

Pinto, María Florencia

Working Paper

Pobreza y educación: Desafíos y políticas

Documento de Trabajo, No. 265

Provided in Cooperation with:

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata

Suggested Citation: Pinto, María Florencia (2020) : Pobreza y educación: Desafíos y políticas, Documento de Trabajo, No. 265, Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), La Plata

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250354>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

CEDLAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

DOCUMENTOS
DE TRABAJO

Pobreza y Educación: Desafíos y Políticas

María Florencia Pinto

Documento de Trabajo Nro. 265

Julio, 2020

ISSN 1853-0168

www.cedlas.econo.unlp.edu.ar

Cita sugerida: Pinto, M.F. (2020). Pobreza y Educación: Desafíos y Políticas. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 265, Julio, 2020, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

Pobreza y educación: desafíos y políticas*

María Florencia Pinto[†]

1. Introducción

Garantizar el acceso a una educación de calidad es un pilar fundamental para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. Durante las últimas décadas, Argentina ha mostrado progresos significativos en materia de acceso, con una cobertura que ha avanzado sostenidamente alcanzando la universalización de la educación primaria y tasas de asistencia a la escuela secundaria que se encuentran entre las más altas de la región. No obstante, los logros han sido mucho más modestos en otros aspectos. Las tasas de graduación, repitencia, abandono y sobreedad, evidencian un sistema educativo que enfrenta grandes desafíos, particularmente en el nivel secundario, y no logra acompañar las trayectorias educativas de los jóvenes que acceden al nivel. A su vez, distintas evaluaciones de aprendizajes han revelado que gran parte de los alumnos argentinos transitan el nivel secundario sin incorporar las competencias necesarias para desenvolverse en la vida adulta. No sólo sugieren que el desempeño es pobre en promedio sino que, además, exhibe un fuerte gradiente socioeconómico. Esta insuficiente acumulación de habilidades condiciona en gran medida las posibilidades futuras de los niños, niñas y adolescentes, reforzando el círculo vicioso de transmisión de pobreza y poniendo en evidencia el rol fundamental de las políticas educativas.

Este trabajo tiene como objetivo documentar el estado actual de la educación en Argentina y su evolución, en el marco del contexto latinoamericano, y brindar un panorama sobre las políticas educativas nacionales de los últimos años. Cabe

*Este documento fue escrito como parte del proyecto de CIPPEC y PNUD sobre Pobreza Crónica en Argentina, realizado con el apoyo técnico del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). La autora agradece a Leonardo Gasparini por su apoyo durante la realización de este trabajo, así como la excelente asistencia técnica de Bruno di Biase y Victoria Mascaró, y los valiosos comentarios de Gala Díaz Langou, Carola della Paolera, José Florito y Daniel Hernandez. Las opiniones expresadas en este documento no comprometen a ninguna de las instituciones participantes del proyecto. Los errores y omisiones son responsabilidad exclusiva de la autora.

[†]Paris School of Economics (PSE) y Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)- IIE - FCE - UNLP. E-mail: mflorenciapinto@gmail.com.

destacar que el presente documento no pretende ser una revisión exhaustiva, sino que describe de manera resumida algunas opciones de política particularmente relevantes para las personas en situación de pobreza, identificando los desafíos pendientes y posibles líneas de acción.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. A continuación, se presentan los principales indicadores educativos para Argentina y otros países de la región, delineando así un diagnóstico que servirá como punto de partida para el análisis de las distintas políticas en las siguientes secciones. La sección 3 se enfoca en uno de los pilares fundamentales para la acumulación de capital humano, que es el desarrollo de habilidades a edades tempranas. En particular, se hace mención a las políticas orientadas a la niñez: los espacios de crianza, enseñanza y cuidado. La siguiente sección se enfoca en el análisis de la jornada escolar y el potencial de una jornada extendida en la escuela primaria como herramienta para mejorar los aprendizajes.

Los desafíos de la escuela secundaria son abordados en la sección 5, donde se describe una serie de políticas orientadas a incrementar la asistencia escolar e incentivar a los adolescentes a permanecer en el sistema educativo hasta su graduación. En particular se analizan, por un lado, políticas que buscan desincentivar la deserción escolar (en especial para aquellos adolescentes de entornos más vulnerables) y, por el otro, opciones que intentan dotar de mayor flexibilidad a la escuela secundaria, de forma que se adapte y responda mejor a las realidades que enfrentan hoy los jóvenes.

Por su parte, la sección 6 describe algunos esfuerzos destinados a garantizar el acceso a la educación en áreas rurales del país, que requiere de formatos más adecuados al contexto. La sección 7 resalta la importancia de la evaluación educativa como sistema de información para identificar desafíos y diseñar estrategias oportunas que permitan abordarlos. A continuación, la sección 8 discute la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en las escuelas como política para impulsar mejoras en los aprendizajes, y los desafíos asociados a su uso efectivo en el aula. El trabajo concluye con un breve resumen y presenta algunas recomendaciones de política.

2. Estado actual de la educación en Argentina

El principio de igualdad de oportunidades se basa en que las posibilidades a las que accede cada individuo debieran ser independientes de sus condiciones estructurales de origen (por ejemplo, su área de residencia o nivel socio-económico del hogar), sobre las cuales no tiene control. En el plano educativo, la igualdad de oportunidades se traduce en que niños, niñas y jóvenes nacidos en distintas

provincias, pertenecientes a distintos sectores socioeconómicos, grupos demográficos o étnicos, puedan acceder a educación de igual calidad.

Uno de los aspectos que hacen a una mayor igualdad de oportunidades educativas tiene que ver con asegurar el acceso al sistema educativo. En este sentido, en las últimas décadas Argentina mostró grandes progresos con respecto a la ampliación de la cobertura. De hecho fueron, junto con Chile y Uruguay, los países de América Latina que más temprano masificaron el acceso a la educación primaria: tal como lo indica la Tabla 1, más del 97 % de los niños y niñas en edad escolar primaria en estos países asistía a la escuela primaria a inicios de la década de 1990, comparado con un 94 % en Bolivia, 87 % en Brasil, o 95 % en Perú. Por su parte, según datos para el primer semestre de 2019, en Argentina la tasa de escolarización de niños y niñas entre 6 y 12 años de edad ascendía a 99 % y prácticamente no existían disparidades entre niños y niñas provenientes de hogares en el quintil más bajo y en el quintil más alto de la distribución de ingresos.¹ Esto refleja una situación de cobertura en educación primaria prácticamente universal, donde niños y niñas con diferentes circunstancias personales tienen las mismas oportunidades en términos de acceso.

Esta impronta universalista del nivel de educación primaria contrastó desde su origen con el modelo de educación secundaria en el país, basado más bien en un principio de selección social, un modelo excluyente que buscaba formar a las elites y la futura clase gobernante para acceder a la universidad (Rivas, 2010). A pesar de ello, las últimas décadas también atestiguaron importantes avances en materia de tasas de cobertura en este nivel. Hacia finales de la década de 2010 la tasa neta de asistencia a la secundaria (es decir, la proporción de jóvenes entre 12 y 17 años de edad que asiste a un establecimiento de educación secundaria) alcanzó el 91,2 %, nuevamente posicionando al país entre aquellos con mayor acceso a la educación en este nivel en la región comparado, por ejemplo, con tasas del 84 % o el 86 % en los países vecinos de Chile o Uruguay. La sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006, que tornó obligatoria la educación secundaria, explica en parte este avance. Desde una perspectiva más histórica, Argentina presentaba una tasa de asistencia neta al secundario de aproximadamente 64 % a principios de los 1990s, de un nivel similar a Chile aunque inferior a Uruguay (ver Tabla 1).²

Sin embargo, a diferencia del nivel primario, estas aparentes altas tasas de acceso al nivel secundario sí esconden significativas disparidades de acuerdo al

¹Elaboración propia en base a SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

²Es necesario remarcar, sin embargo, que las mediciones para Argentina y el resto de la región no son enteramente comparables. Esto se debe a que el cómputo de los indicadores de Argentina está basado en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que cubre sólo aglomeraciones urbanas de más de 200.000 habitantes. Por su parte, para la mayoría de los demás países de la región los indicadores se refieren al conjunto nacional incluyendo áreas rurales, generalmente con tasas de acceso más bajas.

Tabla 1: Tasas netas de asistencia primaria y secundaria, en porcentaje (1990-2019).

	% en edad escolar primaria que asiste a la primaria		% en edad escolar secundaria que asiste a la secundaria	
	Principios de los 1990s	Finales de los 2010s	Principios de los 1990s	Finales de los 2010s
Argentina	98.0	99.2	64.5	91.2
Bolivia	94.4	98.5	72.6	93.3
Brasil	86.7	98.9	19.8	68.6
Chile	97.3	99.4	63.8	84.0
Colombia	–	90.6	–	83.1
Ecuador	93.4	98.9	48.5	86.9
México	93.6	99.0	50.9	75.9
Paraguay	89.0	98.5	–	77.6
Perú	94.6	99.2	–	88.8
Uruguay	98.4	99.5	73.6	85.8

Nota: Se considera en edad escolar primaria a niños y niñas de entre 6 y 11 años de edad, y en edad escolar secundaria a jóvenes de entre 12 y 17 años de edad. Fuente: Elaboración propia sobre la base de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

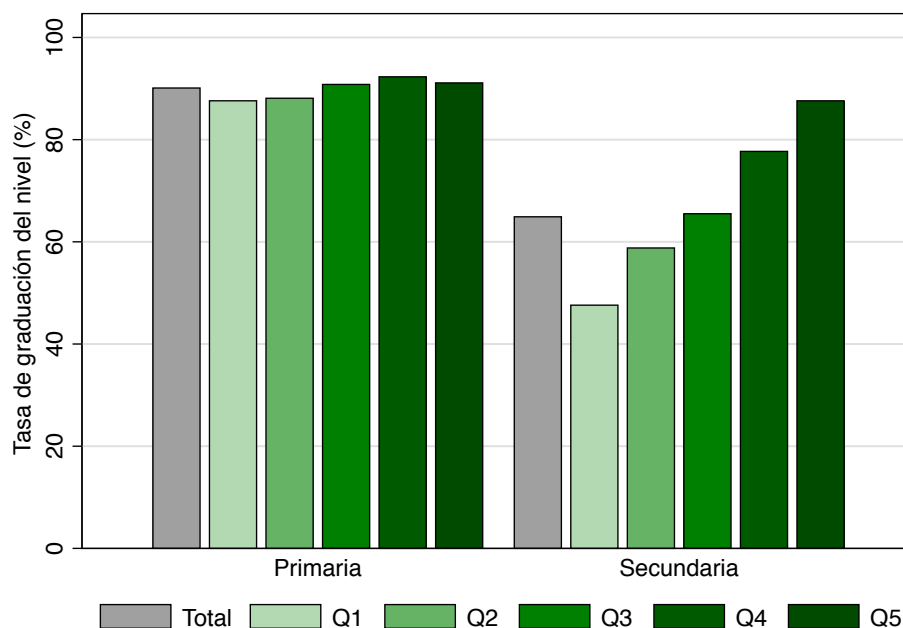
nivel socioeconómico. Por ejemplo, del total de jóvenes de entre 12 y 17 años provenientes de estratos sociales más bajos, sólo el 85,7% asiste a la secundaria, comparado con un 98,3% para aquellos de hogares más privilegiados. Este guarismo de casi 13 puntos porcentuales es, no obstante, parte de una tendencia a la baja, dado que la brecha ascendía a 28 puntos porcentuales a principios de los 2000.

Sin dudas el acceso al sistema educativo es una condición imprescindible para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades para todos los niños, niñas y jóvenes del país. No obstante, no es la única. Una de las consecuencias de la expansión en el acceso a la educación secundaria es la mayor heterogeneidad entre los alumnos, lo cual acarrea nuevos desafíos a la hora de asegurar su permanencia y graduación en un sistema que desde sus orígenes fue pensado para formar a las elites y que no presenta grandes transformaciones desde entonces. Así, el panorama es menos optimista cuando se analizan indicadores relacionados con la eficiencia interna del sistema que reflejan la evolución de las trayectorias escolares: tasas de graduación, repitencia, abandono y sobreedad.

En la escuela primaria, las tasas de graduación alcanzan niveles muy altos: en 2019, el 90% de los adolescentes de entre 12 y 17 años habían completado la primaria (dicha proporción trepa a 98% si se consideran adolescentes de 15 a 17 años, teniendo en cuenta que existen alumnos que finalizan la primaria con algún rezago). Además, las diferencias por nivel socioeconómico son bajas, con un porcentaje de graduados de

primaria de 87,6 % y 91,1 % para adolescentes de entre 12 y 17 años provenientes de hogares más pobres y más ricos, respectivamente (ver Figura 1). Es decir, la escuela primaria tiene un desempeño relativamente bueno en lo que respecta a tasas de graduación: casi la totalidad de los alumnos que ingresan al nivel logran finalizarlo, con diferencias menores entre grupos.

Figura 1: Tasas de graduación de primaria y secundaria, por quintiles de ingreso equivalente. Argentina (2019)



La tasa de graduación de primaria (secundaria) se refiere a la proporción de individuos de entre 12 y 17 (18 y 23) años que finalizaron el nivel primario (secundario). Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares.

Sin embargo, la escuela primaria todavía enfrenta importantes problemas en términos de sobreedad. La tasa de sobreedad indica la proporción de alumnos que asiste a un grado inferior al que debería de acuerdo a la edad teórica para dicho nivel. En 2018, el 8,6 % de los alumnos entre 1ro y 6to grado de primaria tenían sobreedad.³ En otras palabras, ya sea por repitencia, o por ingreso tardío al sistema escolar, uno de cada doce alumnos que asisten a la escuela primaria son mayores que sus compañeros. De todas formas, hay que notar que esta tasa se redujo considerablemente: en 2010, la tasa de sobreedad en la escuela primaria ascendía al 20 % y se había mantenido en niveles similares desde 1996 (Ministerio de Educación, 2012, 2013, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2018d).

³La proporción asciende a 9,5 % si también se consideran alumnos que asisten a 7mo grado.

Por su parte, las tasas de repitencia y abandono en la escuela primaria son relativamente bajas. En 2018, sólo el 3% de los alumnos de este nivel eran repitentes (aunque con amplias heterogeneidades regionales que van desde el 9,7% en la provincia de Corrientes a menos del 1% en provincias como Córdoba, Neuquén y Jujuy), y la tasa de abandono interanual era de sólo el 0,52%.⁴

El panorama es menos alentador en el caso de la escuela secundaria. A partir de un ejercicio de reconstrucción de cohortes teóricas, [Cardini and D'Alessandre \(2019\)](#) muestran que el 50% de los estudiantes que ingresaron a la secundaria en 2018 no lograrán finalizarla, sólo el 27% egresará en el tiempo esperado, mientras que el restante 23% terminará el nivel pero habiendo repetido uno o más años. Estas cifras son preocupantes: indican que la mitad de los estudiantes argentinos que entran a la escuela secundaria no logran finalizarla. Estas trayectorias irregulares también surgen al analizar datos de la Encuesta Permanente de Hogares: en 2019, sólo el 65% de los jóvenes de entre 18 y 23 años habían completado el nivel secundario. Más aún, estas tasas de graduación presentan un fuerte gradiente socioeconómico. Como muestra la Figura 1, en 2019, sólo el 48% de los jóvenes pertenecientes al quintil de ingresos más bajo había completado este nivel, comparado con un 88% entre aquellos en el quintil más alto.

Por su parte, las tasas netas de asistencia presentan comportamientos muy disímiles entre el primer y el segundo tramo de la secundaria. Según datos de UNESCO para 2017, las mismas ascendían a 91% y 63%, respectivamente.⁵ Esto revela un momento crítico de deserción escolar que es el pasaje del primer al segundo ciclo de la educación secundaria, lo que refleja, en parte, el mayor costo de oportunidad que enfrentan los adolescentes de asistir a la escuela, particularmente los que están en situación de vulnerabilidad. De acuerdo a un informe del Observatorio de Argentinos por la Educación, del total de alumnos que ingresaron al nivel secundario en el año 2011, el 60,7% llegaron al último año en el tiempo esperado (o sea, en 2016). No obstante, este porcentaje asciende al 63,3% entre aquellos con necesidades sociales medias o bajas, mientras que no llega al 38% entre alumnos con necesidades críticas ([por la Educación, 2018](#)).⁶

Los indicadores de repitencia, abandono y sobreedad en el nivel secundario también son preocupantes. Según datos de la Dirección de Información y

⁴La tasa de abandono interanual se refiere al porcentaje de alumnos matriculados en un grado o año de estudio en particular, que no se vuelven a matricular al año lectivo siguiente como alumno nuevo, repitente o reinscripto.

⁵Consultados en enero de 2020 en <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=144>.

⁶El nivel de necesidades utilizado por el Observatorio Argentinos por la Educación es determinado en base al Índice de Contexto Social de la Escuela (ICSE). Dicho índice mide el nivel de privación del área donde se encuentra ubicada la escuela (bajo/medio, alto, y crítico), utilizando un enfoque multidimensional que tiene en cuenta características de la vivienda, acceso a agua y saneamiento, educación formal de miembros adultos del hogar, capacidad económica.

Estadísticas Educativas (DIEE), la tasa de repitencia en la escuela secundaria en 2017 (último dato disponible) alcanzaba el 10,8 % en promedio para todo el país, con una alta variabilidad entre provincias que va desde el 3,9 % en La Rioja hasta el 16,1 % en Santa Cruz. Por su parte, las tasas de abandono interanual ascendían a 9,5 %. Es interesante recalcar que, si miramos al interior del nivel secundario, la importancia relativa de las problemáticas es diferente entre ciclos: mientras que la repitencia representa el mayor desafío en el ciclo básico del nivel secundario (esto es, de primer a tercer año), el principal problema del ciclo orientado (de cuarto a sexto año) lo constituyen las altas tasas de abandono ([Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2018c](#)). Estas altas tasas de repitencia durante el primer tramo de la secundaria son, muchas veces, las que terminan desencadenando el posterior abandono escolar. [Binstock and Cerrutti \(2005\)](#) muestran de hecho que la probabilidad de abandono se duplica entre quienes repitieron de año.

Como consecuencia de los altos niveles de repitencia así como también del ingreso tardío (debido al atraso en la finalización de la primaria), las tasas de sobreedad también se disparan en el nivel secundario: en 2018, 1 de cada 3 alumnos en la escuela secundaria tenían una edad mayor a la teórica correspondiente al año de estudio en el cual se encontraban matriculados. Lo preocupante no es sólo el alto nivel de sobreedad actual, sino que en los últimos años poco se avanzó en este sentido: este indicador presenta niveles similares a los que presentaba 10 años atrás ([Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2018d](#)).

Con el objetivo de caracterizar los diferentes comportamientos de los jóvenes, en particular en lo concerniente a su transición entre la adolescencia y la adultez, el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) llevó a cabo en 2014 la Encuesta Nacional de Jóvenes. Como parte de esta encuesta, se analizaron las trayectorias de los jóvenes en el sistema educativo formal y se indagó respecto de los principales determinantes del abandono escolar en el nivel secundario. Entre aquellos jóvenes de entre 15 y 29 años que abandonaron sus estudios secundarios, un tercio de ellos reportó que lo hizo porque necesitaba trabajar, y un quinto porque no le gustaba estudiar o sentía que no le servía. Por su parte, en el 16 % de los casos la razón principal fue por embarazo,⁷ maternidad o paternidad, y en el 15 % debido a un mal desempeño en las materias ([Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015](#)). Estos resultados ponen de manifiesto uno de los principales retos que enfrenta el sistema educativo del país en la actualidad: lograr que la población heterogénea de jóvenes

⁷Desde una perspectiva de género se observa que la deserción escolar tiene algunas implicancias diferenciadas entre varones y mujeres. Debido a la feminización del cuidado, el embarazo en la adolescencia y las responsabilidades de cuidado están fuertemente asociadas con la deserción escolar entre las mujeres, tanto como causa o consecuencia ([Binstock et al. , 2008](#), [De Leon, 2017](#)).

que acceden al nivel secundario lleguen a graduarse. La multiplicidad y complejidad de las causas detrás del abandono escolar requieren un enfoque lo suficientemente integral a la hora de pensar políticas y programas educativos para abordarlo, que contemple sus múltiples facetas.

Ir a la escuela no es sinónimo de aprender, y más años de educación no necesariamente implican un mayor desarrollo de habilidades. Los indicadores de acceso y evolución de las trayectorias educativas reflejan una parte esencial del proceso, pero poco nos dicen sobre cuánto están aprendiendo los alumnos durante su paso por el sistema educativo. En definitiva, las habilidades y conocimientos que logren adquirir durante su formación son las que van a determinar en gran medida sus perspectivas futuras, en términos de acceso a la educación superior o a puestos de trabajo de mayor calidad.

Una de las herramientas fundamentales para entender en qué medida los estudiantes logran incorporar los saberes necesarios son las evaluaciones estandarizadas, que nos permiten analizar la evolución de los aprendizajes en el tiempo o, en el caso de las evaluaciones internacionales, contrastar nuestro desempeño con el de países vecinos. En Argentina, las evaluaciones estandarizadas a nivel nacional se iniciaron en el año 1993 y se han venido llevando a cabo, con mayor o menor frecuencia, hasta la actualidad (inicialmente bajo el nombre de Operativo Nacional de Evaluación -ONE- y en la actualidad bajo el nombre de pruebas Aprender). A nivel internacional, el país participó de las pruebas PERCE, SERCE y TERCE (Primer, Segundo y Tercer Estudio de Evaluación de la Calidad Educativa de UNESCO para América Latina) en 1997, 2006 y 2013, respectivamente, así como de las pruebas PISA llevadas a cabo por la OCDE, en los años 2000, 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018.⁸ A continuación se esbozan los principales resultados de las diferentes pruebas, tanto para alumnos de nivel primario como secundario.

Las pruebas Aprender se aplican cada año desde 2016 de manera censal a los estudiantes que se encuentran al final de cada nivel (esto es, sexto grado de primaria y quinto/sexta año de secundaria).⁹ Estas pruebas intentan medir los conocimientos en distintas disciplinas (de acuerdo al año y el ciclo evaluado), así como un conjunto de factores de contexto que inciden sobre los aprendizajes. Dichas pruebas conforman la continuación de las pruebas ONE, que se llevaban a cabo desde 1993 con frecuencia variable. De todas formas, si bien se intentó

⁸Debido a problemas de muestreo durante la ronda de 2015, la muestra argentina para dicho año no es representativa de los estudiantes de todo el país, como sí lo es en ediciones anteriores (OECD, 2016).

⁹En 2018, las pruebas Aprender sólo se llevaron a cabo en sexto grado de primaria pero no en el último nivel del secundario. Adicionalmente, en 2016 también se evaluó a una muestra de alumnos que se encontraban en la mitad de cada ciclo (tercer grado de primaria y tercer año de secundaria).

mantener ciertos criterios de comparabilidad, es necesario tener en cuenta que las pruebas Aprender introdujeron modificaciones en el diseño e implementación con respecto a los Operativos Nacionales de Evaluación, por lo que sus resultados no son estrictamente comparables.

En 2018, las pruebas Aprender en el nivel primario evaluaron las áreas de lengua y matemática. Si se compara dichos resultados con los de las pruebas ONE de 2013, el porcentaje de alumnos con desempeño satisfactorio o avanzado en matemática pasó de 52 % a 57 %, mientras que en lengua lo hizo de 58 % a 75 %. Asimismo, en ambas disciplinas se redujo la proporción de alumnos que no alcanzan el nivel básico de aprendizaje de 22 % a 20 % y de 18 % a 7 %, respectivamente.¹⁰ Algo similar se observa para ciencias naturales y sociales, las dos disciplinas evaluadas en 2017, con un aumento en el porcentaje de alumnos en la parte superior de la distribución de puntajes y una disminución de aquellos en la cola inferior. Sin embargo, la proporción de estudiantes en los niveles de desempeño más altos (bajos) crece (decrece) con el nivel socioeconómico. Por ejemplo, en lengua más del 90 % de los alumnos de hogares más ricos tuvieron un rendimiento satisfactorio o avanzado, comparado con el 59 % entre aquellos de hogares más pobres, una brecha de más de 30 puntos porcentuales. En matemática, la diferencia se amplía a 35 puntos porcentuales y en ciencias supera los 34 puntos ([Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019](#), [Ministerio de Educación y Deportes, 2018a](#)).

Es interesante también examinar los aprendizajes de los alumnos argentinos en el contexto regional. A nivel primario, los Estudios de Evaluación de la Calidad Educativa llevados a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de UNESCO, permiten analizar el desempeño escolar en relación a otros países de América Latina. El SERCE y TERCE tienen un enfoque basado en los elementos comunes de las currículas escolares de los países de la región para niños y niñas de tercer y sexto grado de primaria en matemática y lengua, y de sexto grado únicamente en ciencias naturales ([UNESCO, 2016](#)).¹¹

De los 15 países que participaron en TERCE,¹² Argentina se ha desempeñado como el promedio de la región tanto en lectura (para ambos grados) como en ciencias (en sexto grado). En matemática, los alumnos de tercer y sexto grado han logrado desempeños superiores a los del promedio de la región, aunque por debajo de Chile, Costa Rica, México y Uruguay (y Brasil sólo en tercer grado). Por su

¹⁰Cabe resaltar que para matemática dicho porcentaje representa un aumento respecto a la última medición de 2016, que había arrojado un 18 %.

¹¹Este análisis excluye los resultados del PERCE debido a que solamente SERCE y TERCE evaluaron los mismos grados y permiten hacer una comparación temporal.

¹²Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

parte, Argentina mostró una leve mejora en los resultados en matemática en relación al SERCE realizado en 2006, aunque permaneció estancada en lectura, contrastando con 9 de los 14 países restantes que incrementaron significativamente sus rendimientos entre 2006 y 2013. Alrededor de un quinto de los alumnos no alcanzan los aprendizajes básicos en lectura (en ambos grados) y más de un tercio de los alumnos en matemática en tercer grado. En ciencias, un 40 % de los alumnos de 6to grado no supo responder las preguntas más sencillas. Un dato a destacar, sin embargo, es que la proporción de alumnos que no alcanzan los contenidos mínimos, tanto en lectura como en matemática, se redujo entre 2006 y 2013 ([Ganimian, 2014](#), [UNESCO, 2016](#)).

En suma, tanto desde el punto de vista de las evaluaciones nacionales como de los estudios internacionales que permiten mirar los resultados en materia educativa desde una perspectiva regional, el mensaje es similar. Los resultados en primaria todavía distan de ser buenos, con una parte importante de los alumnos que no logran incorporar los saberes básicos, pero se observa una leve tendencia a la mejora en casi todas las disciplinas evaluadas.

En el nivel secundario, sin embargo, el patrón es bastante diferente. Según los resultados de las pruebas Aprender para 2017,¹³ se observa una mejora en los aprendizajes en lengua en comparación a los arrojados por el ONE en 2013, con una mayor proporción de alumnos en los niveles más altos de rendimiento al tiempo que disminuye la proporción de estudiantes en el nivel más bajo. Sin embargo, en matemática el 41 % de los alumnos tiene rendimientos que se encuentran por debajo del nivel básico y este porcentaje no ha cambiado respecto a cuatro años atrás. Además, el porcentaje de alumnos que obtienen rendimientos avanzados o satisfactorios en esta disciplina cayó de 35 % a 31 %. Los resultados de Aprender también ponen de manifiesto desigualdades sociales muy marcadas: entre los alumnos de menor nivel socioeconómico que se encuentran en el último año de la secundaria, el 60 % no logra dominar conceptos básicos en matemática, una proporción tres veces mayor a la de sus pares de nivel socioeconómico más alto, de alrededor del 21 %. Para el caso de lengua, los alumnos de contextos menos favorecidos tienen un desempeño por debajo del nivel básico el 32 % de las veces, y un desempeño avanzado en solo el 5 % de los casos. Entre sus pares de mayor nivel socioeconómico, estos porcentajes alcanzan el 7 y 35 %, respectivamente ([Ministerio de Educación y Deportes, 2018b](#)).

Desde una perspectiva internacional, los estudiantes argentinos del nivel secundario también tienen un magro desempeño comparado con otros países. Las pruebas PISA, por ejemplo, evalúan los conocimientos en matemática, lectura y

¹³En secundaria, las áreas evaluadas tanto en 2016 como en 2017 fueron lengua y matemática, y en 2016 también se incluyeron las ciencias naturales y sociales.

ciencias de los estudiantes de 15 años que se encuentren en el sistema educativo.¹⁴ De acuerdo a los resultados de PISA 2018, los alumnos argentinos obtuvieron un puntaje promedio de 402 puntos en lectura, ubicando al país en la posición 64 de un total de 79 países participantes. Por su parte, los 379 puntos obtenidos en matemática lo ubican en el puesto 71. Utilizando la equivalencia propuesta por la OCDE, según la cual un año de escolaridad equivale aproximadamente a 40 puntos, un alumno argentino tiene una desventaja de aprendizajes equivalente a poco más de dos años de escolaridad comparado con un alumno de un país miembro de la OCDE, que obtiene 487 puntos en promedio en lectura. En el caso de matemática, un alumno promedio de la OCDE logra 489 puntos, una diferencia equivalente a casi tres años de educación formal (OECD, 2019). Ahora bien, gran parte de los países evaluados son países desarrollados, que destinan mayores recursos a sus sistemas educativos. Una comparación más justa es la que se enfoca, por ejemplo, en el conjunto de países de América Latina. La escena no cambia mucho: de los diez países que participaron de las pruebas en 2018, Argentina ocupó el séptimo lugar en lectura y el octavo en matemática. O sea que, incluso entre países con niveles de desarrollo similares, el rendimiento de los alumnos argentinos es regular.

Las pruebas PISA también brindan información respecto del “analfabetismo funcional”. La antigua concepción de analfabetismo ha quedado obsoleta: hoy en día no basta con saber leer y escribir sino que, para integrarse en la sociedad moderna, se requieren capacidades adicionales para entender y resolver problemas cotidianos. El alfabetismo funcional está directamente relacionado con la adquisición de conocimientos y la capacidad de poder utilizarlos en un medio determinado (OECD, 2010). De acuerdo a la definición de PISA, aquellos alumnos que obtienen al menos un nivel 2 de desempeño (de un total de 6 niveles), han logrado adquirir los conocimientos y habilidades mínimos necesarios para una participación plena en la sociedad. En Argentina, dos de cada tres estudiantes de 15 años obtienen puntajes por debajo del nivel 2 en matemática y un 52% poseen ese mismo resultado en lectura, es decir, no cuentan con las competencias básicas en cada una de las materias.¹⁵ Si, además, se tienen en cuenta los niveles de deserción mencionados antes (particularmente importantes en el segundo tramo de la secundaria), esto implica que una gran parte de los jóvenes están entrando al

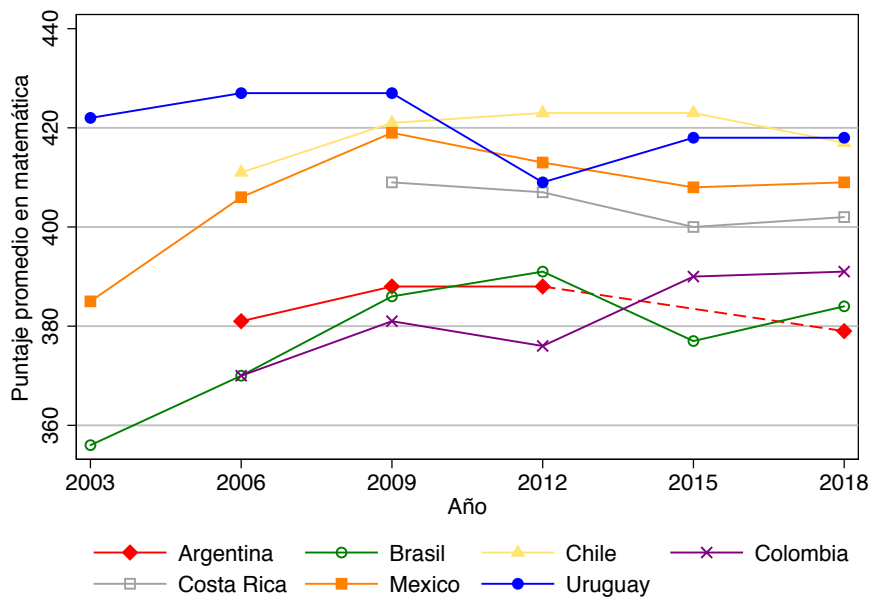
¹⁴La lectura de los resultados de dichas pruebas debe hacerse teniendo en cuenta que estos representan sólo al conjunto de estudiantes que, para los 15 años, todavía continúan sus estudios. El último dato no es menor, si tenemos en cuenta que a los 15 años una proporción importante de los jóvenes argentinos ya han abandonado la escuela.

¹⁵Por ejemplo, en el caso de matemática, estar por debajo del nivel 2 se asocia a no poder utilizar algoritmos básicos ni resolver fórmulas con números enteros, no poder interpretar resultados en forma literal ni reconocer preguntas que requieran más de una inferencia directa.

mercado laboral con un conjunto insuficiente de conocimientos y habilidades.

La situación tampoco es auspiciosa si miramos la película en vez de la foto, es decir, la evolución de los aprendizajes de los alumnos de la región desde el año 2000 (ver Figura 2 y 3). Brasil, Colombia y México son los países que lograron mejoras en las competencias de sus alumnos en matemática con respecto al primer año en que fueron evaluados, con aumentos de 4,7, 4,2 y 4 puntos porcentuales por año, respectivamente. Estas tasas de crecimiento se traducen en que, por ejemplo, entre 2003 y 2018 los alumnos brasileños lograron un aumento en sus puntajes equivalente a dos tercios de un año de escolaridad. En lectura, Brasil, Chile y Colombia son los países que han logrado mejoras en relación al primer año en que participaron de PISA. Los alumnos argentinos, por su parte, tienen un desempeño prácticamente igual al de hace 12 años en matemática, y sus resultados en lectura son inferiores a los obtenidos en el año 2000. Junto con Costa Rica y Uruguay, constituyen los países de la región que no han logrado mejoras en ninguna de las dos competencias -con la salvedad que, en promedio, tanto los alumnos costarricenses como los uruguayos logran puntajes alrededor de 20 puntos más altos que los argentinos (OECD, 2014, 2019).

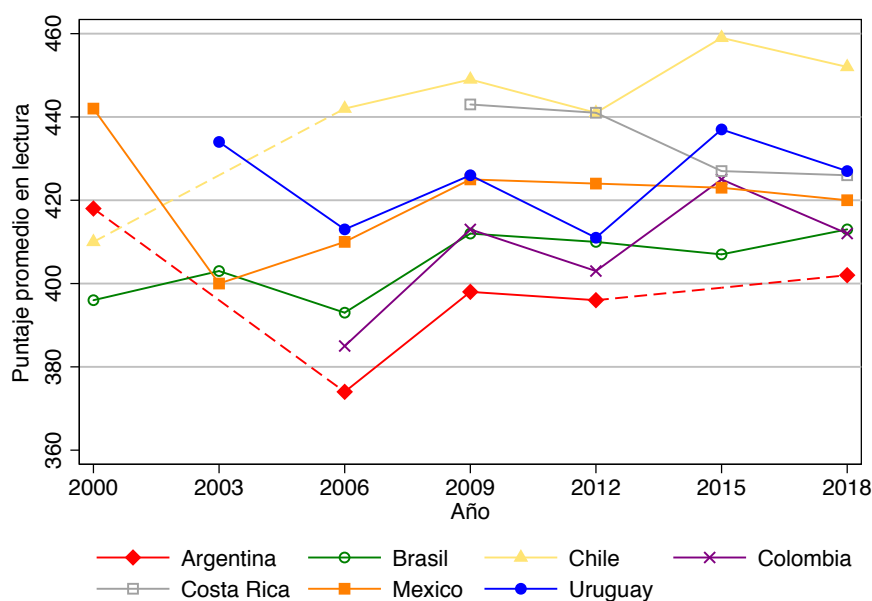
Figura 2: Puntaje promedio en las pruebas PISA de matemática (2003-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2014, 2019). Nota: Los puntajes en matemática son comparables desde 2003.

Las inequidades en trayectorias escolares esbozadas anteriormente se acompañan también de fuertes desigualdades en los aprendizajes. PISA construye un índice de nivel socioeconómico y cultural (ESCS por sus siglas en inglés) en

Figura 3: Puntaje promedio en las pruebas PISA de lectura (2003-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a [OECD \(2014, 2019\)](#). Nota: Los puntajes en lectura son comparables desde el 2000.

base al nivel educativo y la ocupación de los padres de los estudiantes, así como sobre la posesión en el hogar de ciertos bienes materiales y educativos, y los agrupa en nivel socioeconómico alto, medio o bajo, de acuerdo a si tienen un índice en el 25 % superior, el 50 % medio, o el 25 % inferior. Aquellos alumnos pertenecientes al primer cuartil (es decir, en el 25 por ciento más bajo de la distribución del índice ESCS) obtienen 332 puntos en matemática y 352.5 en lengua, mientras que aquellos en el 25 por ciento superior alcanzan 430 y 455 puntos, respectivamente. La implicancia de estas diferencias, de 98 y 102 puntos, son graves: los alumnos de nivel socioeconómico más alto acumulan, a los 15 años, aprendizajes que equivalen a más de dos años de escolaridad por encima de sus pares más desventajados.

En resumen, la información que brindan los diferentes indicadores de acceso escolar, trayectorias educativas y desempeño en evaluaciones de aprendizaje, refleja dónde se encuentran los grandes desafíos del sistema argentino de educación. Por un lado, un nivel primario con cobertura universal y altas tasas de graduación donde se evidencia una leve tendencia en los últimos años a la mejora en el rendimiento en las distintas disciplinas evaluadas. Por el otro, un nivel secundario que encuentra dificultades en retener, graduar, y garantizar aprendizajes a todos los jóvenes; un nivel que, por un lado, expandió su cobertura e integró a grupos antes excluidos, pero por el otro no logra garantizarles una educación de calidad y equiparlos con el conjunto de competencias necesarias. Los resultados de las evaluaciones en el

nivel secundario en general apuntan en la misma dirección: el desempeño es bajo y permanece estancado en el tiempo, no sólo al interior del país, sino también en comparación con países de desarrollo similar como Uruguay o Chile. Además, las habilidades se encuentran distribuidas muy inequitativamente, resaltando una de las deudas impostergables del sistema educativo argentino, que es su incapacidad para revertir las desigualdades sociales de origen.

Las consecuencias de una acumulación deficiente de habilidades se ven reflejadas más tarde en las posibilidades de acceder a un trabajo decente, reforzando el círculo vicioso de transmisión de pobreza. Esto resalta el rol fundamental de las políticas educativas, en lo que respecta a fortalecer las trayectorias educativas, sobre todo en el nivel secundario, y asegurar una educación de calidad mediante un sistema equitativo que brinde iguales oportunidades a todos los niños, niñas y adolescentes del país.

3. La importancia de la primera infancia

Uno de los campos de estudio que ha adquirido creciente importancia en los últimos años tiene que ver con la acumulación de habilidades durante los primeros años de vida. Varios estudios señalaron que el desarrollo de habilidades en la primera infancia es un determinante importante de resultados en la adultez, tales como logros educativos, ingresos, parentalidad durante la adolescencia, entre otros ([Chetty et al. , 2011](#), [Heckman et al. , 2006](#))

Esta literatura basa sus argumentos en dos propiedades particulares de las inversiones en la primera infancia: en primer lugar, son auto-productivas; esto quiere decir que las habilidades desarrolladas en un período subsisten en períodos siguientes. En segundo lugar, presentan complementariedades dinámicas: las habilidades adquiridas en un período vuelven más productivas a las inversiones futuras ([Cunha and Heckman, 2007](#), [Heckman, 2006](#)). Por ejemplo, en un reciente trabajo [Johnson and Jackson \(2019\)](#) analizaron diversos resultados en la adultez para cohortes que, de acuerdo al año y lugar de nacimiento, fueron beneficiadas por Head Start, un programa que ofrecía servicios de preescolar, salud, y otros servicios sociales a niños y niñas en situación de pobreza de 3 a 5 años en Estados Unidos. No solo encuentran una mejora en los resultados educativos, los ingresos, y una menor incidencia de la pobreza, sino que, además, los beneficios son mayores en aquellos casos en que fueron seguidos de mayores inversiones educativas, sustentando la hipótesis de complementariedades dinámicas en las inversiones tempranas.

Los resultados de las pruebas PISA reflejan un hecho estilizado que va en línea con la idea de que aquellos niños y niñas que comienzan la escuela primaria mejor

preparados logran un mejor desempeño a lo largo de su paso por el sistema educativo (si bien se trata solo de correlaciones y no implica causalidad). En todos los países, los estudiantes de 15 años que asistieron al menos dos años al preescolar obtienen mejores resultados que los que no asistieron, incluso luego de controlar por nivel socioeconómico (que explica parte de las brechas en asistencia al nivel inicial). En Argentina, los jóvenes que asistieron dos o más años al nivel inicial obtienen 65 puntos más que aquellos que no asistieron, o 47 cuando se controla por nivel socioeconómico, lo cual representa una diferencia equivalente a más de un año de escolaridad (OECD, 2014).¹⁶ El mensaje es el mismo si se consideran las pruebas Aprender: independientemente del ciclo y la materia analizados, la probabilidad de alcanzar niveles de desempeño superiores es siempre mayor entre aquellos que asistieron uno o más años al nivel inicial, en relación a los que no lo hicieron, independientemente del nivel socioeconómico. Además se verifica que, incluso entre aquellos que asistieron, el desempeño en general es más alto para los que lo hicieron durante más de un año comparado con los que sólo asistieron un año (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019).

A pesar de tener un retorno muy alto, las inversiones en la primera infancia muestran un fuerte gradiente socioeconómico, y los niños pequeños llegan al inicio de la escuela primaria con un conjunto muy distinto de habilidades (cognitivas, no cognitivas, y de lenguaje) dependiendo del entorno socioeconómico al que pertenecen. Claramente, los puntos de partida ya son muy dispares. Esto refleja el potencial de las intervenciones en la primera infancia: no sólo tienen un mayor retorno que las inversiones en etapas posteriores (debido a su propiedad de complementariedad dinámica), sino que además pueden ser una herramienta muy efectiva para reducir las desigualdades socioeconómicas. Tal como describen Busso *et al.* (2017), los gobiernos de la región han considerado tres opciones de políticas para promover un mayor desarrollo de habilidades a edades tempranas: la expansión de la educación preescolar, el acceso a centros de cuidado infantil, y los programas de crianza, orientados a acompañar a los padres a implementar ciertas prácticas en el hogar que incentiven un desarrollo integral de los niños.

En Argentina, las políticas públicas orientadas a la primera infancia estuvieron principalmente enfocadas en la expansión del acceso a la educación pre-primaria. La matriculación en el preescolar ha tenido un fuerte crecimiento, inicialmente impulsada por la obligatoriedad de la sala de 5 años (establecida en la Ley Federal de Educación de 1993) y la fuerte ampliación de la oferta mediante la construcción de más de 3.700 salas de jardín de infantes en los '90. De acuerdo a datos del

¹⁶Es importante tener en cuenta que sólo el 6,2% de los alumnos argentinos evaluados en PISA no asistieron nunca al nivel inicial, y posiblemente presenten otras características asociadas a la vulnerabilidad educativa.

Censo Nacional de Población y Vivienda, mientras que en el año 1991 el 83,6 % de los niños y niñas de 5 años asistía a algún establecimiento educativo, esta proporción había alcanzado el 91,3 % en 2010. En 2017, según información de la DIEE, la tasa de escolarización entre niños y niñas de 5 años había trepado al 97,7 %, lo que da cuenta del esfuerzo en términos de expansión de acceso al nivel inicial que ha tenido lugar en las últimas décadas. Por su parte, la ampliación de la cobertura estuvo acompañada por una importante reducción en la brecha por nivel socioeconómico: según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, la diferencia en tasas de cobertura entre niños de hogares más ricos y niños de hogares más pobres se redujo de más de 17 puntos porcentuales a menos de 3 puntos porcentuales entre 2003 y 2019.

En cuanto a los menores de 5 años, los patrones son muy diferentes de acuerdo a la edad. El grupo que más avances ha mostrado en cuanto a acceso al nivel inicial son los niños de 4 años: en 2017, el 85,6 % de los niños y niñas de 4 años asistían al jardín, mientras que dicha proporción alcanzaba el 58,9 % en 2004 ([Ministerio de Educación, 2010](#), [Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2018a](#)). Nuevamente la legislación ha dado el puntapié inicial: en el año 2006, la Ley Nacional de Educación reconoció la educación temprana como una unidad pedagógica especial (organizada en un ciclo de jardín maternal que va de los 45 días a los 2 años de edad, y un ciclo de jardín de infantes de los 3 a los 5 años de edad), y promovió la universalización de la sala de 4 años. Más tarde, en 2014, la Ley 27.045 estableció la obligatoriedad de la educación inicial a los 4 años, e impulsó la universalización de la sala de 3. Actualmente, existe un proyecto de ley con media sanción para extender la obligatoriedad de la educación a los 3 años.

Sin embargo, la obligatoriedad por sí sola no es suficiente para incrementar la asistencia. El incentivo que genera el cambio en la legislación solo es efectivo en la medida que el acceso esté garantizado, algo todavía lejos de lograrse para los más pequeños. En el caso de los niños y niñas de 3 años, sólo el 42,2 % se encontraba escolarizado en 2017 comparado con un 30,5 % en 2004 (datos de la DIEE). A su vez, aún persisten marcadas desigualdades en el acceso: entre las familias del quintil de ingresos más altos, la asistencia escolar a los 3 años supera a las del quintil más bajo en entre casi 20 puntos porcentuales; también existen fuertes desigualdades entre las distintas jurisdicciones del país con coberturas que superan el 50 % en provincias como Buenos Aires, Córdoba o Tierra del Fuego y coberturas que no llegan al 10 % en Formosa y Salta ([UNICEF, 2016a](#)).

¿Qué nos dice la evidencia empírica con respecto a la expansión del acceso al nivel inicial en Argentina? [Berlinski et al. \(2009\)](#) estiman el efecto causal de asistir al preescolar sobre una serie de resultados escolares en la primaria. Los autores muestran que aquellos niños y niñas que se beneficiaron de la expansión en

la oferta educativa de nivel inicial en Argentina como consecuencia de la construcción de nuevas salas de jardín de infantes durante los '90, tuvieron luego un mejor rendimiento en las pruebas ONE de lengua y matemática en tercer grado. Además de mejoras académicas, también manifestaron una mayor atención y participación en clase, esfuerzo y disciplina.¹⁷

En este marco, el Ministerio de Educación nacional impulsó en 2016 el Plan Tres Mil Jardines, destinado a la construcción de 3.000 nuevos establecimientos de nivel inicial de 3, 4 y 5 años entre 2016 y 2019, con el objetivo de alcanzar un 100 % de cobertura para el año 2026.¹⁸ A la luz de la evidencia empírica presentada antes, no cabe duda que se trata de una propuesta prometedora y con un gran potencial de reducir las brechas de escolarización entre familias de altos y bajos recursos gracias a la mayor oferta estatal. Sin embargo, debido a las considerables sub-ejecuciones de las obras planificadas, la implementación del plan dista mucho de cumplir con las metas anunciadas: contabilizando la construcción de las 768 nuevas aulas anunciadas para el año 2019, se alcanzaría un total de 3.552 salas en todo el país desde 2016, menos de un tercio de las 10.000 inicialmente anunciadas.¹⁹ Un punto importante a tener en cuenta es que la disponibilidad de vacantes es una condición necesaria para fomentar el desarrollo las habilidades durante los primeros años de vida, pero no suficiente. Es esencial también asegurar una educación de alta calidad, para lo cual se vuelven indispensables otros insumos, desde recursos materiales didácticos hasta profesionales debidamente formados que logren despertar interés en los niños y niñas y puedan generar procesos de enseñanza de calidad.

Otra opción de política para promover el desarrollo temprano de los más pequeños la constituyen los programas de cuidado infantil. Estos programas ofrecen servicios de cuidado, en general de jornada completa, y facilitan la participación laboral de las madres y padres de los pequeños. En Argentina, uno de los antecedentes de este tipo de programas son los denominados Centros de Primera Infancia (CPI). Se trata de una iniciativa que comenzó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2009 con el objetivo de garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas de entre 45 días y 4 años de edad en

¹⁷Es necesario además mencionar un aspecto no menor con respecto a la disponibilidad de instituciones de educación preescolar, que tiene que ver con la posibilidad de que las mujeres con hijos pequeños puedan participar del mercado laboral, en particular aquellas que no pueden solventar un jardín de infantes privado. La evidencia para Argentina, revela que las madres que pueden mandar a sus hijos pequeños al preescolar tienen una mayor probabilidad de estar empleadas que aquellas que no pueden hacerlo (Berlinski *et al.*, 2011).

¹⁸Debido a que los terrenos para la construcción de los jardines debían ser aportados por las provincias o municipios y a la baja capacidad de terrenos nuevos por parte de algunas jurisdicciones, más adelante el plan mutó de “Tres Mil Jardines” a “Diez mil Aulas”.

¹⁹En base a información del sitio oficial www.presupuestoabierto.gob.ar y Presupuestos de la Administración Pública Nacional publicados por el Ministerio de Hacienda de la Nación, consultados en Marzo de 2019.

situación de vulnerabilidad social. Estos centros funcionan en jornadas de 8 horas, y organizan sus actividades en torno a tres ejes principales: salud y nutrición (que incluye desayuno, almuerzo y merienda, así como controles antropométricos y otros servicios de salud), abordaje social (articulación con las familias para formar y fortalecer redes comunitarias), y estimulación temprana y educación (trabajando la estimulación temprana y la psicomotricidad, con actividades lúdicas y recreativas, entre otras). La gestión de los CPI se realiza en forma conjunta entre el gobierno municipal y organizaciones sociales con trayectoria en cada uno de los barrios. El gobierno proporciona los recursos necesarios para la ejecución (en forma de becas por alumnos) y cada organización social se encarga de la implementación, incluyendo la contratación de los docentes (UNICEF *et al.* , 2018). A comienzos de 2015 existían en la ciudad 56 centros que atendían a más de 7.743 niños en situación de vulnerabilidad social.

En 2016, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación puso en marcha el “Plan Nacional de Primera Infancia”, con el objetivo de garantizar el desarrollo integral de los más pequeños mediante la promoción y el fortalecimiento de espacios de cuidado a lo largo de todo el territorio nacional. En el marco de este plan, y en parte inspirado en la valoración positiva que han tenido los CPI en la CABA por parte de la población (UNICEF *et al.* , 2018), el gobierno nacional se propuso la inauguración de 4.000 Espacios de Primera Infancia en todo el país, con foco en las zonas más vulnerables, para que niños y niñas de 45 días a 4 años reciban atención integral, contención y estimulación mientras sus padres trabajan.²⁰ Según datos disponibles al mes de Abril de 2019, se habían puesto en marcha más de 1.600 Espacios de Primera Infancia en todo el país.²¹

La medida en la que estos centros puedan efectivamente contribuir a un mejor desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños y niñas depende en gran parte de la calidad de la atención brindada en cada centro. Una revisión de la literatura sobre el impacto de los centros de cuidado infantil sobre el desarrollo de habilidades en los niños y niñas en América Latina, reveló que los resultados pueden ser muy heterogéneos (Busso *et al.* , 2017). Por ejemplo, un estudio en Colombia mostró que la asistencia a jardines de cuidado infantil de alta calidad, que incluían un componente educativo y uno nutricional, tuvo un impacto positivo en el desarrollo del lenguaje y las habilidades cognitivas de los niños y niñas (Nores *et al.* , 2018). En particular, se trataba de centros con personal altamente calificado, que recibió capacitación antes y durante su trabajo, y que tenían asignado un número reducido

²⁰Sitio Oficial del Ministerio de Desarrollo de la Nación, <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/primerainfancia>.

²¹Fuente: Sitio web chequeado.com mediante pedido de Acceso a la Información Pública, accedido en Abril 2019: <https://chequeado.com/el-explicador/que-son-los-espacios-de-primera-infancia-y-cuantos-hay-en-el-pais/>.

de niños y niñas para su cuidado. Por su parte, estudios que evaluaron programas más masivos en la región reflejan impactos muy pequeños o nulos, muchas veces debido a la baja calidad de los servicios provistos, la falta de instalaciones adecuadas y de personal calificado, y el alto número de niños y niñas por maestro (Behrman *et al.* , 2004, Bernal *et al.* , 2009, Rosero and Oosterbeek, 2011).²²

En el caso de Argentina, trasladar el modelo de los CPI de la CABA al resto del país, asegurando estándares mínimos de calidad, se vuelve aún más complejo debido a la marcada heterogeneidad en capacidades presupuestarias que existe entre las distintas provincias y las entidades a cargo de los Espacios de Primera Infancia. En un trabajo conjunto de UNICEF, FLACSO y CIPPEC se identificaron los aspectos más críticos de los CPI en la CABA que se vuelven condicionantes a la hora de extender este modelo al resto del país. En primer lugar, las condiciones de contratación de los docentes y su remuneración. Dado que son las propias organizaciones las que llevan a cargo el proceso de reclutamiento y selección, poniendo sus propios requisitos para la contratación y capacitación de docentes, esto deriva en grandes disparidades en términos de recursos humanos. En segundo lugar, el salario que reciben los docentes es inferior al que se percibe por igual tarea en jardines de infantes públicos. Adicionalmente, la heterogeneidad que existe en la capacidad de gestión de cada uno de los centros, se traduce no solo en diferencias en equipamiento, instalaciones y materiales pedagógicos, sino también en falta de personal y por ende una cantidad excesiva de niños y niñas por sala (UNICEF *et al.* , 2018).

Para que estos espacios puedan promover el desarrollo de los niños y niñas y no sean simples guarderías, se vuelve primordial la necesidad de definir objetivos y estándares de calidad claros, respecto de la certificación del personal contratado y su capacitación continua, el número de niños y niñas por profesional, así como un monitoreo y seguimiento de las organizaciones que gestionan cada espacio.

Por último, un tercer tipo de programas que buscan promover el desarrollo de habilidades durante la primera infancia son los programas de apoyo a la crianza. El punto de partida de dichos programas es la idea de que existen “períodos sensibles” para la formación de ciertas habilidades, y la evidencia que muestra cómo el desarrollo cognitivo y del lenguaje se ve directamente afectado por la cantidad de estímulos que los niños y niñas reciben en su casa durante los primeros años. Adicionalmente, la cantidad y calidad de dichos estímulos muestran un fuerte gradiente socioeconómico. Esto se debe a que padres con mayores posibilidades para la crianza pueden generar entornos más propicios para el aprendizaje de sus

²²Es necesario resaltar que este tipo de programas pueden afectar otras dimensiones, como por ejemplo la participación en el mercado laboral, al aliviar la carga de cuidado de las familias (en especial de las madres).

hijos, fomentando la adquisición temprana de distintas habilidades. En Argentina, por ejemplo, la probabilidad de que algún adulto dedique tiempo a leerle a un niño en el hogar es 23 puntos porcentuales más alta para hijos de madres con secundaria completa en relación a los de madres que no terminaron la primaria (Berlinski and Schady, 2015). Como consecuencia, los niños de hogares más vulnerables pueden llegar al inicio de la escuela primaria en situación de desventaja, no sólo en materia de salud y nutrición, sino también en cuanto a desarrollo del lenguaje (Schady *et al.* , 2015).

En este marco, los programas de apoyo a la crianza consisten en visitas domiciliarias, donde trabajadores comunitarios capacitados realizan visitas regulares a hogares con niños pequeños, y promueven actividades de estimulación cognitiva en el seno del hogar, por ejemplo, mediante técnicas de juego que fomenten la interacción verbal entre adultos y niños.

Varios estudios sobre diversos programas de apoyo a la crianza en América Latina sugieren que pueden ser muy efectivos en el desarrollo de habilidades a edades tempranas (Attanasio *et al.* , 2014, Eickmann *et al.* , 2003, Grantham-McGregor *et al.* , 1991). De hecho, si bien la evidencia sobre los efectos en el largo plazo no abunda, la evaluación de una intervención en niños y niñas con desnutrición en barrios pobres de Jamaica reveló que los efectos positivos observados en la niñez persistían en la adultez, con ventajas cognitivas, educativas y laborales, entre aquellos que se beneficiaron del programa de crianza a edades muy tempranas.

En Argentina, se creó en 2006 el Programa Nacional Primeros Años, en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (conformado por los ministerios de Salud, Desarrollo Social y Educación), con el objetivo de promover el desarrollo integral de los niños y niñas, apoyando y fortaleciendo las capacidades de crianza de las familias, y focalizándose en aquellas en situaciones de mayor vulnerabilidad, muchas veces no atendidas por jardines o centros de primera infancia. La intervención consiste en reuniones mensuales grupales entre facilitadores y familias donde se reflexiona sobre prácticas de crianza, salud, nutrición y estimulación temprana de los pequeños, y se brinda apoyo en situaciones que requieran la derivación a instituciones locales, provinciales o nacionales. Además, se promueve el desarrollo de redes comunitarias que complementen las visitas.

En 2011, Primeros Años atendía a 434.850 niños y niñas de hasta 4 años en condiciones de vulnerabilidad en 214 localidades distribuidas por todo el país (Araujo *et al.* , 2013). Para 2019, de acuerdo al sitio oficial, el programa se propone visitar 140.000 familias en 200 localidades de todo el país. Si bien no se han encontrado estudios que analicen el impacto de este programa sobre el desarrollo de habilidades

en los niños y niñas, la evidencia para la región refleja que puede ser una intervención prometedora. Dado que no requieren de grandes inversiones en infraestructura, los programas de crianza suelen ser, además, una intervención costo-efectiva.

No obstante, varias cuestiones del diseño de estos programas son claves para su éxito. En primer lugar, el nivel de formación y capacitación del personal que realiza las visitas es un factor importante en estos programas. Al respecto, Primeros Años cuenta con supervisores profesionales provinciales que son los responsables de la selección y capacitación de los facilitadores que trabajan con las familias. Si bien estos supervisores cuentan con título universitario en alguna de las áreas afines al programa, los facilitadores son generalmente vecinos del barrio con experiencia en trabajo comunitario, y no tienen un perfil mínimo asignado (Araujo *et al.* , 2013). En segundo lugar, la frecuencia de las visitas a las familias constituye otro factor clave para lograr un cambio en las prácticas cotidianas de crianza (Berlinski and Schady, 2015). Primeros Años incrementó la asiduidad de las visitas que realizan los facilitadores a las familias, pasando de una vez por mes a entre dos y tres veces por mes, un avance que se encuentra en línea con las buenas prácticas observadas en otros países de la región.

En resumen, la evidencia aquí presentada demuestra que existe un consenso general con respecto a los efectos positivos de las intervenciones durante los primeros años de vida, y cómo pueden contribuir a fortalecer el paso de niños, niñas y jóvenes por el sistema educativo, así como su productividad laboral en la adultez. Además, contribuyen a igualar las condiciones en las cuales los niños y niñas de diferentes entornos llegan a la escuela primaria, avanzando así hacia una mayor equidad educativa. De todas formas, para asegurar un buen desarrollo de habilidades en la niñez se vuelve indispensable garantizar un adecuado nivel de calidad para los servicios ofrecidos a todos los niños y niñas, y en particular a los de hogares más vulnerables.

4. Educación primaria: en busca de una mejora en la calidad

Los indicadores presentados al inicio de esta nota reflejan la trayectoria típica de los alumnos en su recorrido por la escuela primaria. Si bien la cobertura y graduación ya no son un problema en este nivel, persisten desafíos en cuanto a las tasas de sobreedad y la inequidad en los aprendizajes de alumnos de distinta condición social y económica.

Uno de los aspectos que tomó relevancia en las discusiones de política educativa en los últimos años, tiene que ver con el tiempo que los alumnos pasan en la escuela. En el año 2004, se fijó por ley un ciclo lectivo mínimo de 180 días efectivos de clase al año, y en 2016 se consensuó por primera vez un calendario escolar de 190 días.

Sin embargo, el mínimo de 180 días muy a menudo no llega a cumplirse, en general debido a huelgas docentes o a errores en la contabilización de los días de clase, por ejemplo al contabilizar los días de jornadas de capacitación docente (OEI, 2018). Esto termina perjudicando las trayectorias escolares de los alumnos, aunque con marcadas heterogeneidades: los estudiantes en escuelas públicas pierden en promedio más del 20 % de días de clase, mientras que en escuelas privadas alrededor del 10 % (OEI, 2018).

Lógicamente, el tiempo que los alumnos dedican al aprendizaje en la escuela no solo depende del número de días de clase, sino también de las horas de clase por día. La tradicional jornada simple de 4 horas diarias puede no ser suficiente para que los niños y niñas alcancen un dominio de las habilidades académicas básicas, se desarrollen social y emocionalmente, exploren sus capacidades artísticas, deportivas, científicas y se familiaricen con las nuevas tecnologías. De acuerdo a la información reportada por TERCE, en América Latina el 39 % de los alumnos en la escuela primaria pasan seis o más horas por día en la escuela, considerando los 15 países que participaron de la evaluación en 2013. En Argentina, dicha proporción se reduce al 14 %; sólo Paraguay muestra tasas inferiores a las de nuestro país.²³ A su vez, si se considera el tiempo efectivo de instrucción, apenas el 11 % de los alumnos tienen al menos 6 horas de clase por día, menos que la mitad para el promedio regional.

En este sentido, la Ley de Financiamiento Educativo de 2005 ya había contemplado la ampliación de la jornada escolar, fijando como meta que al menos el 30 % de los alumnos en educación primaria tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y zonas geográficas más vulnerables. La propia Ley de Educación Nacional de 2006 reafirmó dicho objetivo al disponer que “las escuelas primarias serán de jornada escolar extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley”.

La extensión de la jornada escolar no solo brinda a los alumnos más tiempo para desarrollarse integralmente y avanzar sobre los contenidos curriculares, sino que también permite a los docentes dedicarle más tiempo a cada alumno y tener espacios de intercambio profesional que resulten enriquecedores para sus propios proyectos pedagógicos. Esto cobra aún mayor relevancia en contextos de mayor vulnerabilidad social, donde las privaciones que sufren los niños pueden dificultar su proceso de aprendizaje en el entorno escolar. En estos contextos, el tiempo adicional en la escuela podría permitir un mejor abordaje de las necesidades de cada niño, acompañándolos en su proceso de aprendizaje y previniendo el fracaso escolar.

Son varios los países de la región que han introducido políticas de ampliación

²³Y Guatemala sólo en 3er grado.

del tiempo escolar en las últimas décadas, incluida Argentina. En 2011, de manera coordinada con las provincias, el Ministerio de Educación de la Nación inició una Política Nacional para la Ampliación de la Jornada Escolar en el Nivel Primario, con el objetivo prioritario de incorporar tres horas diarias al segundo ciclo de primaria para 2015, y avanzar paulatinamente hasta completar la extensión de la jornada para el primer ciclo en 2021. En cuanto a la utilización del tiempo adicional, el foco estuvo puesto más bien en incorporar nuevos métodos para la enseñanza y no tanto en el componente curricular. Además, se promovió el uso de espacios físicos para el aprendizaje tanto fuera del aula, como fuera de la escuela, aprovechando ámbitos comunitarios como clubes o centros culturales (Veleda, 2013).

En la misma línea, y en un intento de dar continuidad a la política de ampliación de la jornada escolar, el programa La Escuela Sale del Aula, aprobado por el Consejo Federal de Educación en 2017, busca implementar progresivamente la jornada escolar extendida en las escuelas públicas primarias y secundarias del país, mediante la participación de los alumnos en disciplinas deportivas, artísticas, recreativas, científicas, tecnológicas y sociales (Resolución CFE 318/17). Las actividades se desarrollan en talleres a contraturno que se articulan con las áreas trabajadas en el horario convencional, y que apuntan a fortalecer la formación, brindar apoyo pedagógico a los que lo necesiten, y desarrollar proyectos que respeten los intereses personales de cada alumno y promuevan el compromiso con su comunidad. También se fomenta el uso de espacios fuera del aula, permitiendo nuevos modos de interacción con los compañeros y docentes, y promoviendo métodos alternativos de aprendizaje. Dada la necesidad de espacios físicos adecuados, el tipo de proceso de trabajo adoptado es definido por cada jurisdicción, en función de los formatos de jornada extendida existentes, y de la vinculación de las escuelas con el municipio y otras organizaciones de la sociedad civil.

La evidencia disponible para países de la región indica que la extensión de la jornada escolar puede ser una herramienta útil para mejorar el rendimiento académico y las trayectorias escolares, dado que implica pasar más horas en la escuela permitiendo dedicarle más tiempo al aprendizaje. Busso *et al.* (2017) y Veleda (2013) sintetizan los resultados de varios estudios que evalúan el impacto de distintas intervenciones de ampliación del tiempo escolar sobre el rendimiento académico de los alumnos en países de la región. En la mayoría de los casos encuentran un efecto positivo y significativo en los resultados en pruebas estandarizadas de aquellos alumnos que se beneficiaron de la jornada extendida. Asimismo, en muchos casos los efectos son más fuertes para niños que asisten a escuelas en contextos más desfavorables, lo cual sugiere la efectividad de la

ampliación de la jornada como herramienta igualadora.²⁴

En Argentina, [Llach et al. \(2009\)](#) analizaron la extensión de la jornada escolar que tuvo lugar en escuelas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1971. Los autores comparan resultados en la adultez para alumnos de la cohorte de 1971 que asistieron a escuelas con y sin jornada extendida, explotando el hecho de que la jornada extendida se implementó sólo en la mitad de las escuelas, y de forma aleatoria. Sus resultados sugieren que aquellos adultos que asistieron a una primaria con jornada extendida, presentan una tasa de graduación de la escuela secundaria 21 % superior, y que esta diferencia viene explicada principalmente por alumnos de bajo nivel socioeconómico.²⁵ Esta evidencia brinda sustento a la idea de que la extensión de la jornada escolar puede contribuir a la mejora de los aprendizajes y el fortalecimiento de las trayectorias escolares, en la medida que vaya de la mano con una profundización de estrategias educativas de calidad que permita a los alumnos incorporar nuevas herramientas de aprendizaje. Ahora bien, ¿cómo ha evolucionado la implementación de la jornada extendida en las escuelas primarias argentinas?

Los datos para 2018 arrojan que, del total de escuelas primarias del país, 5.032 tienen jornada completa o extendida, representando 22 % de las escuelas. A su vez, estas cubren solamente al 13,9 % de los alumnos que asisten al nivel ([Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2018a](#)). Si bien hay que notar que esta proporción ha venido creciendo lenta pero sostenidamente (representaba sólo un 5 % en 2002), claramente está muy lejos del 30 % de alumnos estipulado por la ley de financiamiento educativo. Además, existe una marcada heterogeneidad a nivel geográfico: mientras que provincias como Córdoba más del 40 % de los alumnos acuden a una escuela primaria con jornada extendida o completa, la proporción es menor al 5 % en provincias como Santa Cruz, San Luis o Corrientes.²⁶

Un punto que vale la pena examinar es si, al menos, en esta implementación progresiva de la jornada escolar ampliada se han priorizado los sectores sociales y zonas geográficas más desfavorecidos, en línea con lo estipulado por la Ley de Financiamiento Educativo. La escasez de información respecto de cuáles son los municipios o jurisdicciones que participan actualmente de La Escuela Sale del Aula no permite realizar un análisis detallado, pero sí podemos al menos cotejar la

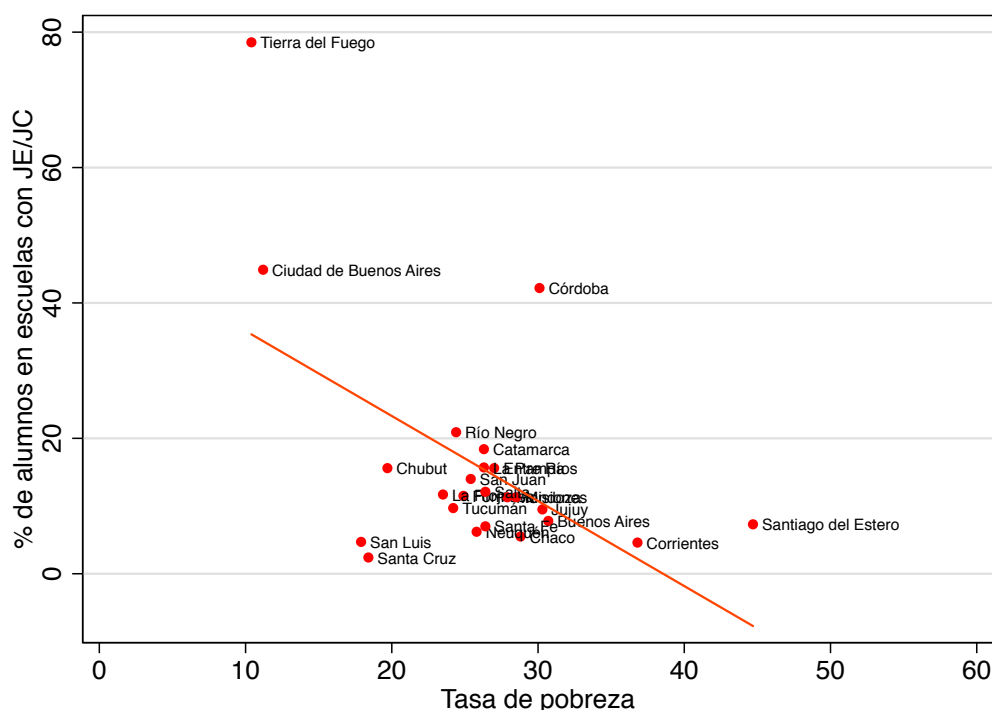
²⁴Nuevamente, es necesario considerar beneficios adicionales de la extensión de la jornada escolar, al liberar tiempo de los padres que pueden volcar al mercado laboral, a la vez que a un entorno seguro para sus hijos ([Busso et al. , 2017](#)).

²⁵No obstante, los autores no encuentran ningún efecto sobre el conocimiento de una segunda lengua, lo cual sorprende dado que parte del tiempo escolar adicional se destinó a la enseñanza de un segundo idioma. Este fenómeno dual resalta la importancia de la calidad del tiempo adicional en la escuela.

²⁶En el nivel secundario, sólo un 6,3 % de los alumnos que asisten a la escuela secundaria (considerando tanto ciclo básico como ciclo orientado) lo hacen en jornada completa o extendida, y esta proporción se ha mantenido constante desde 2002 (dato para 2017).

evolución de la jornada extendida en las distintas jurisdicciones con la de sus indicadores de pobreza. Según los resultados presentados por [Veleda \(2013\)](#) para 2010, la adopción de la jornada extendida no había priorizado a las provincias con menores recursos, sino todo lo contrario. Además, incluso al interior de cada provincia, no existía correlación entre la oferta de jornada extendida y el nivel socioeconómico de los alumnos. De acuerdo a los últimos datos disponibles, el panorama general no ha cambiado mucho: contrariamente a lo delineado por la legislación, la Figura 4 muestra que la proporción de alumnos que asisten a escuelas con jornada ampliada es menor en aquellas jurisdicciones que presentan niveles de pobreza más altos.

Figura 4: Porcentaje de alumnos en escuelas con jornada extendida o completa y tasas de pobreza por provincia (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a [Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología \(2018a\)](#) e información reportada por INDEC (2018) en base a Encuesta Permanente de Hogares. Nota: Las tasas de pobreza provinciales corresponden al promedio de las tasas de pobreza de los aglomerados (de más de 200.000 habitantes) de cada provincia ponderados por su población.

Una de las razones que pueden explicar por qué la extensión de la jornada parece haberse aplicado en jurisdicciones con mayores recursos primero, tiene que ver con los costos de este tipo de política. En general se trata de intervenciones que requieren importantes inversiones; no sólo se necesita personal docente y no docente durante más tiempo, sino que también demanda un mayor gasto en infraestructura, que

dependerá del uso que se le esté dando a los espacios educativos. Dado que muchas de las escuelas que atienden a alumnos en situación de pobreza ya suelen estar ocupadas en doble turno, no cuentan con espacios ociosos que puedan emplearse (algo que sí sucede en escuelas en entornos socioeconómicos más favorables). Por lo tanto, la implementación de una política como esta en un país federal como Argentina, donde la gestión de los sistemas educativos está a cargo de cada provincia, plantea importantes desafíos, y requiere de un trabajo articulado entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales que respete las particularidades locales y garantice la igualdad de condiciones educativas a todos los niños y niñas.

5. La lupa en la escuela secundaria: retención, graduación y aprendizajes

Durante la escuela secundaria los jóvenes adquieren y refuerzan habilidades cognitivas y académicas, que condicionan en gran medida sus perspectivas futuras. Es por ello que pensar en estrategias que mejoren la asistencia escolar y, sobre todo, incentiven a los adolescentes a permanecer en la escuela hasta su graduación promoviendo el aprendizaje de calidad, en particular para aquellos más desfavorecidos, se vuelve un eje prioritario de la política educativa. Como se mencionó anteriormente, entre los jóvenes argentinos sobresalen dos grandes grupos de factores asociados al abandono en la escuela secundaria. Por un lado, las razones económicas, ya sea debido al ingreso temprano al mercado laboral o la falta de medios económicos para sostener la cursada. Por el otro, los factores que tienen que ver con el formato actual de la escuela secundaria, que a pesar de ir en busca de la universalización, no logra responder a los desafíos y realidades que enfrentan hoy los jóvenes. Se trata de una escuela secundaria con una organización de contenidos fragmentada y alejada de los intereses de los alumnos, y cuya estructura impide recorridos alternativos a los previstos por el sistema educativo, reflejando la impronta selectiva que caracterizó al nivel en sus orígenes ([Cardini and D'Alessandre, 2019](#)). A continuación se presentan algunos programas que, utilizando distintas estrategias, intentan abordar el problema de la deserción escolar.

5.1. Programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso de la AUH

Los programas de transferencias monetarias condicionadas realizan transferencias de dinero a las familias, típicamente bajo la condición de que los niños, niñas y jóvenes del hogar asistan a la escuela y cumplan con una serie de

controles de salud. Este tipo de programas usualmente están diseñados con dos objetivos: en el corto plazo, buscan reducir los niveles de pobreza y redistribuir dinero a familias en situación de pobreza mediante transferencias. En el largo plazo, intentan incentivar la inversión en capital humano, a través de sus condicionalidades, rompiendo así con el círculo que transmite pobreza de una generación a otra (Fizbein *et al.* , 2009).

Durante los últimos 15 años, una parte importante de los esfuerzos para impulsar la demanda de educación secundaria en América Latina se centró en este tipo de programas. Tal como se desprende del análisis presentado en ?, existe un consenso sobre la efectividad de estos programas en acercar a los jóvenes a la escuela. De una revisión sistemática de distintos tipos de políticas orientadas a incrementar la matriculación en la escuela secundaria en la región, las transferencias monetarias condicionadas arrojan los mayores efectos, con un aumento promedio de 6.3 puntos porcentuales en las tasas de asistencia, algo que resulta esperable si se tiene en cuenta que el desembolso de las transferencias suele ser condicional a matricularse y asistir a la escuela.

En Argentina, la Asignación Universal por Hijo (AUH) es un programa de estas características creado en 2009. Consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares con trabajadores no registrados (ya sea informales o desocupados) con hijos de hasta 18 años. Se trata de una suma fija por hijo, sujeta a una serie de corresponsabilidades que las familias deben cumplir, vinculadas con la matriculación y asistencia escolar, el cumplimiento de controles sanitarios y del calendario de vacunación. En julio de 2019, el monto percibido por hijo era de \$2.652. En esa fecha, este monto representaba alrededor de un 26 % de la canasta básica total (CBT) y un 64 % de la canasta básica alimentaria (CBA), y un 37 % y 93 % de las CBT y CBA por niño equivalente, respectivamente.

Edo *et al.* (2017) estudian el impacto de la AUH sobre la escolaridad de los jóvenes en Argentina, en particular de aquellos en el último tramo de la escuela secundaria, donde se disparan las tasas de deserción. A partir de un análisis de diferencias en diferencias, los autores estiman que la AUH aumentó las tasas de asistencia al secundario para los jóvenes elegibles de entre 15 y 17 años en 3.9 puntos porcentuales. Esto implica una reducción de la brecha en asistencia entre los jóvenes pertenecientes al quintil más pobre y al más rico de la distribución del ingreso del 20 %. El impacto es menor para los más jóvenes (12 a 14 años) y nulo para los niños en edad de primaria (6 a 11 años), donde la asistencia es cercana al 100 %.

Estos resultados, tanto para Argentina como para la región, podrían explicarse por dos razones. En primer lugar, las transferencias de dinero reducen los costos (tanto directos como de oportunidad) de asistir a la escuela secundaria para los jóvenes como consecuencia de un mayor ingreso familiar. En segundo lugar, la

recepción de la transferencia es justamente condicional a la asistencia escolar, lo cual afecta los incentivos a educarse. Lamentablemente, el diseño de la evaluación no permite distinguir cuál de los dos mecanismos está operando en este caso, o si se trata de una combinación de ambos.

No obstante, cuando se trata no sólo de atraer a los jóvenes a la escuela sino también de reforzar sus trayectorias escolares e incrementar los niveles de graduación, los efectos de este tipo de programas en la región son más modestos. Una de las posibles razones es la existencia de costos de oportunidad crecientes, que implica que a partir de cierta edad el monto recibido deja de ser suficiente. En efecto, la evidencia resumida en [Busso *et al.* \(2017\)](#) es consistente con esta hipótesis: el efecto promedio sobre la tasa de matriculación es de 12 puntos porcentuales para los primeros años de la secundaria, pero se reduce a la mitad para los últimos años. Para el caso de Argentina, [Edo and Marchionni \(2018\)](#) extienden el análisis anterior de la AUH a otros indicadores de desempeño escolar más allá de la asistencia. Sus resultados señalan una reducción de las tasas de abandono intra-anual de 4 puntos porcentuales para las niñas entre 12 y 14 años, y de más de 7 puntos para las de 15 a 17 años, así como un incremento en la probabilidad de finalización de la escuela primaria, tanto para varones como para mujeres, como consecuencia de la AUH. Sin embargo, para los varones, no encuentran efectos sobre la tasa de deserción escolar en el secundario ni sobre la probabilidad de graduarse de ese nivel en los plazos teóricos.

En resumen, estos resultados sugieren que la AUH ha logrado relajar la restricción presupuestaria que enfrentan los hogares más pobres, mejorando tanto el acceso a la educación secundaria como las trayectorias escolares de los jóvenes que transitan este nivel. No obstante, esta evidencia no permite concluir acerca del efecto de la AUH sobre las tasas de graduación de la secundaria o sobre el rendimiento académico. Esto se encuentra en línea con lo hallado por otros estudios para la región que sugieren que los programas de transferencias monetarias han tenido poco impacto sobre los aprendizajes, algo esperable dado que apuntan a restricciones económicas sin abordar otros factores que pueden estar detrás de la falta de acumulación de habilidades, como la falta de interés en los programas de estudio ([Busso *et al.* , 2017](#)). Por su parte, la ausencia de resultados sobre tasas de graduación de la escuela secundaria podría reflejar costos de oportunidad que aumentan con la edad y, por ende, transferencias que en cierto punto dejan de ser suficientes para incentivar la permanencia en la escuela de los jóvenes. A la luz de esta evidencia, sería interesante considerar modificaciones en el diseño del programa, por ejemplo, adaptando los montos percibidos de acuerdo a la edad para compensar por dichos costos crecientes.

5.2. Detrás del abandono escolar: Asistiré

Sin ninguna duda, el abandono escolar se traduce en peores trayectorias laborales en la vida adulta. Finalizar la escuela secundaria no sólo se asocia con mayores salarios, sino también con un acceso a empleos de mejor calidad, una menor probabilidad de estar desempleado e incluso mejores decisiones relacionadas a la salud y comportamientos de riesgo (Montenegro and Patrinos, 2014, Oreopulos and Salvanes, 2011). Un tipo de estrategias que apuntan a reducir la deserción en la escuela secundaria es el de las orientadas a identificar alumnos en riesgo de abandonar el sistema, para así trabajar desde la prevención, proporcionándoles un apoyo académico más personalizado y adecuado a sus necesidades. Este tipo de programas se basa en la idea de que el abandono es un problema con múltiples causas que requiere un seguimiento de cerca y soluciones integrales adaptadas a las particularidades de cada caso. Existen múltiples iniciativas de este tipo, tanto de alcance nacional como provinciales. A riesgo de omitir experiencias provinciales sumamente relevantes y de características similares, en este apartado se describe una iniciativa del gobierno nacional para abordar el abandono escolar, el programa “Asistiré”.

El programa “Asistiré”, es una iniciativa lanzada en 2017 por el Ministerio de Educación de la Nación, que busca detectar de forma temprana posibles casos de abandono en los primeros años de escuelas secundarias públicas y, a través de la intervención de un equipo interdisciplinario, generar acciones preventivas para sostener sus trayectorias escolares. El programa cuenta con dos componentes principales. En primer lugar, utiliza la tecnología para detectar los estudiantes en riesgo de abandono. Gracias a la toma de asistencia digital, permite contar con información sobre ausentismo en tiempo real y disparar una alerta en casos de inasistencias reiteradas. En segundo lugar, a partir de estas alertas y de información adicional respecto de la trayectoria escolar del alumno, el equipo de promotores del programa desarrolla una estrategia personalizada para cada estudiante. Dichos equipos, en general conformados por miembros con un perfil pedagógico y otro de trabajo social, trabajan para identificar los factores detrás de cada ausencia, y desarrollar un plan de acción en forma conjunta con el equipo escolar. Estos planes incluyen acciones que van desde apoyo pedagógico o socioemocional al alumno, hasta el acercamiento del estudiante a otros posibles programas o recursos existentes a nivel local.²⁷

Dado que los problemas de deserción suelen estar concentrados en un subgrupo de escuelas, el programa prioriza aquellas con más alumnos en riesgo de abandono.

²⁷Información del sitio oficial del programa, consultado en Febrero de 2019: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/asistire>.

Inicialmente se implementó en las 220 escuelas secundarias públicas con mayores índices de deserción de la provincia de Buenos Aires, que se encuentran distribuidas en 43 municipios. Se identificaron 4.439 alumnos en riesgo de abandono y, luego de trabajar con ellos y brindarles apoyo personalizado, en el 69 % se los casos se logró el retorno a la escuela (en casos donde ya se había producido el abandono) o una reducción de las inasistencias. Este año, se planea extenderlo a las provincias de Chaco y Corrientes, enfocándose en aquellas escuelas con altas tasas de repitencia, sobreedad y abandono escolar.

5.2.1. Un insumo clave: los sistemas de información

“Asistiré” permitió mediante la generación de información diagnosticar algunos problemas inherentes al sistema educativo y actuar a tiempo. Actualmente, el sistema de información educativa recolecta datos agregados a nivel escuela, y no permite un seguimiento nominalizado del alumno; es decir, no permite conocer la trayectoria escolar a nivel individual.

En este sentido, una iniciativa reciente que busca sistematizar la información sobre las trayectorias escolares de todos los alumnos del país, es el programa “Cédula Escolar Nacional”. Este programa tiene su antecedente en la propuesta de creación del Sistema Integral de Información Digital Educativa (SINIDE), impulsada en 2012 por el Ministerio de Educación de la Nación pero hasta el momento sólo implementado a nivel provincial en algunas jurisdicciones. La Cédula Escolar Nacional tiene como objetivo la creación de un registro único nominalizado (es decir, con nombre y apellido) de todos los estudiantes del país que, mediante un dispositivo informático, permita el seguimiento del desempeño de cada alumno desde el momento que ingresa al sistema educativo hasta que egresa. Un sistema de estadísticas educativas de este tipo se convertiría en un insumo clave para el desarrollo y la continuidad de iniciativas de prevención del abandono escolar y de otras políticas educativas, además de evitar la duplicación de información y permitir la coordinación de esfuerzos a nivel nacional y provincial. Asimismo, contribuiría al seguimiento y monitoreo de otros programas basados en condiciones de asistencia escolar como la AUH, reduciendo así los costos asociados a las corresponsabilidades que enfrentan los hogares.

5.3. Incrementar las tasas de graduación: el plan FinES

Insertarse en el mercado laboral y lograr empleos de calidad para los jóvenes y adultos que no completaron el nivel secundario es cada vez más difícil. Los nuevos procesos productivos y tecnologías de la información han vuelto más exigentes las demandas educativas del mercado de trabajo. Por su parte, el retorno salarial por

haber terminado 11 años de estudio (es decir, secundario incompleto) es mucho menor que por haber completado 12 años (equivalente a finalizar el secundario), lo cual da cuenta de que el mercado laboral recompensa haber finalizado el nivel educativo más allá de haber asistido (Busso *et al.* , 2017). El Plan FinES (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) surgió en 2008 como una política educativa dirigida a aquella parte de la población que, habiendo superado la edad escolar, no finalizó sus estudios secundarios. Este plan apunta a superar la brecha educativa y lograr una mejor inserción laboral de la población más vulnerable, por medio de un formato más flexible que la modalidad tradicional de educación para jóvenes y adultos. En su fase inicial, el plan FinES estuvo destinado a todos aquellos mayores de 18 años que, habiendo terminado de cursar, todavía adeudaban materias para obtener su título, tanto de primaria como de secundaria (lo que se conoció como la modalidad “deudores de materias”). Posteriormente en 2009, el plan se extendió también a aquellos individuos que no habían terminado de cursar o bien nunca habían asistido a la escuela secundaria (la modalidad “trayecto”, o plan FinES 2).

Si bien existen ciertos lineamientos generales desde el gobierno nacional, cada jurisdicción implementa el programa de acuerdo a sus diversas realidades educativas, lo cual resulta en una importante disparidad entre provincias en las condiciones pedagógicas estipuladas. En la modalidad deudores se trata de 8 tutorías por materia, con una cursada por semana, mientras que bajo la modalidad trayecto se cursa entre 2 y 3 veces por semana, aunque la cantidad de horas semanales varía entre jurisdicciones. También existen diferencias en la cantidad máxima de alumnos por tutor permitida. La baja cantidad de encuentros, complementados con tutorías virtuales, resalta la flexibilidad del plan FinES, que contrasta con la modalidad de educación de adultos tradicional, donde la cursada se extiende a lo largo de todo el año (Viego, 2015). Según los datos reportados en el Relevamiento Anual 2018, el Plan FinES contaba con poco más de 40,000 alumnos en 2017.

Ahora bien, en qué medida estas altas tasas de graduación reflejan efectivamente la incorporación por parte de los alumnos de los saberes mínimos relativos al nivel secundario, es una pregunta abierta. No queda claro si esta modalidad semi-presencial, con una baja densidad de encuentros semanales, en la que el alumno debe dedicar tiempo al estudio en su casa entre encuentros, logra la internalización de los contenidos necesarios. Otros dos aspectos del diseño del plan FinES son usualmente objeto de críticas. En primer lugar, los contenidos que se estudian son determinados en gran parte a nivel de cada sede y tutor. Esto, sumado a la ausencia de un sistema de control de los contenidos curriculares cubiertos, plantea el interrogante respecto de la calidad de estos procesos de aprendizaje (Esper, 2017, Viego, 2015). En segundo lugar, existe una gran

heterogeneidad en cuanto a las condiciones físicas de cursada, ya que los espacios edilicios para el funcionamiento del plan quedan a cargo de cada jurisdicción. Esto deriva en sedes funcionando en espacios cedidos por asociaciones sociales, gremiales, o religiosas, que no necesariamente se adecuan a las de un establecimiento educativo. De hecho, según una encuesta realizada a alumnos que se encontraban cursando bajo el Plan Fines 2 en 6 sedes en distintos partidos del Conurbano Bonaerense, la principal demanda por parte de los alumnos tiene que ver con mejoras en infraestructura y servicios de los establecimientos, así como el equipamiento didáctico ([Ministerio de Educación de la Nación, 2018b](#)). Por último, [Viego \(2015\)](#) resalta las condiciones bajo las cuales trabajan los docentes del plan, con designaciones a término y muchas veces sin otros beneficios como aportes previsionales o acumulación de antigüedad. Estos puntos muestran que hay espacio para mejorar la implementación y la calidad de las prestaciones en el marco del plan. .

5.3.1. Otros programas sub-nacionales: el “Vuelvo a estudiar”

El Plan “Vuelvo a Estudiar” es una iniciativa de la provincia de Santa Fe dirigida a jóvenes y adultos que por diversos motivos no han concluido la educación secundaria. Creado en 2013, este programa intenta abordar el problema del abandono escolar, garantizando la inclusión social de adolescentes, jóvenes y adultos en la educación secundaria, a partir de soluciones a medida según un diagnóstico preciso de cada caso. Un punto interesante de este programa es que no sólo implementa estrategias para atraer a los jóvenes hacia la escuela nuevamente, sino que lo hace utilizando un sistema de información a nivel alumno que permite un seguimiento individualizado.

Así, a partir del Sistema de Gestión y Atención Escolar (SIGAE), un registro informático que contiene información nominalizada y actualizada para cada alumno, se identifican posibles casos de deserción de acuerdo a quienes no se hayan matriculado en el sistema educativo. Luego, un grupo de consejeros juveniles junto con miembros de los ministerios de educación y desarrollo social provinciales, visitan a estos jóvenes y adultos, indagando acerca de los motivos que los llevaron a dejar la escuela. En base a ello, les brindan información sobre distintos modos de retomar sus estudios, ya sea volviendo a la escuela secundaria o mediante alternativas de educación para adultos ([Sanchez and Coto, 2016](#)). Además, se los incentiva a permanecer en el sistema educativo y finalizar sus estudios, siempre en un marco de flexibilidad adaptado a cada caso,²⁸ y acompañados por los consejeros juveniles que actúan como nexo entre la escuela y la vida extraescolar ([UNICEF,](#)

²⁸Por ejemplo, mediante modalidades flexibles para personas con responsabilidades de cuidado, entre las que se cuentan mayormente mujeres.

2017b). A partir de 2015 se comenzaron a implementar dos líneas de trabajo adicionales. Por un lado, el “Vuelvo a Estudiar Virtual”, que permite a los jóvenes y adultos cursar la mayoría de sus estudios secundarios a distancia a través de una plataforma virtual. También está complementado por tutores que acompañan el proceso de aprendizaje principalmente de forma virtual pero que se complementa con algunos encuentros presenciales en sedes cercanas al lugar de residencia de los estudiantes. Por el otro, se sumó una tercera línea estratégica, el “Vuelvo a Estudiar: Tiempo de Superación”, destinada a adultos que trabajan y quieren terminar la escuela secundaria. Esta propuesta se basa en una cursada semipresencial dictada por docentes que concurren a sus lugares de trabajo. Hasta principios de 2019, el Plan Vuelvo a Estudiar, a través de sus tres líneas (Territorial, Virtual y Tiempo de Superación), había logrado vincular nuevamente con la escuela secundaria a más de 25.000 jóvenes y adultos santafecinos,²⁹ constituyendo así un ejemplo de política de inclusión educativa basado en el uso estratégico de la información.

5.4. La Secundaria Federal 2030

Los resultados de las pruebas Aprender en 2016 revelaron un conjunto de escuelas con buenos niveles de desempeño, pese a encontrarse en las áreas más vulnerables de nuestra sociedad: las escuelas rurales. Los alumnos en escuelas primarias ubicadas en áreas rurales obtuvieron mejores resultados que sus pares en escuelas urbanas, tanto en lengua como en matemática. Naturalmente, esto derivó en un análisis de las prácticas que se aplican en dichas escuelas y que resultan positivas para el aprendizaje, de modo de aprender de las experiencias educativas exitosas que tienen lugar en el país. De allí surge, por ejemplo, el trabajo por proyectos interdisciplinarios (ya no tan estructurado por materias), formatos multigrado donde alumnos de distintos grados trabajan y aprenden juntos, y obviamente una enseñanza más personalizada debido a la menor cantidad de alumnos por profesor (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2018b).³⁰

Algunas de estas prácticas pedagógicas forman parte de la nueva propuesta de modelo de secundaria, conocida como Secundaria Federal 2030, aprobada por el

²⁹Sitio oficial del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, consultado en diciembre 2019: https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias_educ?nodo=229325.

³⁰Al respecto, Quílez Serrano and Vázquez Recio (2012) señalan que dentro de las aulas multigrado se genera una dinámica en la que, a veces (a indicación del docente) los alumnos mayores ejercen de “maestros” de los más pequeños, con consecuencias pedagógicas positivas, ya que maduran sus propios conocimientos al desarrollar estrategias de enseñanza, además de mejorar la autoestima y autonomía.

Consejo Federal de Educación en 2017. Se trata de un instrumento de planificación de política educativa, que busca transformar la escuela secundaria para erradicar el fracaso escolar, asegurar la permanencia de los estudiantes en la escuela mientras incorporan aprendizajes relevantes, y lograr una mejor articulación entre la escuela secundaria y el mundo universitario y laboral.³¹ De acuerdo a lo previsto por la Resolución CFE 330/17, cada jurisdicción tenía tiempo hasta fines de 2018 para presentar su plan estratégico, que sería puesto en marcha en 2019 e implementado gradualmente hasta cubrir todas las escuelas secundarias en 2025.

En principio, cada jurisdicción define su propia propuesta pedagógica e institucional teniendo en cuenta los avances previos y la realidad educativa local, pero siempre alrededor de algunos ejes centrales en los que se basa la Secundaria Federal 2030, esbozados a continuación. El primero tiene que ver con la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes. Se favorecen los trabajos más interdisciplinarios, que contemplen agrupamientos más flexibles de los alumnos (ya sea multigrado, o según áreas de interés), abordando temas atractivos para los estudiantes, e integrando las competencias digitales a los contenidos curriculares. En segundo lugar, se replantea la organización del trabajo docente, buscando lograr paulatinamente una mayor concentración horaria de los docentes en la misma institución, de forma que dispongan de tiempo adicional para trabajar en la escuela (en vez de los tradicionales “docentes taxi” con horas cátedra distribuidas en distintas escuelas). Esto se vuelve indispensable para el mejor acompañamiento de los alumnos y el desarrollo de proyectos integrados e interdisciplinarios. Además, se buscará reconocer los diversos recorridos de los estudiantes a través de la reorganización del régimen académico, y se hará énfasis en la formación docente en nuevos formatos de enseñanza, gestión de clase, o trabajo interdisciplinario.³²

Si bien la política de Secundaria Federal 2030 debuta a nivel país en 2019, existen algunas experiencias provinciales con lineamientos similares que podemos ilustrar. Tales son los casos de la “Nueva Escuela Secundaria Rionegrina” en Río Negro, las escuelas “Nuevo Formato” en Tucumán, y una prueba piloto en 600 escuelas de la provincia de Buenos Aires.

En 2017, la provincia de Río Negro comenzó a implementar la Nueva Escuela Secundaria Rionegrina, una propuesta que apunta a introducir cambios en la distribución del trabajo docente y en la organización de los espacios curriculares, con muchos aspectos en línea con lo propuesto por Secundaria Federal 2030. Si bien en su concepción se trató de una política universal que abarcaría

³¹Sitio oficial: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/secundaria-federal-2030/acerca-de>.

³²Ver documento Marco de Organización de los Aprendizajes (Ministerio de Educación, 2017a).

simultáneamente a las 93 escuelas secundarias de gestión pública de la provincia, sólo se desarrolló en 58 establecimientos debido a conflictos con el gremio docente (UNICEF, 2017b). En la Nueva Escuela Secundaria Rionegrina los profesores son contratados por cargo y concentran sus tareas en una o dos escuelas como máximo. Cada cargo contempla no sólo horas frente a alumnos sino también trabajo institucional. Además, la repitencia pasa a ser por unidad curricular: los alumnos no repiten el año entero sino sólo aquellas disciplinas en las que no lograron acumular los aprendizajes suficientes. Por su parte, la organización curricular pasa a estar estructurada en áreas que combinan unidades curriculares y fomentan una educación integral (implicando también una mayor colaboración entre docentes de distintas áreas).

En el caso del “Nuevo Formato” en Tucumán, se trata de un modelo institucional implementado en un grupo reducido de escuelas secundarias. En línea con la propuesta de Secundaria Federal 2030 y el modelo rionegrino, uno de sus ejes es la mayor concentración horaria de los docentes en la misma escuela, que también contempla tanto el tiempo frente a alumnos como el trabajo institucional. Además, los docentes son seleccionados a través de una entrevista en base a sus perfiles. Otra de sus características atractivas es el trabajo docente “por ciclo”, en el cual los docentes trabajan con el mismo grupo de alumnos durante tres ciclos lectivos consecutivos, llegando a conocer mejor las particularidades y dificultades de cada alumno y pudiendo realizar un seguimiento más personalizado de sus trayectorias escolares. En cuanto a la organización curricular, también se busca generar espacios de trabajo interdisciplinarios, en los que se desarrollen temas comunes desde la perspectiva de distintas áreas curriculares, y que permitan un agrupamiento flexible de los alumnos (UNICEF, 2017b).

La provincia de Buenos Aires, por su parte, comenzó a implementar en el año 2018 de forma gradual y progresiva la propuesta pedagógica “Escuelas Promotoras”. Dicha propuesta busca introducir cambios en el formato de la escuela secundaria a partir de nuevas formas de organización del proceso de enseñanza que permitan mejorar las trayectorias escolares de los estudiantes. Parte de los cambios introducidos tienen que ver con la introducción de la figura del Profesor Acompañante de Trayectorias (PAT), que destina parte de su tiempo al acompañamiento de un grupo de alumnos desde primer a tercer año, el aprendizaje basado en proyectos con propuestas interdisciplinarias, y evaluaciones basadas en proyectos, de las cuales participa todo el cuerpo docente. A partir de una evaluación del desempeño de los alumnos de escuelas públicas del conurbano bonaerense que se adhirieron al programa en 2019, surge que los alumnos mostraron mejoras en sus resultados en lengua, pero no hubo cambios en matemática (Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2019).

Es necesario notar que, por prometedoras que puedan parecer estas iniciativas, necesariamente conllevan grandes esfuerzos financieros por parte de las jurisdicciones sub-nacionales. Por ejemplo, en el caso rionegrino la introducción de la reforma implicó un presupuesto adicional del 30 %, sobre todo debido a la modificación en el tipo de contrato docente (UNICEF, 2017b). En este contexto, la implementación de Secundaria Federal 2030 implicará esfuerzos adicionales por parte de las provincias que es necesario incorporar al análisis en vista de las marcadas desigualdades en materia de recursos que caracterizan a los sistemas educativos provinciales.

6. Los desafíos de la educación rural

La educación rural constituye una de las ocho modalidades de enseñanza contempladas por la Ley de Educación Nacional, cuyo objetivo es asegurar el acceso a la educación a la población de las áreas rurales del país. Dadas las particularidades de los contextos rurales, con una población dispersa en el territorio, muchas veces en lugares de difícil acceso e inhóspitos, garantizar el derecho a una educación de calidad implica desafíos adicionales y requiere una organización diferente a la de la educación común.

De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, en 2018 el 7,8 % de la matrícula (en los tres niveles de la educación común, inicial, primario y secundario) asistía a escuelas en el ámbito rural, aunque esta proporción varía desde menos del 1 % en Tierra del Fuego, hasta más del 34 % en la provincia de Santiago del Estero (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2018a).³³ En cuanto a las tasas de asistencia escolar para este grupo poblacional, según el último censo realizado en el país en 2010, el 98,4 % de los niños y niñas en edad escolar primaria se encontraban escolarizados, comparado con un 99 % en áreas urbanas. La virtual ausencia de diferencias significativas en acceso a la educación primaria entre ambos grupos, refleja el enorme esfuerzo realizado para llegar a zonas rurales, en especial si se considera que en 1991 estas proporciones eran del 93,4 % y 97,8 % en zonas rurales y urbanas, respectivamente (Tabla 2).

En cambio, las diferencias entre áreas urbanas y rurales se vuelven más marcadas a partir del nivel secundario. De los chicos entre 12 y 17 años de edad en localidades rurales, sólo el 79,3 % asistía a algún establecimiento educativo en 2010, proporción que superaba el 90 % en áreas urbanas. La disparidad es aún más amplia si se considera el tramo superior de la educación secundaria (que va de los 15 a los 17 años): mientras que el 83,4 % de los adolescentes en este grupo etario asiste a la escuela en áreas urbanas, sólo un 65,6 % en contextos rurales lo hace, una diferencia

³³Sin considerar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que carece de áreas rurales.

Tabla 2: Porcentaje de individuos en el grupo de edad que asisten a un establecimiento educativo según tipo (1991 y 2010)

	2010		1991	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
de 6 a 11 años	99.1	98.4	97.8	93.4
de 12 a 17 años	90.2	79.3	77.9	55.1
de 12 a 14 años	97	92.4	89.6	74
de 15 a 17 años	83.4	65.6	64.6	32.8

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2010 (INDEC).

de casi 20 puntos porcentuales (ver Tabla 2). Una de las razones detrás de esta brecha es la menor oferta educativa secundaria en áreas geográficas aisladas, lo cual trae fuertes implicancias para la continuidad de los estudios: muy a menudo, los adolescentes en áreas rurales finalizan su trayectoria escolar al terminar el nivel primario. En el mejor de los casos, continúan sus estudios secundarios en otras localidades, soportando el desarraigo y con el consecuente esfuerzo económico por parte de sus familias, ya de por sí en situaciones vulnerables. Un dato no menor, es que el 95 % de la matrícula total en zonas rurales asiste a escuelas públicas, con lo cual la presencia del estado se vuelve imprescindible para dar respuesta a las necesidades educativas de estos grupos ([Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2018a](#)).

En este contexto, en 2008 se lanzó un programa, financiado por el Banco Mundial, que impulsa diversas obras de infraestructura escolar y provisión de equipamiento en áreas rurales. El Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), que en 2015 entró en su segunda etapa (PROMER II), cuenta con tres componentes principales. En primer lugar, apunta a reducir la repitencia y mejorar las trayectorias escolares en todos los niveles de educación mediante la capacitación de docentes y directivos y la profundización de las relaciones entre familias y escuelas. En segundo lugar, busca incrementar la asistencia y finalización de la escuela secundaria, a través de la construcción de nuevas escuelas secundarias o la refacción de escuelas existentes, atacando la mayor restricción en áreas rurales que tiene que ver con la falta de acceso. Por último, tiene un componente dedicado al fortalecimiento de la gestión, el seguimiento y la evaluación del proyecto ([Mundial, 2014](#)).

Según los últimos resultados reportados por PROMER II, entre fines de 2014 y fines de 2018 se observó un aumento en el número de estudiantes en áreas rurales que ingresó a la escuela secundaria como porcentaje de aquellos que finalizaron la

primaria, así como de los que ingresaron en el ciclo orientado (10mo año) como proporción de los que terminaron el ciclo básico (9no año). También se verificó una caída marginal en la proporción de estudiantes que, habiendo ingresado al primer año del ciclo orientado, lograban finalizarlo (Mundial, 2014).

Las restricciones por el lado de la oferta educativa en contextos rurales son fuertes y es necesario aliviarlas a través de programas que lleguen a esta población mediante formatos alternativos. Al respecto, en la sección 8 se presenta el programa Secundarias Rurales mediadas por TICs, una iniciativa de UNICEF Argentina junto a varias provincias del norte del país que busca garantizar el acceso a la educación en zonas rurales mediante el uso de la tecnología, posibilitando formatos educativos alternativos que se adapten a las particularidades de estas áreas. De todas formas, también existen restricciones por el lado de la demanda. Estas tienen que ver con mayores costos directos de educarse en áreas rurales (muchas veces las escuelas están ubicadas en lugares aislados y de muy difícil acceso), así como mayores costos de oportunidad para los jóvenes de familias rurales. Por ello es clave lograr una mayor coordinación interministerial y entre distintos niveles de gobierno. Las políticas educativas destinadas a extender la oferta educativa en áreas rurales deben articularse con aquellas que buscan aliviar las restricciones económicas de las familias más vulnerables como, por ejemplo, las transferencias monetarias condicionadas. A su vez, nuevamente se vuelve imprescindible la necesidad de contar con un sistema de información actualizado, que permita conocer la distribución de la población así como la oferta educativa disponible y las condiciones de los espacios educativos en cada localidad rural, permitiendo así una mayor focalización de las políticas educativas hacia los grupos más vulnerables.

7. La importancia de la evaluación educativa

Para lograr una mejora en la calidad del sistema educativo y reducir las brechas de aprendizaje, es indispensable contar con información confiable y actualizada que guíe la toma de decisiones en los distintos niveles de gestión. En el ámbito educativo, las evaluaciones de desempeño constituyen una de las herramientas (aunque ciertamente no la única) para entender mejor el diagnóstico e identificar desafíos.

Si bien las evaluaciones en Argentina datan ya de hace 25 años, el camino recorrido ha sido más bien sinuoso. La Ley Federal de Educación del año 1993 sentó las bases para la creación de un sistema de evaluación, dando así lugar al Operativo Nacional de Evaluación (ONE) cuya primera edición tuvo lugar en 1993. En el año 2001, debido a la crisis económica nacional, el ONE quedó postergado

hasta el año siguiente. Luego, las ediciones de dicha evaluación se fueron espaciando en el tiempo, con la última edición teniendo lugar en 2013 ([de Hoyos et al. , 2017](#)). La periodicidad no fue el único cambio que han experimentado las pruebas nacionales: también se prohibió la disseminación de resultados a nivel alumno, docente y escuela y, en 2013, se discontinuó la publicación de los resultados incluso a nivel provincial ([Ganimian, 2015](#)). Esto marca una clara diferencia con otros países de la región, que no sólo cuentan hace décadas con sistemas de evaluación nacionales que han ido perfeccionando y robusteciendo en el tiempo, sino que también han ampliado el acceso a dicha información por parte de la sociedad en su conjunto ([Ferrer and Fizbein, 2015](#)). En 2016 se restablecieron en el país las evaluaciones sistemáticas de aprendizajes a través de las pruebas Aprender, administradas anualmente a la totalidad de alumnos en el último año de primaria y el último de secundaria, y ocasionalmente a una muestra de alumnos en los años intermedios de cada nivel.

Contar con información confiable y oportuna es un paso fundamental para ponderar los logros alcanzados, reconocer los desafíos pendientes y repensar las estrategias educativas futuras. A continuación, analizaremos dos ejemplos que resaltan lo valiosa que puede resultar la información de las pruebas nacionales en la toma de decisiones educativas, ya sea en el plano escolar (para directivos y docentes), como para los responsables de la formulación de políticas educativas.

7.1. Retroalimentación a las escuelas

La evaluación por sí sola no mejora los aprendizajes, sino que cobra sentido cuando puede ser utilizada por los diferentes actores de la comunidad educativa para generar acciones orientadas a mejorar los procesos de aprendizaje. Como parte de las pruebas Aprender, la Secretaría de Evaluación Educativa devuelve los resultados de la evaluación a cada una de las escuelas participantes. Por medio del “Reporte por Escuela”, cada directivo recibe información sobre el desempeño de los alumnos de su institución en cada área evaluada, así como también información del contexto de los estudiantes y su autopercepción escolar. Además, el reporte le permite comparar sus resultados con los de escuelas similares, los de su municipio, su provincia y el promedio nacional, permitiendo reflexionar acerca de los factores que pueden estar incidiendo sobre los procesos de aprendizaje en su institución ([Ministerio de Educación de la Nación, 2018a](#)).

¿Puede esta retroalimentación a las escuelas servir como disparador de mejoras en las estrategias de gestión y enseñanza en las escuelas? En un estudio reciente, [de Hoyos et al. \(2017\)](#) realizaron un experimento en escuelas públicas en áreas urbanas de la provincia de La Rioja. Un total de 105 escuelas fueron asignadas

aleatoriamente a uno de los siguientes grupos: (a) grupo de tratamiento (“retroalimentación diagnóstica”), en el cual se administraron evaluaciones a los alumnos al inicio del experimento y en dos etapas de seguimiento, y se devolvieron los resultados a cada escuela mediante reportes que describían el desempeño general de la escuela por grado y materia, su mejora respecto de la última evaluación, información en relación a otras escuelas de la provincia, y un “semáforo”, con el porcentaje de resultados correctos a nivel de pregunta, para cada contenido y área cognitiva evaluada; y (b) grupo de control, en el cual sólo se administraron las pruebas en la última etapa de seguimiento.

Luego de dos años, los alumnos en escuelas en el grupo de tratamiento se desempeñaron significativamente mejor que aquellos en escuelas del grupo de control, tanto en matemática como en lengua. Además, la mejora se produjo en casi todas las áreas cognitivas y los contenidos curriculares evaluados. Por otra parte, los directivos de las escuelas en el grupo de tratamiento reportaron un mayor uso de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones sobre el manejo de la escuela (por ejemplo, para evaluar a los docentes o realizar cambios en la currícula). También los alumnos en estas escuelas reportaron un cambio en las prácticas pedagógicas de sus maestros (mayor tiempo explicando temas, mayor asignación y corrección de tarea), así como una mejora en las interacciones alumno-docente.³⁴

A la luz de esta evidencia, el Reporte por Escuela constituye una herramienta sumamente útil a la hora de reflexionar sobre la efectividad de las distintas prácticas pedagógicas e institucionales y trabajar en corregir las deficiencias de aprendizaje, siempre que sea devuelto a las escuelas en forma oportuna. En efecto, según información del sitio oficial de Aprender a partir de un monitoreo realizado sobre más de diez mil directivos en todo el país, el 82% de los directores afirma haber introducido cambios en su escuela a partir de la información volcada en el reporte.³⁵

7.2. Las Escuelas Faro

Otro escenario en el que los resultados de las evaluaciones a nivel escuela mostraron ser útiles tiene que ver con la toma de decisiones por parte de los

³⁴Adicionalmente, hubo un segundo tipo de tratamiento, denominado “desarrollo de capacidades”, similar al grupo (a) pero donde, además, se llevaron a cabo capacitaciones profesionales y visitas escolares. Los resultados de impacto para este grupo no son concluyentes y, según los autores, no se puede rechazar la hipótesis de que el efecto de este tratamiento haya sido el mismo que el del tratamiento de “retroalimentación diagnóstica”, en casi todos los grados y materias. En otras palabras, en este contexto, el factor limitante parece ser la falta de información confiable y oportuna para utilizar en la toma de decisiones, y no tanto la falta de capacidad.

³⁵Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender2017/reporte-escuela>, consultado en Marzo de 2019.

responsables de la formulación de las políticas educativas y la posibilidad de brindar una asistencia focalizada hacia las escuelas que más lo necesitan.

A partir de los resultados de Aprender 2016, se identificaron alrededor de 3.000 escuelas que enfrentan tres grandes desafíos: presentan altos índices de vulnerabilidad social (en base al porcentaje de alumnos que reciben AUH y al Índice de Contexto Social de Educación),³⁶ sus alumnos no logran sostener trayectorias escolares continuas (altas tasas de abandono y sobreedad), y obtuvieron un desempeño pobre en las evaluaciones nacionales de lengua y matemática. Así nació el programa Escuelas Faro, una iniciativa conjunta de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, el Instituto Nacional de Formación Docente y los ministerios de las 24 jurisdicciones, que busca acompañar a las escuelas con mayor vulnerabilidad educativa del país en dos etapas fundamentales.

En primer lugar, se analizan las problemáticas relacionadas con los aprendizajes y trayectorias escolares de los estudiantes, así como las potenciales dificultades que enfrentan los docentes en la enseñanza. En esta etapa es fundamental el rol de la información estadística precisa y oportuna: desempeño en pruebas nacionales, resultados de evaluaciones internas, indicadores de trayectorias escolares en la institución, así como información sobre la percepción de los estudiantes respecto del clima escolar o las dificultades en los procesos de aprendizaje (reflejada en los cuestionarios de Aprender). En base a dicha información, sumada a la percepción de directivos y docentes, se determinan los objetivos prioritarios para cada Escuela Faro.

En segundo lugar, a partir de los desafíos identificados en la primera etapa y considerando las particularidades de la comunidad educativa, se proponen diversos caminos de acción, y cada escuela construye su proyecto escolar de aprendizajes prioritarios, definiendo metas y estrategias claras. Desde el gobierno nacional, se acompañan dichos procesos con asesoramiento situado y mediante la entrega de recursos para mejorar las condiciones institucionales de enseñanza y aprendizaje de cada institución. A su vez, como parte del proceso, también se genera y analiza información que permita identificar avances así como realizar los ajustes necesarios en caso de los desafíos pendientes ([Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2017a,b](#)).

De acuerdo a información del Ministerio de Educación de la Nación, en 2017 las 3.000 Escuelas Faro (1.500 primarias y 1.500 secundarias) atendían a una matrícula total de 1.243.847 alumnos, lo cual representa el 14,4 % de la matrícula en educación común ([Ministerio de Educación, 2017b](#), [Ministerio de Educación y Deportes, 2017](#)).

³⁶El Índice de Contexto Social de Educación (ICSE) es un indicador creado por el Ministerio de Educación Nacional que describe el nivel de vulnerabilidad del radio censal en el que se encuentra la escuela.

En las escuelas faro primarias, el 61,8 % de los niños y niñas obtuvieron niveles de rendimiento básico o por debajo del básico en lengua, y casi el 70 % en matemática. A nivel secundario, las deficiencias son aún mayores: el 68 % no supera el nivel básico en lengua, mientras que la proporción asciende al 91,5 % en matemática. En el marco de la realidad alarmante que describen estos indicadores, la información se vuelve un insumo clave para identificar a estas escuelas, y constituye el punto de partida para generar procesos de cambio que ayuden a mejorar las trayectorias escolares, reduciendo el abandono y la repitencia, y fortaleciendo los aprendizajes fundamentales.

8. Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

Está claro que las competencias digitales son cada vez más importantes para una inserción exitosa en el mercado laboral o la continuación de los estudios superiores. En los últimos años, la incorporación de las nuevas tecnologías en las escuelas ha cobrado un papel predominante en las discusiones de políticas educativas que buscan impulsar mejoras en la calidad de los aprendizajes garantizando igualdad de oportunidades.

Durante mucho tiempo, la integración de las TICs en el sistema educativo argentino ha sido una deuda pendiente. En 2007, por ejemplo, el 48 % de los alumnos no tenía acceso a computadoras comparado con un 2,7 % en Chile. La distribución de la oferta de computadoras y el acceso a internet al interior del país también era un reflejo de las enormes brechas en materia digital: mientras que en algunas jurisdicciones más de la mitad de las escuelas tenían conexión a internet, esta proporción se reducía al 2 % en las provincias con mayores niveles de pobreza (Rivas, 2010).

Entre los programas para acercar las nuevas tecnologías a la escuela que han tenido más impulso entre los países de América Latina en la última década, se encuentran los del tipo *One to One* (uno a uno), cuyo nombre se refiere a la distribución de computadoras portátiles a cada alumno (y a veces a cada docente) para ser utilizadas en los procesos de aprendizaje. Estos programas han cobrado una gran importancia en la región: en 2014, existían 17 programas de este tipo, que habían distribuido cerca de 10 millones de computadoras portátiles a alumnos y maestros (Arias Ortiz and Cristia, 2014).

Inspirada en este tipo de iniciativas, Argentina implementó en 2010 el programa “Conectar Igualdad”, con el objetivo de reducir la brecha digital entre alumnos de escuelas secundarias de distintos sectores, alentando la incorporación de las nuevas tecnologías a la dinámica de enseñanza y favoreciendo el auto-aprendizaje. Se trata de un plan ambicioso que consistió en la entrega de una netbook a cada estudiante

y docente en escuelas secundarias de gestión pública.³⁷ Se implementó de manera escalonada hasta alcanzar la cobertura total de escuelas en 2014. Hacia 2016 el programa había entregado aproximadamente seis millones de netbooks en todo el país (Michel Torino, 2018).

Uno de los mayores logros de Conectar Igualdad ha sido sin dudas la reducción de la brecha digital, acercando las nuevas tecnologías a hogares que, de otra forma, no hubieran tenido acceso a una computadora. Sin embargo, no está claro *a priori* que la entrega de computadoras portátiles sea suficiente para generar una mejora en el rendimiento académico de los alumnos. Las evaluaciones de aprendizaje internacionales apuntan en la dirección opuesta: los alumnos que utilizan computadoras en la escuela con mayor frecuencia obtienen peores resultados en todas las disciplinas, incluso luego de controlar por diferencias en características demográficas y socioeconómicas (OECD, 2015, UNESCO, 2015).³⁸ En Argentina, por ejemplo, los estudiantes de sexto grado que utilizan la computadora en la escuela más de dos días a la semana obtienen puntajes por lo menos 30 puntos más bajos tanto en lectura, en matemática o en ciencias que aquellos que no la utilizan, controlando por nivel socioeconómico (UNESCO, 2015).

La evidencia empírica para otros países sobre estos programas indica que han tenido, en el mejor de los casos, un efecto muy bajo sobre los niveles de aprendizaje. Por ejemplo, una evaluación rigurosa del programa “Una Laptop por Niño” implementado en escuelas primarias rurales en Perú en 2008, no encontró ningún efecto sobre el desempeño de los niños en matemática y lengua, un resultado preocupante dado que el costo de dicha iniciativa superó los US\$200 millones (??). Tampoco se encontraron resultados sobre los aprendizajes al evaluar la implementación del Plan Ceibal en Uruguay, que otorgó computadoras portátiles a todos los alumnos y maestros de las escuelas primarias del país (de Melo *et al.* , 2013).

En resumen, la evidencia sugiere que la simple entrega de computadoras no es suficiente para lograr mejoras en los logros académicos. Una de las posibles razones detrás de esta ausencia de resultados es que, si bien el hardware es una condición necesaria, se vuelve imprescindible acompañarlo con nuevas prácticas pedagógicas que integren la tecnología al aula e incentiven un uso de esta herramienta de forma pertinente para el aprendizaje (Rivas, 2018). En principio, Conectar Igualdad no sólo contempló la entrega de computadoras portátiles sino que se estipularon acciones logísticas para mejorar la conectividad de las escuelas, y capacitar a los docentes y

³⁷Esto marcó una diferencia con otras experiencias internacionales donde los programas se enfocaban en escuelas primarias.

³⁸Como es de esperarse, además, el uso frecuente de la computadora con fines recreativos (y no escolares) también está correlacionado negativamente con los logros de aprendizaje (UNESCO, 2015).

directivos en el uso de nuevas tecnologías, aunque hay alguna evidencia acerca de errores en la implementación del programa y la capacitación docente (Lago Martínez and Dughera, 2013, Zanotti and Arana, 2015). Otro punto a considerar es que los planes *One to One* fueron pensados en un momento en que el acceso a la información se encontraba mucho más restringido. Actualmente, la multiplicación de teléfonos inteligentes a bajo costo con acceso a internet ha cambiado radicalmente la relación de niños, niñas y adolescentes con la tecnología respecto de lo que era en el momento de su concepción. De acuerdo a los resultados reportados en Ministerio de Educación de la Nación (2017), en 2016 el 76 % de los alumnos en sexto grado de primaria tiene acceso a un teléfono celular propio, y este porcentaje se eleva al 96 % para los alumnos en el último año de secundaria.

Así, el desafío hoy en día ya no se centra tanto en el acceso a las TICs sino en la capacidad de poder usarlas con contenido pedagógico. En este contexto, el “Plan Aprender Conectados”, creado el año pasado en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, engloba la política digital actual. La nueva iniciativa, propone continuar con la distribución de equipos, pero ya no a los alumnos, sino a las instituciones educativas. El foco de Aprender Conectados se encuentra en el proceso pedagógico: una mayor capacitación docente para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las TICs, la incorporación de nuevas tecnologías a los proyectos pedagógicos, y la integración de contenidos curriculares como la programación y la robótica, que se vuelven cada vez más relevantes.³⁹ Además, una de las iniciativas interesantes en el marco del plan Aprender Conectados tiene que ver con la generación de información, que buscará integrar la evaluación de competencias digitales en las pruebas Aprender. Esta información podría convertirse en un insumo clave para el seguimiento y la evaluación de programas de alfabetización digital. Sin embargo, dado que el programa fue reglamentado recién en 2018 aún no se disponen de datos que permitan conocer sus resultados o su impacto en términos de la calidad educativa. A su vez, si bien hay documentos que permiten conocer la planificación de este programa, es escasa la información acerca de su implementación efectiva.

Por último, un ejemplo que vale la pena mencionar respecto de cómo el uso de la tecnología puede contribuir a una reducción de las inequidades educativas, tiene que ver con las escuelas Secundarias Rurales Mediadas por TICs. En 2012, UNICEF Argentina inició una cooperación con las provincias de Chaco, Jujuy, Misiones y Salta con el fin de garantizar el derecho a la educación secundaria en comunidades rurales, particularmente en los parajes más aislados. Secundarias Rurales Mediadas por TICs es una iniciativa que busca ampliar el acceso a este nivel educativo a la

³⁹Fuente: Sitio oficial de Aprender Conectados, <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprenderconectados>.

vez que reduce la brecha digital entre jóvenes de entornos rurales y urbanos. En la práctica, se trata de aulas localizadas en comunidades rurales dispersas (donde previamente no había escuelas secundarias) a las que los alumnos asisten todos los días y donde acceden a múltiples tecnologías. A su vez, en la sede central en la capital provincial, docentes de distintas disciplinas se reúnen, planifican sus propuestas y se comunican con los estudiantes por medio de dispositivos tecnológicos (UNICEF, 2017a).

Según UNICEF (2016b), en 2016 Secundarias Rurales Mediadas por TICs había alcanzado una matrícula total de 852 estudiantes en las cuatro provincias en las que opera. Si bien se trata de un alcance mucho menos masivo que el de otros programas, y todavía enfrenta una serie de desafíos en materia de infraestructura de las aulas y la conectividad a internet, constituye un ejemplo innovador de cómo el uso de las tecnologías puede posibilitar formatos educativos alternativos que se adapten a las particularidades de las zonas más remotas, avanzando hacia una mayor igualdad en el acceso a la educación.

9. Comentarios finales

Los conocimientos y las habilidades que los niños, niñas y adolescentes adquieren durante su paso por el sistema educativo determinan en gran medida sus perspectivas futuras: un sistema que logra acompañar y brindar una formación adecuada a sus alumnos, incrementa sus chances de continuar con estudios superiores, de acceder a puestos de trabajo de mejor calidad y facilita la participación plena en la sociedad. Es por ello que garantizar el acceso a una educación de calidad es un pilar fundamental para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades.

A lo largo de este trabajo se analizó el estado actual y la evolución de la situación educativa en Argentina en las últimas décadas, poniendo de relieve tanto los avances registrados como también los desafíos pendientes, en el marco de las experiencias de otros países de la región. Además, se presentaron y discutieron algunas políticas educativas recientes, con énfasis en aquellas más relevantes para los sectores más vulnerables, que permitan avanzar hacia una mayor calidad educativa con inclusión social.

La evidencia aquí presentada confirma, por un lado, que Argentina ha mostrado progresos significativos en lo que respecta a acceso a la educación. Tanto a nivel primario como secundario, las tasas de asistencia registradas entre los niños, niñas y jóvenes argentinos se encuentran entre las más altas de la región. Por el otro, sin embargo, aún persisten importantes desafíos en lo que respecta a eficiencia en las trayectorias escolares, algo que se ve reflejado en las tasas de sobreedad, los altos niveles de deserción escolar y las bajas tasas de graduación, sobre todo en el nivel

secundario. Más aún, las distintas evaluaciones de aprendizajes sugieren que, no sólo los alumnos argentinos exhiben un desempeño pobre si se lo compara con los demás países de la región, sino que las habilidades que incorporan durante su paso por el sistema educativo se distribuyen de manera muy desigual, con un fuerte gradiente socioeconómico.

Del análisis de las políticas educativas descritas en este trabajo, surgen algunas líneas de acción, que se desarrollan a continuación, organizadas en tres grandes grupos. El primero tiene que ver con el nivel inicial y la primera infancia. La evidencia sobre el potencial que tienen las inversiones en los primeros años de vida, tanto para fortalecer las trayectorias educativas posteriores, como para reducir las brechas de desempeño entre grupos, es vasta. No obstante, en Argentina hay una gran proporción de niños, en particular los menores de 5 años, que todavía no logran acceder al nivel inicial. Esto hace indispensable continuar con la expansión de la cobertura, priorizando a los grupos más vulnerables que no cuentan con opciones alternativas. En la misma línea, también es necesario fortalecer la atención de la primera infancia y pensar en una política integral que supere el problema de fragmentación y desigualdad de la oferta, y asegure estándares mínimos de calidad. Los programas de apoyo a la crianza que buscan promover actividades de estimulación cognitiva en el hogar por parte de los padres de niños pequeños, han mostrado ser una herramienta efectiva para el desarrollo de habilidades durante la primera infancia. Reforzar este tipo de programas ha mostrado ser clave para fomentar la adquisición temprana de competencias, mejorar el rendimiento de inversiones educativas futuras, y reducir las brechas de habilidades con que niños de distintos entornos entran al sistema educativo formal.

El segundo gran desafío pendiente, y que ocupa a gran parte de la política e investigación educativa hoy en día, es el nivel secundario. Los resultados de evaluaciones estandarizadas tanto nacionales como internacionales reflejan que buena parte de los alumnos no adquieren las competencias mínimas, y esto no ha cambiado en los últimos diez años. Asimismo, los alumnos enfrentan serias dificultades para sostener sus trayectorias escolares, reflejado en los altos niveles de repitencia y abandono escolar. A esto se suman las enormes disparidades según la condición socioeconómica de los alumnos, escuelas y provincias, poniendo en evidencia la necesidad de transformar la escuela secundaria para que pueda acompañar las trayectorias educativas de los jóvenes que acceden al nivel y lograr una mejor articulación con el mundo universitario y laboral.

En este sentido, algunos programas como las transferencias monetarias condicionadas se han transformado en una herramienta de apoyo a las familias para acompañar e incentivar a los jóvenes a asistir al secundario, una condición necesaria para promover el aprendizaje, aunque claramente no suficiente. Los

programas focalizados hacia jóvenes con mayor riesgo de abandono, que brindan apoyo más personalizado y ofrecen programas flexibles y adaptados a las necesidades del alumno, también tienen un gran potencial para prevenir la deserción escolar y mejorar el desempeño, a la vez que responden a una mayor equidad educativa. Sin embargo, es necesario resaltar que, más allá de los esfuerzos particulares de políticas específicas, la escuela secundaria se encuentra en un momento visagra en que se vuelve necesario repensar su formato de manera integral de modo de asegurar la permanencia de los alumnos en la escuela mientras incorporan aprendizajes de calidad y se garantiza su derecho de acceso a la educación.

Por último, una cuestión que surge reiteradamente a lo largo del documento tiene que ver con la generación de información educativa y su uso estratégico. La mejora de la educación es un tema prioritario y decisivo. Pero para realizar diagnósticos acertados, diseñar estrategias, alinear objetivos, y aunar esfuerzos de distintos organismos gubernamentales para mejorar la calidad educativa, es esencial contar con sistemas de información, monitoreo y evaluación que permitan el seguimiento de cada alumno a lo largo de su paso por el sistema educativo. Hoy en día, la tecnología permite que la información esté disponible a muy bajo costo y en tiempo real, posibilitando la detección temprana de casos de trayectorias escolares irregulares y actuando desde la prevención y el acompañamiento personalizado. Además, contar con información confiable y oportuna sobre el aprendizaje de los alumnos, la repitencia o el abandono permite identificar a las escuelas más críticas y así orientar el asesoramiento hacia ellas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada caso.

Un último punto que vale la pena mencionar, y en parte relacionado a la escasez de información, es la falta de evaluaciones de impacto rigurosas de muchos de los programas educativos presentados en este documento. Estas evaluaciones permitirían identificar aquellos programas que, a igual costo, generan los mayores beneficios, constituyendo un insumo muy valioso para orientar la toma de decisiones por parte de los responsables de la formulación de las políticas educativas.

Referencias

- Araujo, María CAridad, López Boo, Florencia, and Puyana, Juan Manuel. 2013. *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Arias Ortiz, Elena, and Cristia, Julian P. 2014. *El BID y la tecnología para mejorar el aprendizaje: cómo promover programas*. Nota Técnica del BID 670. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Attanasio, Orazio P., Fernández, Camila, Fitzsimons, Emla O. A., Grantham-McGregor, Sally M., Meghir, Costas, and Rubio-Codina, Marta. 2014. Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial. *BMJ*, **349**(Sept.), g5785.
- Behrman, Jere R., Cheng, Yingmei, and Todd, Petra E. 2004. Evaluating Preschool Programs When Length of Exposure to the Program Varies: A Nonparametric Approach. *The Review of Economics and Statistics*, **86**(1), 108–132.
- Berlinski, Samuel, and Schady, Norbert. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Berlinski, Samuel, Galiani, Sebastian, and Gertler, Paul. 2009. The effect of pre-primary education on primary school performance. *Journal of Public Economics*, **93**(1–2), 219–234.
- Berlinski, Samuel, Galiani, Sebastian, and McEwan, Patrick J. 2011. Preschool and Maternal Labor Market Outcomes: Evidence from a Regression Discontinuity Design. *Economic Development and Cultural Change*, **59**(2), 313–344.
- Bernal, Raquel, Fernández, Raquel, Flórez, Carmen Elisa, and Gaviria, Alejandro. 2009. *Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF*. Documento CEDE 005854. Universidad de los Andes - CEDE.
- Binstock, Georgina, and Cerrutti, Marcela. 2005. *Carreras truncadas: el abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- Binstock, Georgina, Gogna, Mónica, Fernández, Silvia, Ibarlucía, Inés, and Zamberlin, Nina. 2008. *Embarazo en la Adolescencia en Argentina: Recomendaciones de política basadas en la evidencia*. Buenos Aires: CEDES.
- Busso, Matías, Cristia, Julián, Hincapié, Diana, Messina, Julián, and Ripani, Laura. 2017. *Aprender Mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cardini, Alejandra, and D’Alessandre, Vanesa. 2019. *Transformar la Educación Secundaria. Metas Estratégicas para Transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Chetty, Raj, Friedman, John N., Hilger, Nathaniel, Saez, Emmanuel, Schanzenbach, Diane Whitmore, and Yagan, Danny. 2011. How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star. *The Quarterly Journal of Economics*, **126**(4), 1593–1660.
- Cunha, Flavio, and Heckman, James. 2007. The Technology of Skill Formation. *American Economic Review*, **97**(2), 31–47.
- de Hoyos, Rafael, Ganimian, Alejandro, and Holland, Peter. 2017. *Teaching with the Test: Experimental Evidence on Diagnostic Feedback and Capacity Building for Public Schools in Argentina*. Policy Research Working Paper 8261. World Bank.
- De Leon, Maria Gimena. 2017. *Jovenes que cuidan: imactos en su inclusion social*. Documento de Trabajo 158. CIPPEC.
- de Melo, Goia, Machado, Alina, Miranda, Alfonso, and Viera, Magdalena. 2013. *Impacto del Plan Ceibal en el aprendizaje. Evidencia de la mayor experiencia OLPC*. Documento de Trabajo 13. Universidad de la República.
- Edo, Maria, and Marchionni, Mariana. 2018. *Fading Out Effect or Long Lasting Nudge? The impact of a Conditional Cash Transfer Program Beyond Starting the School Year in Argentina*. Documento de trabajo CEDLAS 225.
- Edo, Maria, Marchionni, Mariana, and Garganta, Santiago. 2017. Compulsory education laws or incentives from CCT programs? Explaining the rise in secondary school attendance rate in Argentina. *education policy analysis archives*, **25**(0), 76.
- Eickmann, Sophie H., V, Ana C., Guerra, Miriam Q., Lima, Marilia C., C, Pedro I., Huttly, Sharon R. A., and Worth, Ann Ash. 2003. Improved cognitive and motor development in a community-based intervention of psychosocial stimulation in northeast Brazil. *Developmental Medicine and Child Neurology*, **45**(8), 536–541.
- Esper, Tomás. 2017. Educación Secundaria: obligatoriedad, expansión y segmentación. Una evaluación del plan FinEs 2 como alternativa al formato tradicional. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, **7**(4).
- Ferrer, Jorge, and Fizbein, Ariel. 2015. *What has happened with learning assessment systems in Latin America? Lessons from the last decade of experience*. Working Paper 100245. World Bank.
- Fizbein, Ariel, Schady, Norbert, Ferreira, Francisco H. G., Grosh, Margaret, Keheler, Niall, Olinto, Pedro, and Skoufias, Emmanuel. 2009. *Transferencias monetarias condicionadas: Reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington, DC: Bando Mundial.
- Ganimian, Alejandro. 2014. *Avances y desafíos pendientes: Informe sobre el desempeño de Argentina en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) del 2013*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Proyecto Educar 2050.

- Ganimian, Alejandro. 2015. *El termómetro educativo: Informe sobre el desempeño de Argentina en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) 2005-2013. Proyecto Educar 2050*.
- Grantham-McGregor, S. M, Powell, C. A, Walker, S. P, and Himes, J. H. 1991. Nutritional supplementation, psychosocial stimulation, and mental development of stunted children: the Jamaican Study. *The Lancet*, **338**(8758), 1–5.
- Heckman, James J. 2006. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, **312**(5782), 1900–1902.
- Heckman, James J., Stixrud, Jora, and Urzua, Sergio. 2006. The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior. *Journal of Labor Economics*, **24**(3), 411–482.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2015. *Encuesta Nacional de Jóvenes 2014. Principales resultados*. Buenos Aires: INDEC.
- Johnson, Rucker C., and Jackson, C. Kirabo. 2019. Reducing Inequality through Dynamic Complementarity: Evidence from Head Start and Public School Spending. *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Lago Martínez, Silvia, and Dughera, Lucila. 2013. Un acercamiento posible al Programa Conectar (y la) Igualdad. *Ciencias Sociales*, **84**.
- Llach, Juan, Adrogué, Cecilia, Gigaglia, María, and Orgales, Catherine Rodriguez. 2009. Do Longer School Days Have Enduring Educational, Occupational, or Income Effects? A Natural Experiment in Buenos Aires, Argentina. *Economía*, **10**(1), 1–43.
- Michel Torino, María Belén. 2018. *Efectos de los Modelos 1 a 1 sobre la Continuidad Académica y Laboral. Evidencia del Programa Conectar Igualdad*. Tesis de Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Ministerio de Educación. 2010. *Temas de Educación. Las cifras de la Educación Inicial 8 y sus modelos de organización*. Temas de Educación 5(8). Ministerio de Educación - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).
- Ministerio de Educación. 2012. *La Educación Argentina en Cifras 2012*. Buenos Aires: Ministerio de Educación - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).
- Ministerio de Educación. 2013. *La Educación Argentina en Cifras 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Educación - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).
- Ministerio de Educación. 2017a. *Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina - Secundaria Federal 2030*. Ministerio de Educación - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa.

- Ministerio de Educación. 2017b. *Programa Escuelas Faro. Caracterización*. Ministerio de Educación - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2017a. *Programa Escuelas Faro. Documento Marco*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2017b. *Programa Escuelas Faro. Punto de Partida*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2018a. *Anuario Estadístico Educativo 2018 – 1ra Edición*. Dirección de Información y Estadísticas Educativas (DIEE).
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2018b. *Factores condicionantes de los aprendizajes. Primaria y secundaria*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología - Secretaría de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2018c. *Relevamiento Anual 2017, datos provisorios*. Dirección de Información y Estadísticas Educativas (DIEE).
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2018d. *Relevamiento Anual 2018, datos provisorios*. Dirección de Información y Estadísticas Educativas (DIEE).
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2019. *Aprender 2018. Informe Nacional de Resultados. 6to año nivel Primario*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología – Secretaría de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación de la Nación. 2017. *Aprender 2016. Acceso y uso de TIC en estudiantes y docentes*. Ministerio de Educación - Secretaría de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación de la Nación. 2018a. *Cómo leer el reporte por escuela*. Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación de la Nación. 2018b. *Investigación Evaluativa del plan FinEs 2*. Ministerio de Educación - Secretaría de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. 2019. *Escuelas Promotoras. Evaluación de Impacto*. Dirección de Evaluación e Investigación Educativa.
- Ministerio de Educación y Deportes. 2017. *Anuario Estadístico Educativo 2017*. Ministerio de Educación y Deportes - Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE).

- Ministerio de Educación y Deportes. 2018a. *Aprender 2017. Informe de Resultados Primaria*. Ministerio de Educación y Deportes - Secretaría de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación y Deportes. 2018b. *Aprender 2017. Informe de Resultados Secundaria*. Ministerio de Educación y Deportes - Secretaría de Evaluación Educativa.
- Montenegro, Claudio, and Patrinos, Harry Anthony. 2014. *Comparable Estimates of Returns to Schooling around the World*. Tech. rept. 7020.
- Mundial, Banco. 2014. *Segundo proyecto de mejoramiento de la educación rural*. Project Appraisal Document (PAD) 557.
- Nores, Milagros, Bernal, Raquel, and Barnett, Steven. 2018. *Center-Based Care for Infants and Toddlers: The AeioTU Randomized Trial*. National Institute for Early Education Research Working Paper.
- OECD. 2010. *Pathways to Success - How knowledge and skills at age 15 shape future lives in Canada*. OECD, PISA Publisher.
- OECD. 2014. *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*. PISA, OECD Publishing.
- OECD. 2015. *Students, Computers and Learning: Making the Connection*. Paris: OECD, PISA Publishing.
- OECD. 2016. *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. Paris: PISA, OECD Publishing.
- OECD. 2019. *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*. Paris: OECD, PISA Publishing.
- OEI. 2018. *Argentina: El estado de las Políticas Docentes*. Diálogo Interamericano y la Organización de Estados Iberoamericanos.
- Oreopulos, Philip, and Salvanes, Kjell G. 2011. Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling. *Journal of Economic Perspectives*, **25**(1).
- por la Educación, Observatorio Argentinos. 2018. *El camino hacia la graduación: ¿una misión imposible?* Tech. rept.
- Quílez Serrano, Manuel, and Vázquez Recio, Rosa. 2012. Aulas multigrado o el mito de la mala calidad de enseñanza en la escuela rural. *Revista Iberoamericana de Educación*, **59**(2).
- Rivas, Axel. 2010. *Radiografía de la educación Argentina*. 1 edn. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.
- Rivas, Axel. 2018. *Un sistema educativo digital para la Argentina*. Documento de Trabajo 165. CIPPEC.

- Rosero, Jose, and Oosterbeek, Hessel. 2011. *Trade-offs between Different Early Childhood Interventions: Evidence from Ecuador*. Documento de discusión del Tinbergen Institute 11-102/3. Faculty of Economics and Business, University of Amsterdam y Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Sanchez, Belén, and Coto, Paula. 2016. *Inspiraciones alcanzables: 15 políticas educativas destacadas en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC, Natura e Instituto Natura.
- Schady, Norbert, Behrman, Jere, Araujo, Maria Caridad, Azuero, Rodrigo, Bernal, Raquel, Bravo, David, Lopez-Boo, Florencia, Macours, Karen, Marshall, Daniela, Paxson, Christina, and Vakis, Renos. 2015. Wealth Gradients in Early Childhood Cognitive Development in Five Latin American Countries. *Journal of Human Resources*, **50**(2), 446–463.
- UNESCO. 2015. *TERCE. Factores Asociados*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. 2016. *Informe de resultados TERCE: logros de aprendizaje*. Paris: UNESCO.
- UNICEF. 2016a. *Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina*. Argentina: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- UNICEF. 2016b. *Informe anual de actividades. Argentina 2016*. UNICEF.
- UNICEF. 2017a. *Guía para la implementación de Secundarias Rurales mediadas por TIC*. UNICEF.
- UNICEF. 2017b. *Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de casos a nivel provincial, Primera etapa*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); FLACSO.
- UNICEF, FLACSO, and CIPPEC. 2018. *Análisis de los Centros de Primera Infancia. Principales resultados - Informe preliminar*.
- Veleda, Cecilia. 2013. *Nuevos tiempos para la educación primaria: lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Unicef Argentina.
- Viego, Valentina. 2015. Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, **23**.
- Zanotti, Agustín, and Arana, Agustín. 2015. Implementación del Programa Conectar Igualdad en el aglomerado Villa María-Villa Nueva, Córdoba, Argentina. *Ciencia, docencia y tecnología*, May, 120–143.