de aprendizaje, a medida que se van detectando las necesidades y dificultades. Una vez finalizado el proceso, las instancias compensatorias serán en diciembre, de una semana de duración y en febrero, de dos semanas, en las que el docente realiza distintas actividades con los alumnos. El docente es el encargado de evaluar.	Escala: numérica o conceptual equivalente al parámetro federal. No Acreditada (1/6), Acreditada (7), Satisfactoriamente (8), Acreditada con Distinción (9), Acreditada con Excelencia (10) Modalidad: calificación final global. Periodicidad: bimestral	Boletín de calificaciones, que se entrega al finalizar cada período lectivo. Se confecciona un informe de evaluación, a mitad de cada bimestre. Además, se entrega un informe mensual para comunicar al alumno y a su familia los progresos y obstáculos durante el proceso.
Santa Fe	Decreto N° 2.497	2008	No corresponde	No corresponde	No corresponde	Periodicidad: trimestral	Boletín de calificaciones. La institución educativa debe mantener informados a los padres y alumnos del seguimiento del proceso de aprendizaje y evaluación en cada una de las áreas curriculares.
	Decreto N° 489	2007	Si el alumno no obtiene Satisfactorio (S), se instrumenta el Sistema de Libreta en Proceso. El alumno cuenta con dos instancias adicionales de apoyo, en las que se realiza un seguimiento evaluativo del proceso de aprendizaje. Si en la primera instancia el alumno supera la dificultad, se completa la libreta.	No específica	Es responsabilidad de la escuela instrumentar las instancias de acompañamiento, apoyo específico y evaluación en los meses de diciembre y febrero.	Periodicidad: trimestral	Libreta de calificaciones
	Decreto N° 2.041	1998	La calificación indica el desempeño de los alumnos en el proceso de enseñanza-aprendizaje y la observancia de las normas de convivencia. Parte de la evaluación considerar el aspecto "Integración Personal-Social", esfuerzo personal, participación responsable en el trabajo grupal, actitudes de solidaridad y colaboración. Se evalúa a los alumnos en cuatro períodos.	Para calificar se evalúan las competencias básicas en las áreas que integran el diseño curricular jurisdiccional del ciclo correspondiente. Para ser calificado, el alumno debe lograr un mínimo de 60% de asistencia en cada uno de los períodos de calificación.	No específica	Escala EGB 1 y 2: Excelente, Muy Bueno, Bueno, Satisfactorio, No satisfactorio. Escala EGB 3: escala numérica (1 a 10). Periodicidad EGB 1 y 2: bimestral. Periodicidad EGB 3: trimestral.	Libreta de calificaciones

Evaluación							
Pcia.	Norma	Año	Definiciones conceptuales	Criterios y metodología de evaluación	Instancias de compensación	Escala, modalidad y periodicidad de calificación	Documentación e información a padres
Santiago del Estero	Res. N° 829	2005	Es un proceso de recolección sistemático de información que orienta la toma de decisiones. Sirve para comprender las situaciones pedagógicas y para constatar aprendizajes. Es el acto mediante el cual se reconoce el logro de aprendizajes por parte de los alumnos.	Los criterios responden a una lógica institucional y deben tener en cuenta los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP). En cada trimestre el alumno debe tener al menos tres calificaciones: una de evaluación escrita, otra que considere el desempeño global del alumno y las restantes surgirán de las de los instrumentos de evaluación que el docente considere. Las calificaciones son trimestrales y surgen de la ponderación de las calificaciones obtenidas en el período.	Talleres Integradores de Recuperación, de 2 semanas de duración, en diciembre y en febrero, para los alumnos que tengan menos de 4 o menos de regular. Los alumnos que tengan 4 o 5 o regular podrán acreditar el espacio curricular en el turno de diciembre.	Escalas: conceptual (Sobres., Muy B., B., Reg., Insufic.) para EGB 1. En EGB 2 numérica, del 1 al 10. Modalidad: Calificación final resulta de la ponderación de las parciales por espacio curricular. Periodicidad: Trimestral	Al finalizar cada trimestre, se hará entrega del Boletín de calificaciones.
Tucumán	Res. N° 142	2003	La evaluación debe favorecer la comprensión de los procesos educativos, constatar los resultados de los aprendizajes, y orientar las decisiones tendientes a mejorar la calidad educativa.	El proceso de evaluación y acreditación contextualizado en cada institución debe contemplar el diseño curricular provincial, ser explicitado en el proyecto curricular institucional y comunicado fehacientemente a padres y alumnos. Las calificaciones obtenidas en cada trimestre deben reflejar el seguimiento del proceso educativo realizado por el alumno, incluida la calificación de la evaluación integral implementada en cada área curricular. Último trimestre: la prueba integral evalúa los contenidos significativos trabajados durante el año en cada área. La calificación final mínima para la acreditación de todas las áreas es 6.	Si en la calificación final el alumno no reúne las condiciones establecidas, debe asistir a instancias de evaluación complementarias en las semanas posteriores a la finalización de clases. La instancia complementaria, en la que puede ser evaluado en hasta dos áreas curriculares, tiene las mismas exigencias que en los restantes momentos del proceso educativo. La decisión de acreditación debe atender la singularidad de los procesos de aprendizaje, favorecer la calidad de los logros esperados de cualquier área de aprendizaje establecida en el diseño curricular de la jurisdicción, para lo cual la institución deberá acordar criterios.	Escala: numérica, de 1 a 10 en números enteros. Modalidad: calificación final promedio de las calificaciones de los tres trimestres. Periodicidad: trimestral.	Las calificaciones trimestrales y finales se consignarán en el boletín de calificaciones. La institución educativa debe informar a los padres y alumnos del seguimiento del proceso de aprendizaje y evaluación, en cada una de las áreas curriculares.
Tierra del Fuego	Res. N° 0468	2001	Es una herramienta formativa y una instancia de aprendizaje, tiene tres momentos de evaluación: (a) inicial; (b) procesual; y (c) final. La primera es diagnóstica y se aplica al campo del aprendizaje, enseñanza y gestión, y demanda la aplicación de diferentes instrumentos, la mirada de más de un actor institucional y planificación en equipo. Los resultados sustentan las decisiones curriculares del ciclo lectivo. La evaluación procesual o formativa garantiza un seguimiento continuo del aprendizaje y la enseñanza, donde el alumno debe ser evaluador y evaluado. Se aplican distintas técnicas e instrumentos (observación guiada, encuestas, entrevistas, cuestionarios) y se efectúan devoluciones. El resultado provisorio se informa a los padres. La institución plantea una reflexión curricular sobre el proceso de trabajo y los resultados, que permite construir explicaciones desde la enseñanza.	El proyecto educativo institucional debe incluir indicadores y criterios de evaluación, crear un equipo evaluador institucional, y contemplar el diseño curricular provincial. A fin de cada trimestre se reúne el equipo docente para producir información cualitativa y cuantitativa. Los primeros informes son resultados provisorios y no son promediables, no determinan pero sí orientan el resultado definitivo. La evaluación final define si el alumno alcanzó o no las expectativas de logro. La evaluación de resultados define si el alumno alcanzó los logros esperados para determinar la acreditación y promoción.	La no acreditación implica que el alumno debe asistir a las instancias complementarias de recuperación final, en las que se planifican nuevas estrategias para alcanzar los aprendizajes no logrados, y se implementan instancias compensatorias.	Escala: conceptual nominal para informar sobre el proceso y el resultado (Sobresaliente / Muy Satisfactorio / Satisfactorio / Poco Satisfactorio). Modalidad: evaluación final interpretativa de los avances del alumno. Periodicidad: trimestral.	Los padres son informados a través del documento de información escolar y de otros instrumentos definidos por la escuela. El Registro de Seguimiento Pedagógico es un documento institucional que informa a las familias sobre el proceso de aprendizaje.

9.1.2 Promoción

Promoción								
Pcia	Norma	Año	Modelo	Criterios pedagógicos	Criterio ausentismo	Rol docente	Rol director	Rol supervisor
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Res. N° 4.776	2006	Promoción por ciclo en EGB 1, por año en EGB 2	La promoción responde a los criterios de evaluación determinados por el Ministerio.	No específica.	Evalúa.	Responsable final.	No se explicita.
	Res. N° 3.789	2004		El Boletín abierto es una estrategia que favorece la promoción e implica trabajar para promover aprendizajes indispensables para continuar el aprendizaje en los años superiores, y lograr mayores niveles de equidad en la distribución y acreditación de saberes. Fortalece la organización por ciclos, y allienta una perspectiva procesal del aprendizaje y enseñanza.	No específica.	Evalúa y decide, junto con un coordinador de ciclo	No se explicita	No se explicita
	Res. N° 626 - Reglament o Escolar	1980		Conducta mínima deseable: procesos básicos de lecto-escritura y pensamiento matemático. En el 1er ciclo la promoción es automática, no masiva, sino orientadora. Las evaluaciones formativa y final fundamentan la promoción. No se promueve al alumno calificado como no aprobado o su equivalente.	El alumno no promueve si durante 30% del curso escolar no fue calificado.	Evalúa y decide la promoción.	Responsable final.	Es consultad o eventualm ente.
Buenos Aires	Res. N° 1.053	2005	Promoción por año.	EGB 1: por año y ciclo considerando el desempeño global de los alumnos en el conjunto de las áreas. Si después de transitar los periodos de compensación y acreditación propios del ciclo el alumno obtiene una calificación de Aún No Satisfactorio (ANS) en su desempeño global, recursa el año. La promoción se concreta por año, considerando el desempeño global de los alumnos en relación con la integración del conjunto de las áreas. Para calificar el desempeño global de los alumnos se tiene en cuenta la integración de los logros de las expectativas de todas las áreas, con mayor incidencia de Matemática y Lengua por su valor instrumental. Los alumnos de tercer año deben haber alcanzado la calificación de Satisfactorio (S) en las expectativas de logro establecidas por la jurisdicción de cada área para promover a segundo ciclo.	Para promover, el alumno debe registrar una asistencia de 75% del total de días hábiles efectivos de clases del ciclo lectivo.	Evalúa y decide promoción.	Define con el equipo docente las expectativas de logro.	No se explicita.
				EGB 2: los alumnos que obtienen una calificación de 7 o más en todas las áreas promueven el año. Si el alumno obtiene una calificación inferior a 7 en su desempeño global después de transitar los periodos de compensación, recursa el año.				
Catamarca	Propuesta de Sistema de Evaluación, Acreditación y Promoción	2003	Promoción continua y asistida en 1º ciclo	Del nivel inicial al primer ciclo y dentro del primer ciclo es continua asistida, se reconocen los aprendizajes para evitar la interrupción del proceso de apropiación de aprendizajes y la reiteración de experiencias educativas. No podrán promocionar a segundo ciclo los alumnos que no hayan acreditado todos los espacios curriculares. En segundo ciclo, no promocionará el año el alumno que no haya acreditado todos los espacios curriculares. Finalizados los periodos compensatorios, el docente realizará una evaluación integral para los alumnos que adeuden hasta 2 espacios curriculares para decidir la promoción. El alumno que en 3er. ciclo no acredite dos espacios curriculares, deberá recursar el año. Si al terminar 9º tiene pendiente de acreditación dos espacios curriculares, podrá repetir el año o recurrar esos espacios adeudados.	No	Evalúa y decide junto al director	Resuelve	En primer ciclo, resuelve

Promoción								
Pcia	Norma	Año	Modelo	Criterios pedagógicos	Criterio ausentismo	Rol docente	Rol director	Rol supervisor
Córdoba	Circular Normativa DGEp N°9 Guía para la confección y uso del Informe de Progreso Escolar	1982	Promoción por año	Se tienen en cuenta los resultados expresados en la apreciación final. En nivel inferior no promocionan los alumnos con más de dos expresiones globales no aprobadas; en nivel medio, con más de tres; y en nivel superior, con más de cuatro. La promoción prioriza los objetivos académicos. Las materias especiales (Música, Plástica y Educación Física) son promocionales, los maestros aunan criterios entre sí y la calificación resulta de la valoración conjunta.	No.	Evalúa y decide promoción.	No se explicita.	No se explicita.
Corrientes	Disposición N° 441	2008	Promoción por año.	Promocionan el alumnos que tenga 6 o más en la calificación definitiva, en el promedio de los tres trimestres en todas las áreas y que no tiene calificaciones insuficientes (1 a 3). Repite el grado el alumno que obtiene calificación definitiva insuficiente en Matemática y Lengua, Matemática o Lengua y Ciencias Sociales, Matemática o Lengua y Ciencias Naturales, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, Matemática o Lengua o Ciencias Naturales o Ciencias Sociales y Educación Artística y/o Educación Física, y no apruebe los exámenes complementarios.	Para promover, el alumno debe asistir a 80% de las clases. El alumno que no cumple este requisito debe rendir un examen complementario o repetir el curso.	Los responsables de la promoción son los maestros. En caso de considerar necesaria la repetición, el docente debe presentar un informe que fundamente la decisión.	El equipo directivo de la escuela es responsable de la promoción.	No se explicita.
Chaco	Res. N° 1.304	1999	Promoción por ciclo	Para promover de un ciclo al otro el alumno debe tener acreditadas todas las áreas curriculares del ciclo. Pero, si el alumno obtiene EP (en proceso) en hasta dos áreas al final el período de compensación, puede ser promovido. La no promoción de un alumno debe tomarse de forma excepcional.	Asistencia mínima: 80% de los días hábiles.	Evalúa y define promoción.	No se explicita.	No se explicita.
Chubut	Res. N° 510	1997	No específica	No específica	No	No específica	No específica	No específica
Entre Ríos	Res. N° 334	2000	Promoción por año.	Para obtener la promoción, el alumno debe aprobar con 6 o más todos los espacios curriculares.	Asistencia: 80% de los días de clase en el año.	Evalúa y decide promoción con el resto del equipo docente.	No se explicita.	No se explicita.

Promoción								
Pcia	Norma	Año	Modelo	Criterios pedagógicos	Criterio ausentismo	Rol docente	Rol director	Rol supervisor
Formosa	Res. Nº 1.101	2000	Promoción por año.	Promocionará el alumno que obtiene Bueno o Superior en todas las áreas. Si después de transitar los períodos de compensación el alumno obtiene Con Dificultad, recursa el año. En EGB 1 y 2 no se promueve al alumno sólo cuando el equipo docente evalúa que el nivel alcanzado no es suficiente para garantizar la continuidad en el proceso de aprendizaje.	No.	Evalúa y decide la promoción.	No se explicita.	No se explicita.
Jujuy	Res. Nº 2.924	2005	Promoción por año.	El estudiante que obtiene calificación final 4 y cumple con el porcentaje de asistencia requerido, promueve.	Asistencia mínima de 75% de los días de clase en el año.	Evalúa y decide la promoción.	No se explicita.	No se explicita.
La Pampa	Res. Nº 768	1999	Promoción por ciclo en EGB 1, por año en EGB 2.	EGB 1 y 2: los alumnos que no aprueban las instancias de recuperación en uno o dos espacios curriculares pueden continuar cursando el año siguiente, y la institución brinda nuevas instancias de recuperación, salvo que el alumno no acredite las competencias básicas por año en Matemática y Lengua simultáneamente, en cuyo caso recursa. Para 1er. ciclo: promoción por ciclo. Aprobación de los espacios curriculares de definición provincial (Lengua, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Educación Artística, Educación Física, proyectos de Formación Ética y Ciudadana, Educación Tecnológica), con prioridad de Matemática y Lengua. Para 2do. ciclo: promoción anual. Los alumnos de 4to. y 5to. año que no acrediten tres espacios curriculares, de los cuales sólo uno podrá corresponder a las áreas priorizadas, no promuevan.	75% de asistencia de los días de clase en el año: porcentaje no definitivo, pero a tener en cuenta.	Evalúa y decide promoción.	No se explicita.	No se explicita.
La Rioja	Res. Nº 963	2002	Promoción por año.	Los alumnos de los tres ciclos de la EGB que no alcanzan las expectativas de logro básicas y que recibieron las ayudas necesarias durante el año y en los períodos de recuperación, no aprobaron y tienen pendientes tres o más disciplinas/áreas recursan el año. EGB 1 y 2: los alumnos que no aprueban las instancias de recuperación en uno o dos espacios curriculares pueden continuar cursando el año siguiente, previa elaboración de un informe de recomendaciones por el docente donde se especifican las dificultades. La institución brinda nuevas instancias de recuperación, salvo que el alumno no acredite las competencias básicas por año en Matemática y Lengua simultáneamente, en cuyo caso recursa.	No.	Evalúa y decide promoción.	No se explicita.	No se explicita.

Promoción								
Pcia	Norma	Año	Modelo	Criterios pedagógicos	Criterio ausentismo	Rol docente	Rol director	Rol supervisor
Mendoza	Res. N° 416	2004	Promoción por año.	La promoción y acreditación es anual. Se entiende por aprendizajes fundamentales los contenidos en las áreas curriculares promocionales, que son: para EGB 1, 1ro y 2do año (Lengua y Matemática); para 3ro (Lengua, Matemática y Conocimiento del Ambiente); para EGB 2: Lengua, Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Educación Física, Educación Musical y Educación Plástica y Artística. El alumno que obtiene 7 promociona. El alumno que no logra la acreditación en los exámenes de diciembre y marzo recursa.	El alumno deberá tener el 80% de asistencia a los días de clase en el año.	Evalúa y decide promoción	No se explicita	No se explicita
	Res. N° 669	1998						
Misiones	Res. N° 791	2000	Promoción por año	El alumno puede adeudar hasta dos áreas de las nueve básicas de definición jurisdiccional en su tránsito dentro del ciclo. Al culminar el ciclo, el alumno no puede adeudar ningún espacio curricular vinculado con la promoción.	Mínimo de 80% de asistencia a los días de clase en el año.	Evalúa y decide promoción.	No se explicita.	No se explicita.
	Res. N° 1.941	1999						
Neuquén	Documento de la DGEP sobre Calificación, Acreditación y Promoción	2009	Promoción por año	Es un conjunto de decisiones que permite que un alumno pase de una etapa a otra.	No específica.	Evalúa y decide promoción.	Participa de la decisión en situaciones particulares.	No se explicita.
	Res. N° 2.680	2008						
Río Negro	Res. N° 4.057	2002	Promoción por año	Promoción: se tienen en cuenta las siguientes materias: Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Educación Artística (Música y Plástica) y Educación Física. En ningún caso se permite la inscripción en el año inmediato superior de alumnos que adeudan una o más áreas luego de la evaluación complementaria de cada una de las áreas correspondientes.	No específica.	Evalúa y decide promoción junto con el docente del año siguiente.	No se explicita.	Participa en evaluaciones complementarias en el caso de las escuelas de personal único.

Promoción									
Pcia	Norma	Año	Modelo	Criterios pedagógicos	Criterio ausentismo	Rol docente	Rol director	Rol supervisor	
Salta	Res. Nº 1.795	2005	Promoción por año	Los alumnos promueven al año inmediato superior si reúnen los siguientes requisitos: (a) obtener una calificación mínima de Bueno en el primer ciclo de la EGB o 6 en el 2do. ciclo de la EGB, en todas las áreas de conocimiento; (b) cumplir con los requisitos de asistencia.	80% de asistencia.	Evalúa y decide promoción.	Responsable de mantener informados a los padres.	No se explicita.	
San Juan	Res. Nº 2.159	2004	Promoción por ciclo	En caso de aprobación se califica sólo con Bueno para 1ro. y 2do. año, y con 6, para 3ro., 4to., 5to. y 6to. año. Esta calificación se consigna en la información final. En caso de ausencia, en el DUE se consigna, en el casillero de información final, la calificación obtenida en la instancia de recuperación en diciembre. En caso de no aprobar, el alumno es avluado en la instancia de marzo. En caso de no aprobar en marzo, debe recursar. No tienen acceso a la instancia final en diciembre aquellos alumnos que en noviembre tienen más de 50% de los espacios curriculares en recuperación, y deben recursar.	No especifica.	Evalúa y decide promoción.	No se explicita.	No se explicita.	
San Luis	Res. Nº 998	2000	Promoción por ciclo	No tendrán acceso a la instancia final en diciembre aquellos alumnos que en noviembre tienen más de 50% de los espacios curriculares en recuperación, y deben recursar.	No especifica.	No se explicita.	No se explicita.	No se explicita.	
San Luis	Res. Nº 738	1999	Promoción por ciclo	Es ciclada para EGB 1 y 2, y el pasaje de un ciclo a otro depende de la acreditación. Para pasar de año el alumno debe tener en la información final: en EGB 1 (1ro. y 2do. año), Bueno o más; en 3er. año y en EGB 2, 6 o más. Para el pasaje de año se tienen en cuenta las áreas curriculares prioritarias, los criterios de acreditación de cada área y su jerarquización. El alumno recursa cuando no cumple con los requisitos de acreditación de cada área curricular.	80%	No se explicita	No se explicita.	No se explicita.	
San Luis	Res. Nº 08	2008	Promoción por ciclo y por año en 2do ciclo	No corresponde.	80% de asistencia en cada trimestre.	No se explicita	No se explicita	No se explicita	
Santa Cruz	Res. Nº 030	1998	Promoción por año	Promoción directa en el 1er. ciclo de EGB. Promoción anual en EGB 2.	No especifica.	No especifica	No especifica	No especifica	
Santa Cruz	Res. Nº 258	2000	Promoción por año	Para promover de un ciclo a otro el alumno debe tener acreditados todos los espacios curriculares. EGB 1 y 2: la decisión de promover a un alumno de un año a otro se toma considerando en forma global el nivel de aprendizaje alcanzado, cuando se evalúa con fundamentos que esos aprendizajes son suficientes para garantizar una adecuada continuidad de la escolaridad.	80% de asistencia mensual de los días hábiles.	Evalúa y decide promoción con el resto del equipo docente.	Debe estar informado de la decisión de la no promoción.	No se explicita.	

Pcia	Norma	Año	Modelo	Promoción				
				Criterios pedagógicos	Criterio ausentismo	Rol docente	Rol director	Rol supervisor
Santa Fe	Decreto N° 2.497	2008	Promoción asistida en EGB 1. Promoción por año EGB 2.	<p>El alumno debe estar calificado, por lo menos, en tres períodos incluido el último. Dentro del marco de la Alfabetización Integral, Debe obtener Satisfactorio (S), según el siguiente detalle: en el 1er ciclo, como mínimo en el último período en cada una de las áreas curriculares; en el 2do ciclo, como mínimo en dos períodos, incluido el último en cada una de las áreas curriculares. El alumno que cumple con estos requisitos promueve al grado inmediato superior. En el caso del alumno del 1er ciclo que reúne los requisitos contenidos en los dos primeros puntos, pero no cumple con lo requerido en el último punto, la escuela instrumenta las instancias de acompañamiento, apoyo específico y evaluación en los meses de diciembre y febrero. El alumno que, finalizadas las instancias de apoyo - diciembre y febrero-, necesita mayor atención en alguna de las áreas curriculares, igualmente promueve al grado inmediato superior. La institución, en consenso y con el asesoramiento del supervisor, elabora estrategias de recuperación para implementar durante el siguiente ciclo lectivo.</p> <p>El alumno que no asiste a las instancias adicionales de apoyo, o habiendo participado de ellas, no alcanza las competencias mínimas, no promueve. 2do. ciclo: la escuela implementa las instancias de acompañamiento, apoyo específico y evaluación en los meses de diciembre y febrero. Finalizadas estas instancias, el alumno que no alcanza las competencias mínimas requeridas para el grado no promueve. El alumno que por razones debidamente fundamentadas no asiste a las instancias adicionales de apoyo puede acceder a exámenes complementarios que la institución realiza en la semana anterior al inicio de clases, para los cuales, previamente brindará orientaciones al alumno. En caso de que no cumpla con los requisitos establecidos por motivos debidamente justificados, el equipo directivo y los docentes del grado deciden la promoción sobre la base de una evaluación que verifica el logro de las competencias mínimas previstas para el grado. En cada caso debe quedar documentada la fundamentación de la calificación asignada, y la correspondiente justificación de las inasistencias.</p>	Haber asistido al menos a 60% de las clases de cada período.	Evalúa y decide promoción.	Participa en la decisión de promoción.	Participa en la decisión de promoción.
	Decreto N° 489	2007	Promoción asistida en EGB 1. Promoción por año EGB 2.	<p>La promoción asistida es una estrategia pedagógica que brinda oportunidades equitativas y diversificadas para el aprendizaje de saberes socialmente significativos.</p> <p>Promoción: el alumno debe: (a) cumplir requisito de asistencia; (b) estar calificado en al menos tres períodos y haber obtenido Satisfactorio, en el 1er. ciclo, en Lengua y Matemática; y en el 2do. ciclo, en Lengua, Ciencias Sociales, Matemática, Ciencias Naturales, Tecnología, Formación Ética y Ciudadana, Educación Física y Educación Artística. La promoción del alumno que no cumple con el requisito (a) queda alcanzado por las acciones de reinserción educativa que prevea el Ministerio de Educación. La promoción de los alumnos que no cumplen con el requisito (b) es, para los alumnos de 1er. año del primer ciclo, directa y asistida, y la institución ofrece instancias adicionales de apoyo. Si al finalizar las instancias de apoyo el alumno necesita mayor atención en las áreas promocionales, se lo puede promover acordando las estrategias para el logro de las competencias básicas.</p> <p>Si el alumno no asiste a las instancias de apoyo o no alcanza las competencias básicas, no promueve. Para el 2do. ciclo, si el alumno no obtiene "Satisfactorio" en las áreas mencionadas, se instrumentará el Sistema de Libreta en Proceso. Si el alumno no se presenta a las instancias adicionales de apoyo o no adquiere las competencias básicas, promueve a través de exámenes complementarios. Si el alumno no obtiene S en Lengua y Matemática en los tres últimos períodos, repite el año.</p>	Haber asistido al menos al 60% de las clases de cada período.	Evalúa y decide promoción.	Participa en la decisión de promoción.	No se explicita.

Promoción								
Pcia	Norma	Año	Modelo	Criterios pedagógicos	Criterio ausentismo	Rol docente	Rol director	Rol supervisor
Santa Fe	Decreto N° 2041	1998	Promoción asistida en EGB 1. Promoción por año EGB 2.	La dirección de cada escuela extiende una certificación de desempeño mediante la escala de promoción-acreditación aplicada por los docentes, teniendo en cuenta las competencias básicas del año, la aptitud general y el esfuerzo. Para 1er. y 2do. ciclo, el alumno debe: (a) cumplir con los requisitos de asistencia; (b) estar calificado al menos en tres períodos, y (c) obtener "Satisfactorio" como mínimo en: el último período en las áreas promocionales (Lengua y Matemática) -para 1er. ciclo; 3 períodos en cada una de las Áreas Curriculares: Lengua, ciencias Sociales, Matemática, Ciencias Naturales, Tecnología, Formación Ética y Ciudadana, Educación Física y Educación Artística -para 2do. ciclo-. En el caso de que se cumplan los requisitos a) y b), pero no c), puede acceder a las instancias adicionales de apoyo o repetir el año y, para el segundo ciclo, rendir un examen complementario. 3er ciclo: para ser promovido, el alumno debe: (a) cumplir con los requisitos de asistencia; b) estar calificado en los tres trimestres; y (c) obtener 6 en la calificación final en todas las áreas o tener una sólo área pendiente de aprobación.	1er y 2do ciclo: haber asistido al menos a 60% de las clases. 3er ciclo: haber asistido a 75% de las clases.	Evalúa y decide promoción.	Participa en la decisión de promoción.	No se explicita.
Santiago del Estero	Res. N° 829	2005	Promoción por año	Se promociona con la acreditación de todos los espacios curriculares. EGB 1: promociona con una calificación mínima de Bueno y cumpliendo el requisito de asistencia. EGB 2: promociona con un mínimo de 6 y cumpliendo el requisito de asistencia.	80% de la asistencia.	Evalúa y decide promoción.	No se explicita.	No se explicita.
Tucumán	Res. N° 142	2003	Promoción por año	Los alumnos promueven el año inmediato superior cuando tienen todas las áreas curriculares promocionales acreditadas (Matemática, Lengua, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales). De lo contrario, deben cursar nuevamente el año pendiente de promoción. La decisión de acreditación atiende la singularidad de los procesos de aprendizaje, y favorece la calidad de los logros esperados de cualquier área de aprendizaje establecida en el diseño curricular de la jurisdicción, para lo cual la institución debe acordar criterios. Los alumnos que en la instancia complementaria no logran obtener 6 puntos como calificación final en las dos áreas curriculares, repiten el año.	El alumno debe cumplir con 75% de asistencia.	Evalúa y decide promoción.	No se explicita.	No se explicita.
Tierra del Fuego	Res. N° 0468	2001	Promoción por ciclo	La promoción es de un ciclo a otro. Los espacios curriculares acreditables son Lengua, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Música, Plástico-Visual, Tecnología y Educación Física. Los alumnos que adeudan espacios curriculares luego de las instancias complementarias pueden continuar el recorrido dentro del ciclo, siempre que el equipo evaluador considere su conveniencia, y deben cumplir con las propuestas pedagógicas especiales. Si el desempeño es insuficiente, repiten el año, aunque esta situación es excepcional. Los alumnos que repiten son incluidos en un proyecto curricular que oferta propuestas diferenciadas. Las escuelas tienen el aval del Ministerio para presentar proyectos experimentales que promuevan estrategias diferenciadas para dar respuesta al fracaso escolar.	El alumno debe cumplir con 75% de asistencia.	Evalúa y decide la promoción.	Evalúa y decide la promoción.	Define criterios pedagógicos para orientar la decisión sobre la promoción del equipo evaluador.

9.2 Guía para las entrevistas

9.2.1 Entrevistas con autoridades o funcionarios del Ministerio de Educación de la Nación

1. ¿Cuáles han sido las políticas del Ministerio de Educación de la Nación ligadas a la problemática de la repitencia en el nivel primario a lo largo de los últimos 15 años (capacitaciones, publicaciones, regulaciones, etc.)? ¿Desde qué direcciones/programas se está trabajando en este tema?
2. ¿Qué lugar ocupa la problemática de la repitencia en el nivel primario en la agenda actual del Ministerio de Educación de la Nación?
3. Desde la década de los noventa muchas provincias adoptan las instancias de compensación y recuperación como parte del proceso de evaluación y como una medida para limitar la repitencia. ¿Fue ésta una política nacional?
4. ¿Cuáles son actualmente las orientaciones nacionales en materia de evaluación y promoción de los alumnos en el nivel primario? ¿En qué medida las provincias están utilizando los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) como referencia para la definición de los criterios de evaluación y promoción en el nivel primario?
5. ¿Cuál es la visión del Ministerio de Educación de la Nación respecto de las políticas provinciales de evaluación y promoción de los alumnos en el nivel primario? ¿Cómo se articulan las definiciones y políticas nacionales con las políticas provinciales?
6. ¿Existen políticas de otros países inspiradoras en la materia?

9.2.2. Entrevistas con especialistas

Generales

1. ¿Cuáles son los factores centrales para combatir la repitencia? Por ejemplo: ¿La formación pedagógica de los docentes y sus representaciones sociales sobre quiénes pueden aprender? ¿La inclusión de cambios en el currículum (incluyendo prescripciones pedagógicas)? ¿La utilización de sistemas de apoyo (con sus distintas variantes)? ¿El desarrollo de nuevos formatos de evaluación?
2. ¿El abordaje de la problemática de la repitencia debe ser sistémico o estar focalizado en ciertas escuelas?
3. ¿Qué opinión le merece la política de promoción asistida para el primer ciclo del nivel primario? ¿Qué alternativas se presentan? ¿Cuál es el valor de las estrategias de apoyo escolar?
4. ¿Qué políticas podrían estar implementando las provincias para abordar la problemática de la repitencia en el nivel primario?
5. ¿Cuál es su opinión sobre los diseños curriculares provinciales? ¿Y sobre los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP)? ¿Cómo se han hecho llegar los NAP a las escuelas?
6. ¿Conoce políticas de otros países inspiradoras en la materia?

Evaluación

7. ¿Cuál es la norma curricular más utilizada en las provincias para la enseñanza y la evaluación de los alumnos? ¿En qué medida se utilizan los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP)?
8. ¿Han implementado las provincias políticas de revisión de las prácticas de evaluación de los alumnos de nivel primario? ¿El Ministerio de Educación de la Nación ha liderado alguna política al respecto?
9. ¿Cómo se enseña a leer y escribir en primer grado? ¿Cómo enseñan Matemática? ¿Cómo evalúan los docentes a los alumnos de primer grado? ¿Existe constancia de estas evaluaciones?
10. ¿La compensación de los aprendizajes en diciembre y febrero fue una política nacional? ¿Cómo funciona en los hechos esta instancia en las provincias?
11. ¿Cuál es su opinión sobre la escala de calificaciones? ¿Es preferible la numérica o la conceptual?
12. ¿Cómo debe involucrarse a los padres en el proceso de aprendizaje y evaluación?

Promoción

13. ¿Cuáles son los modelos de promoción de alumnos vigentes actualmente en las provincias?
14. ¿Cree que es positivo que un docente sea el mismo docente durante todos los grados del primer ciclo de la EGB/primaria, de manera de acompañar a los alumnos en este tramo?
15. ¿Es deseable que participe más de un docente en la decisión de la promoción? ¿Qué papel tienen los directores en esta decisión?
16. ¿Qué lugar tiene y debería tener el ausentismo en la promoción de un alumno de primer ciclo de la EGB/primaria?

Clasificación

En el sistema educativo, las dificultades de aprendizaje tienden a resolverse mediante la conformación de grupos homogéneos según capacidades. Esto ocurre entre distintas escuelas y al interior de las mismas, tanto entre turnos como en la asignación de las secciones. Sin embargo, las investigaciones demuestran que la heterogeneidad de los grupos tiene una incidencia positiva sobre los resultados.

17. ¿Cuáles cree que son los márgenes deseables de heterogeneidad social y académica para una escuela?
18. ¿Qué políticas podrían permitir una distribución más heterogénea de los alumnos entre las escuelas? ¿Y dentro de cada una de ellas?
19. ¿Qué políticas podrían limitar el fenómeno de las escuelas expulsoras y receptoras de repitentes? ¿Es conveniente obligar a las escuelas a reinscribir a los alumnos repitentes?
20. ¿Qué modelos pedagógicos permitirían atender el dilema "inclusión-calidad"? ¿Trabajo en equipos, monitores más grandes, trabajo por proyectos, uso de distintos materiales en secuencias diferenciadas u otros?

9.2.3 Entrevistas con autoridades y funcionarios de los Ministerios de Educación provinciales

Políticas y normativas provinciales

1. ¿Cuál es la situación del fracaso escolar en el nivel primario de la provincia? ¿Qué lugar ocupa esta cuestión en la agenda de la gestión actual?
2. ¿Se han implementado políticas específicas para atender el problema del fracaso escolar (repitencia, sobriedad) en el nivel primario durante los últimos años? ¿Qué balance hace de estas políticas? ¿Qué participación tuvieron los supervisores en la implementación de estas políticas? ¿Cómo las recibieron las escuelas? ¿Cómo afectaron a las familias?
3. Si no se implementaron políticas, ¿cuáles serían a su entender las mejores políticas para atender el fracaso escolar en el nivel primario y, en particular, en primer grado?
4. ¿Cuál es la normativa vigente en materia de evaluación, acreditación y promoción de los alumnos de nivel primario? ¿Qué cambio introdujo esta norma respecto de la que la precedió? ¿A qué respondió este cambio normativo?
5. ¿Qué opina sobre los criterios vigentes de evaluación y promoción de los alumnos? (criterios de evaluación y escala de calificación, y criterios de promoción).
6. ¿Con qué diseño curricular trabajan los docentes de nivel primario? ¿Las escuelas cuentan con diseños curriculares institucionales? ¿En qué medida la enseñanza, la evaluación y la promoción se basan en estos diseños?
7. ¿La provincia cuenta con diseños curriculares provinciales de nivel primario? ¿De qué año datan? ¿Cuál es su opinión sobre ellos? ¿Y sobre los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP)? ¿Cómo se han hecho llegar los NAP a las escuelas?
8. ¿Se ha elaborado documentación con sugerencias para la enseñanza en el nivel primario? ¿Y, en particular, para la enseñanza de la lectoescritura? ¿Existe documentación con sugerencias de metodologías para evaluación?
9. ¿Qué lugar tiene la alfabetización inicial en la formación docente? ¿Qué lugar tienen las técnicas de evaluación de los alumnos? ¿Ha habido líneas de capacitación en estas temáticas?
10. ¿Cuáles son los criterios de inscripción de los alumnos en primer grado? ¿Qué normativa los establece?

11. ¿Qué establece la normativa respecto del pase de alumnos de una escuela a la otra? ¿Existe alguna norma que establezca cupos obligatorios para los alumnos repitentes?

9.2.4 Entrevistas con supervisores de escuelas de las provincias seleccionadas

Enseñanza

1. ¿Cómo se enseña a leer y escribir en el primer ciclo del nivel primario? ¿Cómo se enseñan las Matemáticas?
2. ¿Qué espacio tiene la enseñanza del resto de las áreas curriculares en el primer ciclo?
3. ¿Con qué libros trabajan los docentes? ¿Los alumnos cuentan con libros propios?
4. ¿Cuál es el nivel de ausentismo docente? ¿Y de ausentismo de los alumnos? ¿Ha cambiado esto a lo largo de los últimos años?
5. ¿Cuál diría que es el tiempo de exposición efectiva a la enseñanza en un turno escolar, descontando los recreos y el tiempo utilizado para otras actividades?
6. ¿Cómo deciden los directores qué docentes deben tomar a cargo el primer grado? ¿Cuál es la visión que tienen los docentes del trabajo en primer grado?
7. ¿Se suele dar tareas para el hogar a los alumnos en el primer ciclo? ¿Cuál es la finalidad de estas tareas?

Evaluación

8. ¿Qué criterios utiliza el docente para evaluar a un alumno a lo largo del año? (por ejemplo: rendimiento, concepto, participación en clase, etc.).
9. ¿Qué tipo de pruebas usan los docentes en el primer ciclo (en especial en primer grado)? Distinguir entre Lengua y Matemática.
10. ¿La escuela suele informar a los padres sobre las expectativas de logro y los criterios y metodologías de evaluación de los alumnos? ¿Qué información reciben los padres de las pruebas realizadas por sus hijos?

Alumnos con dificultades de aprendizaje

11. ¿A qué se deben las dificultades de aprendizaje de algunos alumnos?
12. ¿Se informa al director sobre los alumnos con dificultades de aprendizaje?
13. ¿Cómo se trabaja con los alumnos que muestran dificultades de aprendizaje?
14. ¿Existen instancias de apoyo en las escuelas para los alumnos con dificultades a lo largo del año?
15. ¿Existen instancias de apoyo escolar fuera de la escuela? Para el caso en que existan, ¿qué tipo de trabajo desarrollan? ¿La escuela tiene relación con estas instituciones de apoyo escolar?
16. ¿Cómo trabajan los docentes con los alumnos en los períodos de compensación de principio y final de año? ¿Quiénes están a cargo de estos espacios?

Promoción

17. ¿Es bueno que un alumno repita de grado? ¿Por qué?
18. ¿En qué casos suele decidirse que un alumno de primer grado debe repetir? ¿Hacia qué momento del año lectivo los docentes tienen tomada esta decisión?
19. ¿Quiénes participan en la decisión de hacer repetir a un alumno?
20. ¿Las familias conocen de antemano cuáles son los requisitos para la promoción?
21. ¿Los criterios de promoción en el primer ciclo de primaria son similares entre las escuelas? ¿Y entre turnos y secciones?
22. ¿Las escuelas tienen registro de los alumnos que abandonan?

Tareas del supervisor ligadas a la enseñanza, la evaluación y la promoción

23. ¿De qué tiempo dispone para asesorar pedagógicamente a las escuelas?
24. ¿En qué medida los directores trabajan con los docentes sobre la manera de enseñar?
25. ¿Cuál es la intervención del supervisor en la decisión de la repitencia?

Clasificación

26. ¿Cuáles son los requisitos para la inscripción de los alumnos en la escuela primaria?
27. ¿Hay escuelas preferidas y rechazadas por las familias? ¿Esto tiene que ver con el nivel de exigencia de las escuelas?
28. ¿Hay escuelas que seleccionan a sus alumnos en los procesos de inscripción?
29. ¿Cuáles son los motivos más frecuentes del pase de alumnos entre escuelas?
30. ¿Hay escuelas o turnos dentro de una misma escuela "exportadores" y "receptores" de repitentes? ¿Cuáles son las ventajas de esta distribución de los alumnos?
31. ¿Es común que las escuelas organicen los grados según el rendimiento de los alumnos?

Políticas y normativas provinciales

32. ¿Cuál es la normativa vigente en materia de evaluación, acreditación y promoción de los alumnos de nivel primario? ¿Qué cambio introdujo esta norma respecto de la que le precedió?
33. ¿Qué opina sobre los criterios vigentes de evaluación y promoción de los alumnos? (criterios de evaluación y escala de calificación, y criterios de promoción).
34. ¿Con qué diseño curricular trabajan los docentes de nivel primario? ¿Las escuelas cuentan con diseños curriculares institucionales? ¿En qué medida la enseñanza, la evaluación y la promoción se basan en estos diseños?
35. ¿Cuál es su opinión sobre los diseños curriculares provinciales? ¿Y sobre los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP)? ¿Cómo se han hecho llegar los NAP a las escuelas?
36. En los últimos años, ¿se han implementado políticas específicas para atender la problemática del fracaso escolar? ¿Qué opinión le merecen estas políticas? ¿Qué participación tuvieron los supervisores en la implementación de estas políticas? ¿Qué impacto han tenido en las escuelas? ¿Cómo afectaron a las familias?
37. ¿Cuáles serían a su entender las mejores políticas para atender el fracaso escolar en el nivel primario y, en particular, en primer grado?
38. ¿Se ha elaborado documentación con sugerencias para la enseñanza en el nivel primario? ¿Y, en particular, para la enseñanza de la lectoescritura? ¿Existe documentación con sugerencias de metodologías para evaluación?
39. ¿Qué lugar tiene la alfabetización inicial en la formación docente? ¿Qué lugar tienen las técnicas de evaluación de los alumnos? ¿Ha habido líneas de capacitación en estas temáticas?
40. ¿Cuáles son los criterios de inscripción de los alumnos en primer grado? ¿Qué normativa los establece?

9.2.5 Entrevistas con directores de escuela

Enseñanza

1. ¿Cómo se enseña a leer y escribir en primer ciclo del nivel primario? ¿Cómo se enseñan las Matemáticas?
2. ¿Qué espacio tiene la enseñanza del resto de las áreas curriculares?
3. ¿Con qué libros trabajan los docentes? ¿Los alumnos cuentan con libros propios?
4. ¿Cuál es el nivel de ausentismo docente? ¿Y de ausentismo de los alumnos? ¿Ha cambiado esto a lo largo de los últimos años?
5. ¿Cuál diría que es el tiempo de exposición efectiva a la enseñanza en un turno escolar, descontando los recreos y

el tiempo utilizado para otras actividades?

6. ¿Se suele dar tareas para el hogar a los alumnos en el primer ciclo? ¿Cuál es la finalidad de estas tareas?

Evaluación

7. ¿Qué criterios utiliza el docente para evaluar a un alumno a lo largo del año? (por ejemplo: rendimiento, concepto, participación en clase, etc.).

8. ¿Qué tipo de pruebas usan los docentes en el primer ciclo (en especial en primer grado)? ¿Cuándo y cómo se aplican estas pruebas? Distinguir entre Lengua y Matemática.

9. ¿La escuela suele informar a los padres sobre las expectativas de logro y los criterios y metodologías de evaluación de los alumnos? ¿Qué información reciben los padres de las pruebas realizadas por sus hijos?

Alumnos con dificultades de aprendizaje

10. ¿A qué se deben las dificultades de aprendizaje de algunos alumnos?

11. ¿Usted suele estar al tanto de los alumnos con dificultades de aprendizaje?

12. ¿Cómo se trabaja con los alumnos que muestran dificultades de aprendizaje?

13. ¿Existen instancias de apoyo en la escuela para los alumnos con dificultades a lo largo del año?

14. Para el caso en que existan, ¿qué tipo de trabajo desarrollan? ¿La escuela tiene relación con estas instituciones de apoyo escolar?

15. ¿Cómo trabajan los docentes con los alumnos en los períodos de compensación de principio y final de año? ¿Quiénes están a cargo de estos espacios?

Promoción

16. ¿Es bueno que un alumno repita de grado? ¿Por qué?

17. ¿En qué casos suele decidirse que un alumno de primer grado debe repetir? ¿Hacia qué momento del año lectivo los docentes tienen tomada esta decisión?

18. ¿Cree que los criterios de promoción de esta escuela son similares a los de otras escuelas de la provincia? En esta escuela, ¿los criterios son similares entre turnos y secciones?

19. ¿Cuál es su participación en la decisión de hacer repetir a un alumno?

20. ¿La escuela tiene registro de los alumnos que abandonan?

Tareas del director ligadas con la enseñanza, la evaluación y la promoción

21. ¿El supervisor suele asesorarlo en temas pedagógicos?

22. ¿Cuál es la intervención del supervisor en la decisión de la repitencia?

23. ¿Con qué autonomía trabajan los docentes? ¿Usted participa en las decisiones sobre la promoción de los alumnos?

24. ¿Cómo decide qué docentes deben tomar a cargo el primer grado?

25. ¿Qué capacidades tiene que tener un docente para trabajar en primer grado?

Clasificación

26. ¿Cuáles son los requisitos o criterios de inscripción de los alumnos en primer grado? ¿Qué normativa los establece?

27. ¿La escuela tiene capacidad para atender la demanda de inscripciones? Si no tiene esta capacidad, ¿cómo se decide quiénes entran?

28. ¿Hay escuelas que seleccionan a los alumnos?

29. ¿Qué hace la escuela con los alumnos que repiten de grado? ¿Existe alguna norma que establezca cupos obliga-

torios para los alumnos repitentes?

30. ¿Cuáles son los motivos más frecuentes de pase de alumnos a otras escuelas? ¿Qué establece la normativa respecto del pase de alumnos de una escuela a la otra?

Políticas y normativas provinciales

31. ¿Qué lugar tiene la alfabetización inicial en la formación docente? ¿Qué lugar tienen las técnicas de evaluación de los alumnos? ¿Ha habido líneas de capacitación en estas temáticas?

32. ¿Cuál es la normativa vigente en materia de evaluación, acreditación y promoción de los alumnos de nivel primario? ¿Qué cambio introdujo esta norma respecto de la que la precedió?

33. ¿Qué opina sobre los criterios vigentes de evaluación y promoción de los alumnos? (criterios de evaluación y escala de calificación, y criterios de promoción).

34. ¿Con qué diseño curricular trabajan los docentes en el nivel primario? ¿La escuela ha elaborado su diseño curricular institucional (DCI)? ¿En qué medida la enseñanza, la evaluación y la promoción se basan en estos diseños (provincial o institucional)?

35. ¿Cuál es su opinión sobre los diseños curriculares provinciales? ¿Y sobre los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP)? ¿Cómo se han hecho llegar los NAP a las escuelas?

36. En los últimos años, ¿se han implementado políticas específicas para atender la problemática del "fracaso escolar"? ¿Qué opinión le merecen estas políticas? ¿Qué impacto han tenido en la escuela? ¿Cómo afectaron a las familias?

37. ¿Cuáles serían a su entender las mejores políticas para atender el fracaso escolar en el nivel primario y, en particular, en primer grado?

38. ¿Ha recibido documentos con sugerencias para la enseñanza en el nivel primario? ¿Y, en particular, para la alfabetización inicial? ¿Existe documentación con sugerencias de metodologías para evaluación?

9.2.6 Entrevistas con docentes

Prácticas de enseñanza, evaluación, promoción y clasificación de los alumnos

Enseñanza

1. ¿Cómo les enseña a leer y escribir a sus alumnos? ¿Cómo enseña Matemática?

2. ¿Qué autonomía tiene para definir la metodología de enseñanza de la lectoescritura?

3. ¿Cuál es el proceso de alfabetización esperable a lo largo del año?

4. ¿Qué espacio tiene la enseñanza del resto de las áreas curriculares?

5. ¿Con qué libros trabaja? ¿Los alumnos cuentan con libros propios? ¿Cuáles?

6. ¿Utiliza los diseños curriculares en su trabajo? ¿Cuáles? ¿La escuela ha elaborado su diseño curricular institucional (DCI)?

7. ¿Cuál es el nivel de ausentismo de los alumnos? ¿Ha cambiado esto a lo largo de los últimos años?

8. ¿Cuál diría que es el tiempo de exposición efectiva a la enseñanza en un turno escolar, descontando los recreos y el tiempo utilizado para otras actividades?

9. ¿Qué formación recibió en materia de alfabetización inicial?

10. ¿Suele dar tareas para el hogar a los alumnos? ¿Cuál es la finalidad de estas tareas?

Evaluación

11. ¿Qué criterios utiliza para evaluar a un alumno a lo largo del año? (por ejemplo: rendimiento, concepto, participación en clase, etc.).

12. ¿Qué tipo de pruebas usa? ¿Qué autonomía tiene para definir el tipo de pruebas?

13. ¿Qué evalúa en Lengua? ¿Y en Matemática? ¿Evalúa el resto de las áreas curriculares? ¿En qué períodos y cómo se aplican estas pruebas?

14. ¿Qué información reciben los padres sobre las expectativas de logro y los criterios de evaluación? ¿Y sobre los resultados alcanzados por sus hijos en las pruebas?

Alumnos con dificultades de aprendizaje

15. ¿A qué se deben las dificultades de aprendizaje de algunos alumnos?

16. ¿Usted debe informar al director sobre los alumnos con dificultades?

17. ¿Cómo trabaja con los alumnos que muestran dificultades de aprendizaje?

18. ¿Existen instancias de apoyo en la escuela para los alumnos con dificultades a lo largo del año?

19. ¿Existen instancias de apoyo escolar fuera de la escuela? Para el caso en que existan, ¿qué tipo de trabajo desarrollan? ¿La escuela tiene relación con estas instituciones de apoyo escolar?

20. ¿Cómo trabaja con los alumnos en los períodos de compensación de principio y final de año? ¿Cuál es la utilidad de estos espacios?

Promoción

21. ¿Qué debe aprender un alumno en el grado/año donde Ud. es docente?

22. ¿En qué casos decide que un alumno debe repetir? ¿Aproximadamente hacia qué momento del año lectivo tiene definido qué alumnos van a repetir?

23. ¿Qué autonomía tiene para decidir si un alumno repite o no?

24. ¿Sus criterios son similares a los de otros docentes de la misma escuela? ¿Cree que los criterios de esta escuela son similares a los existentes en otros establecimientos?

25. ¿Cuáles son las ventajas de hacer repetir a un alumno? ¿Por qué?

26. ¿Las familias conocen de antemano cuáles son los requisitos para la promoción?

27. ¿La escuela tiene registro de los alumnos que abandonan sin pase?

Clasificación

28. ¿Cuáles son los requisitos para la inscripción de los alumnos en la escuela? ¿Qué normativa se refiere a los criterios de inscripción?

29. ¿La escuela tiene capacidad para atender la demanda de inscripciones? Si no tiene esta capacidad, ¿cómo se decide quiénes entran?

30. ¿Hay escuelas que seleccionan a los alumnos?

31. ¿Qué hace la escuela con los alumnos que repiten de grado? ¿Existe alguna norma que establezca cupos obligatorios para los alumnos repitentes?

32. ¿Cuáles son los motivos más frecuente de pase de alumnos a otras escuelas? ¿Qué establece la normativa respecto del pase de alumnos de una escuela a la otra?

Políticas y normativas provinciales

33. ¿En qué medida la enseñanza, la evaluación y la promoción se basan en el diseño curricular provincial/institucional?

34. ¿Cuál es su opinión sobre los diseños curriculares provinciales? ¿Y sobre los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP)? ¿Cómo se han hecho llegar los NAP a las escuelas?

35. ¿Cuál es la normativa vigente en materia de evaluación, acreditación y promoción de los alumnos de nivel primario? ¿Qué cambio introdujo esta norma respecto de la que la precedió?

36. ¿Qué opina sobre los criterios vigentes de evaluación y promoción de los alumnos? (criterios de evaluación y escala de calificación, y criterios de promoción).

37. En los últimos años, ¿se han implementado políticas específicas para atender el fracaso escolar en los últimos años? ¿Qué opinión le merecen estas políticas? ¿Qué impacto han tenido en la escuela? ¿Cómo afectaron a las familias?

38. ¿Cuáles serían a su entender las mejores políticas para atender el fracaso escolar en el nivel primario y, en particular, en primer grado?

39. ¿Qué formación específica ha recibido usted sobre alfabetización? ¿Y sobre metodologías de evaluación de los alumnos? ¿Recibió capacitaciones sobre estas temáticas?

40. ¿Ha recibido documentos con sugerencias para la enseñanza en el nivel primario? ¿Y, en particular, para la alfabetización inicial? ¿Existe documentación con sugerencias de metodologías para evaluación?

