

**Documento del
Banco Mundial**

Informe N°: 38467

INFORME DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS

ARGENTINA

**PRIMER PROYECTO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
(PRÉSTAMO 3794)**

**PROYECTO DE DECENTRALIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA
Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN POLIMODAL
(SEGUNDO PROYECTO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA)
(PRÉSTAMO 3971)**

**TERCER PROYECTO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA
(PRÉSTAMO 4313)**

31 de enero de 2007

*División de Evaluación de programas sectoriales, temáticos y mundiales
Grupo de Evaluación Independiente*

Equivalencias monetarias (promedios anuales)

Unidad monetaria = Peso argentino

Primer proyecto de educación secundaria

AR\$1 = US\$0.5089 (febrero de 2002)

US\$1 = AR\$1.965

Segundo proyecto de educación secundaria

AR\$1 = US\$0.33 (octubre de 2004)

US\$1 = AR\$2.96

Tercer proyecto de educación secundaria

AR\$1 = US\$ 0.315 (febrero de 2003)

US\$1 = AR\$3.170

Abreviaturas y siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DELP	Documento de estrategia de reducción de la pobreza
DiNIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
EAP	Estrategia de asistencia al país
EGB3	Tercer ciclo de Educación General Básica, 7° a 9° grado
IEG	Grupo de Evaluación Independiente
IEGWB	Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial
IEP	Informe de evaluación de proyectos
IFE	Informe final de ejecución
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PIRLS	Estudio internacional sobre el progreso en la alfabetización lectora
PISA	Programa para la evaluación internacional de estudiantes
PREGASE	Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales
PRISE	Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación
PRODYMES	Proyecto de Decentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal
PROFEI	Programa de Fortalecimiento Educativo Institucional
PROMER	Proyecto de mejoramiento de la educación rural
PROMSE	Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo
TIMSS	Estudio sobre tendencias internacionales en matemáticas y ciencias
TTP	Trayectos técnico-profesionales
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

Ejercicio

Gobierno: 1 de enero al 31 de diciembre

Director General, Grupo de Evaluación Independiente	:	Sr. Vinod Thomas
Director, Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial	:	Sr. Ajay Chhibber
Jefe, División de Evaluación de programas sectoriales, temáticos y mundiales	:	Sr. Alain Barbu
Jefa de proyecto	:	Sra. Helen Abadzi

Misión del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (IEGWB): Mayor eficacia en términos de desarrollo mediante la excelencia y la independencia de la evaluación.

Acerca de este informe

El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (IEGWB) examina los programas y actividades del Banco Mundial con dos finalidades: primero, para velar por la integridad de los procedimientos de autoevaluación del Banco y verificar que la labor desarrollada por el Banco esté produciendo los resultados previstos y, segundo, para contribuir a preparar mejores orientaciones, políticas y procedimientos gracias a la difusión de las enseñanzas aprendidas con la experiencia. Como parte de esta labor, el IEGWB evalúa anualmente alrededor del 25% de las operaciones crediticias del Banco. Al seleccionar operaciones para su evaluación, se da preferencia a las que son novedosas, grandes o complejas; las que son relevantes para futuros estudios o evaluaciones sobre los países; aquellas para las que los Directores Ejecutivos o la administración del Banco han solicitado evaluaciones y aquellas que probablemente dejen enseñanzas importantes. Las operaciones, temas y enfoques analíticos seleccionados para las evaluaciones apoyan los estudios de evaluación de mayor alcance.

Un informe de evaluación de un proyecto (IEP) se basa en un examen del informe final de ejecución (una autoevaluación efectuada por el departamento responsable del Banco) y en tareas sobre el terreno realizadas por el IEGWB. A fin de preparar el informe de evaluación, el personal del IEGWB examina la documentación sobre el proyecto, entrevista al personal de operaciones y, en la mayoría de los casos, realiza una visita al país prestatario para analizar la operación con el personal del Banco, funcionarios de gobierno, otras partes interesadas y los beneficiarios. En consecuencia, el informe de evaluación trata de validar y aumentar la información proporcionada en el informe final de ejecución (IFE), además de examinar cuestiones de interés especial para estudios más amplios del IEGWB.

Cada informe de evaluación está sujeto a un examen de pares y a la aprobación por los directivos del IEGWB. Una vez que ha sido aprobado internamente, el informe es examinado por el departamento responsable del Banco y enmendado según sea necesario. Seguidamente, dicho informe se envía al prestatario para que lo examine y las observaciones de éste se adjuntan al documento que se envía al Directorio Ejecutivo del Banco. Una vez que un informe de evaluación ha sido remitido al Directorio, se pone a disposición del público.

Acerca del sistema de calificación del IEGWB

Los métodos de evaluación empleados por el IEGWB, ensayados a lo largo del tiempo, son adecuados para la amplia gama de tareas del Banco. Los métodos son rigurosos y, al mismo tiempo, tienen el nivel de flexibilidad necesario para la adaptación a los instrumentos de préstamos, el diseño de proyectos o el enfoque sectorial. Todos los evaluadores del IEGWB aplican el mismo método básico para decidir las calificaciones de los proyectos. A continuación figuran la definición y la escala de calificaciones utilizadas para cada criterio de evaluación (para más información, véase el sitio del IEGWB en la web: <http://worldbank.org/ieg>).

Efecto directo: Medida en que se lograron o se espera que se logren eficientemente los principales objetivos pertinentes de la operación. La calificación tiene tres dimensiones: pertinencia de los objetivos, eficacia y eficiencia. **Pertinencia de los objetivos** es la medida en que los objetivos del proyecto son coherentes con las actuales prioridades de desarrollo del país y con las estrategias y metas institucionales actuales de asistencia del Banco, tanto a nivel sectorial como de los países (expresadas en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, las estrategias de asistencia a los países, los documentos de estrategias sectoriales, las políticas operacionales). **Eficacia** es la medida en que se han logrado o se espera que se logren los objetivos del proyecto, tomando en cuenta su importancia relativa. **Eficiencia** es la medida en que el proyecto logró o se espera que logre resultados superiores al costo de oportunidad del capital y beneficios al menos comparables, en función de los costos, con los de las soluciones alternativas. Por lo general, esta dimensión no se aplica a las operaciones de ajuste. **Posibles calificaciones de este componente en la evaluación:** muy satisfactorio, satisfactorio, moderadamente satisfactorio, moderadamente insatisfactorio, insatisfactorio, deficiente.

Riesgo para los efectos directos en el desarrollo: El riesgo, en el momento de la evaluación, de que los efectos directos en el desarrollo (o los efectos directos esperados) no se mantengan (o materialicen). **Posibles calificaciones de este componente en la evaluación:** alto, considerable, moderado, insignificante a bajo, sin evaluar.

Desempeño del Banco: Medida en que los servicios proporcionados por el Banco aseguraron la calidad de la operación desde un principio y apoyaron la ejecución eficaz mediante una supervisión apropiada (con inclusión de disposiciones de transición adecuadas para el funcionamiento regular de las actividades respaldadas una vez cerrado el préstamo o crédito), para lograr los efectos directos en términos de desarrollo. La calificación tiene dos dimensiones: calidad desde un principio y calidad de la supervisión. **Posibles calificaciones de este componente en la evaluación:** muy satisfactorio, satisfactorio, moderadamente satisfactorio, moderadamente insatisfactorio, insatisfactorio, deficiente.

Desempeño del prestatario: Medida en que el prestatario se identificó con el proyecto, asumió la responsabilidad de velar por la calidad de los preparativos y la ejecución, y cumplió con los pactos y acuerdos para lograr los objetivos de desarrollo y la sostenibilidad. La calificación tiene dos dimensiones: desempeño del gobierno y desempeño del organismo de ejecución. **Posibles calificaciones de este componente en la evaluación:** muy satisfactorio, satisfactorio, moderadamente satisfactorio, moderadamente insatisfactorio, insatisfactorio, deficiente.

Índice

Principales calificaciones.....	iv
Principales responsables.....	v
Prefacio	vii
Resumen.....	ix
1. Antecedentes.....	1
Estrategia sectorial del Banco.....	3
2. Objetivos y ejecución de los proyectos	4
<i>RESULTADOS DE LOS PROYECTOS PRODYMES.....</i>	<i>7</i>
Objetivo: Ampliación del acceso a la educación secundaria y mejoramiento de la infraestructura física (eficacia: considerable)	8
Objetivo: Mejoramiento de la calidad de la educación (eficacia: moderada)	10
Objetivo: Fortalecimiento de la capacidad de gestión (eficacia: moderada, en general).....	14
3. Calificaciones.....	17
Efectos directos de los proyectos.....	17
Riesgo para los efectos directos en el desarrollo	18
Desempeño del Banco.....	18
Desempeño del prestatario.....	19
Diseño, ejecución y utilización de las actividades de seguimiento y evaluación	19
4. Problemas detectados y perspectivas de la estrategia sectorial.....	21
Autonomía curricular, rendición de cuentas y aprovechamiento del tiempo de instrucción	21
Habilidades de lectura limitadas en la enseñanza secundaria.....	24
Eficiencia de la instrucción y efectos directos sobre el mercado laboral ..	25
5. Lecciones.....	27
Referencias.....	28
Anexo A. Ejecución de los componentes del proyecto	31
Anexo B. Hoja de datos básicos	39

Anexo C. Comentarios del prestatario.....49**Gráficos**

Gráfico 1. Evolución de los indicadores educativos en Argentina	1
Gráfico 2. Variación de la matrícula en las provincias respaldadas por el PRODYMES I	9
Gráfico 3: Dos alumnos acarrear libros de la biblioteca durante horas de clase.....	11
Gráfico 4 y Gráfico 5. Resultados de las pruebas de conocimientos de lengua y matemáticas en el último año de secundaria basados en una muestra nacional (1995-2001).....	21
Gráfico 6. Un alumno de 4° grado estudia con material fotocopiado.....	24

Cuadros

Cuadro 1. Objetivos de los proyectos de educación secundaria	6
Cuadro 2. Tasas de deserción, promoción y repetición de las escuelas respaldadas por el PRODYMES II.....	10
Cuadro 3. PRODYMES I: Indicadores de aprendizaje por provincia	13
Cuadro 4. PRODYMES III: Comparación de efectos directos.....	14

Principales calificaciones

	<i>IFE*</i>	<i>Examen del IFE*</i>	<i>IEP</i>
<i>Primer proyecto de educación secundaria (Préstamo 3794)</i>			
Efecto directo	Satisfactorio	Satisfactorio	Moderadamente satisfactorio
Riesgo para los efectos directos en el desarrollo** (Sostenibilidad)	Probable	Probable	Moderado
Desempeño del Banco	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Desempeño del prestatario	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
<i>Segundo proyecto de educación secundaria (Préstamo 3971)</i>			
Efecto directo	Insatisfactorio	Moderadamente insatisfactorio	Moderadamente satisfactorio
Riesgo para los efectos directos en el desarrollo** (Sostenibilidad)	Probable	Probable	Moderado
Desempeño del Banco	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Desempeño del prestatario	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
<i>Tercer proyecto de educación secundaria (Préstamo 4313)</i>			
Efecto directo	Satisfactorio	Satisfactorio	Moderadamente satisfactorio
Riesgo para los efectos directos en el desarrollo** (Sostenibilidad)	Probable	Probable	Moderado
Desempeño del Banco	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Desempeño del prestatario	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio

- *El informe final de ejecución (IFE) es una autoevaluación realizada por la división de operaciones competente del Banco. El examen del IFE es un documento intermedio del IEG tendiente a verificar en forma independiente las conclusiones del IFE.

** Según las directrices sobre armonización emitidas en 2006, la "sostenibilidad" ha sido reemplazada por el "riesgo para los efectos directos en el desarrollo", y se han agregado nuevas calificaciones para el seguimiento y la evaluación.

Principales responsables

	<i>Jefe de proyecto</i>	<i>Jefe de división/ Director sectorial</i>	<i>Director a cargo de las operaciones en el país</i>
<i>Primer proyecto de educación secundaria (Préstamo 3794)</i>			
Evaluación inicial	Luis Pisani	Julian Schweitzer	Ping-Cheung Loh
Evaluación final	Juan Prawda	Ana María Arriagada	Myrna Alexander
<i>Segundo proyecto de educación secundaria (Préstamo 3971)</i>			
Evaluación inicial	Guiomar N. de Mello	Alain Colliou	Gobind Nankani
Evaluación final	Juan Prawda	Eduardo Velez	Axel van Trotsenburg
<i>Tercer proyecto de educación secundaria (Préstamo 4313)</i>			
Evaluación inicial	William Experton	Donald Winkler	Myrna Alexander
Evaluación final	Juan Prawda	Marito Garcia	Axel van Trotsenburg

Prefacio

El presente es el informe de evaluación (IEP) de tres proyectos de educación secundaria en Argentina:

Primer proyecto de educación secundaria (Préstamo 3794, conocido como PRODYMES I), para el que se aprobó un préstamo de US\$190 millones en septiembre de 1994. El préstamo se cerró el 30 de junio de 2001 de diciembre de 2000, tras diversas prórrogas que totalizaron 12 meses; se cancelaron US\$28,8 millones.

Segundo proyecto de educación secundaria (Préstamo 3971, conocido como PRODYMES II), para el que se aprobó un préstamo de US\$115,5 millones en diciembre de 1995. El préstamo se cerró el 30 de junio de 2004, tras diversas prórrogas que totalizaron 36 meses; se cancelaron US\$13,2 millones.

Tercer proyecto de educación secundaria (Préstamo 4313, conocido como PRODYMES III), para el que se aprobó un préstamo de US\$119 millones en abril de 1998. El préstamo se cerró el 31 de diciembre de 2002, tras diversas prórrogas que totalizaron 12 meses; se cancelaron US\$0,49 millones.

Se decidió evaluar estos proyectos en Argentina con el objeto de estudiar las dificultades que se plantean al tratar de mejorar los efectos directos en el aprendizaje en un país de ingreso mediano durante un período de crisis financiera.

El IEP se basa en las fuentes siguientes: informes finales de ejecución (IFE), informes de evaluación inicial preparados por el personal, convenios de préstamo y documentos sobre los proyectos, especialmente los informes de supervisión. Una misión del IEG visitó Argentina en agosto de 2006 para entrevistarse con funcionarios y beneficiarios, presenciar clases en algunas escuelas y reunir otra información pertinente. Sus integrantes realizaron visitas en las provincias de Río Negro, Mendoza, Misiones y Buenos Aires. La autora agradece la amplia colaboración prestada por los funcionarios públicos que recibieron a la misión.

En cumplimiento de los procedimientos estándar del IEG, se remitieron copias del borrador del IEP a los funcionarios y organismos públicos pertinentes para que los examinaran y formularan los comentarios que estimaran convenientes. Los comentarios del prestatario se tomaron en cuenta y son adjuntados en el Anexo C.

Resumen

En los años noventa, Argentina llevó a cabo una serie de proyectos de educación secundaria con el objeto de extender este nivel de educación a la población de bajos ingresos. Estos proyectos fueron los siguientes:

Primer proyecto de educación secundaria (Préstamo 3794, conocido como PRODYMES I), para el que se aprobó un préstamo de US\$190 millones en septiembre de 1994. El préstamo se cerró el 30 de junio de 2001 de diciembre de 2000, tras diversas prórrogas que totalizaron 12 meses; se cancelaron US\$28,8 millones.

Segundo proyecto de educación secundaria (Préstamo 3971, conocido como PRODYMES II), para el que se aprobó un préstamo de US\$115,5 millones en diciembre de 1995. El préstamo se cerró el 30 de junio de 2004, tras diversas prórrogas que totalizaron 36 meses; se cancelaron US\$13,2 millones.

Tercer proyecto de educación secundaria (Préstamo 4313, conocido como PRODYMES III), para el que se aprobó un préstamo de US\$119 millones en abril de 1998. El préstamo se cerró el 31 de diciembre de 2002, tras diversas prórrogas que totalizaron 12 meses; se cancelaron US\$0,49 millones.

Los tres proyectos tenían por objeto mejorar el acceso, la calidad y la gestión de la educación secundaria. Los proyectos se llevaron a cabo en un período en que el país atravesaba por una gran crisis financiera, y debieron modificarse y prorrogarse en repetidas ocasiones. Con todo, se realizaron casi todas las actividades planificadas. Los proyectos permitieron aumentar el número de cupos disponibles para los estudiantes, mejorar las tasas de retención y reducir las tasas de deserción. Las escuelas situadas en zonas de bajos ingresos se beneficiaron del mejoramiento de la infraestructura, y recibieron libros y equipo, incluida una gran cantidad de equipos de computación. Se impartió capacitación al personal sobre el uso de los equipos y para mejorar la gestión de la educación. Se establecieron sistemas de información para la administración para hacer un seguimiento de la evaluación de los alumnos y de los datos sobre los profesores con miras a reducir los gastos. No obstante, fue difícil modificar algunos aspectos de la remuneración de los profesores, por lo que, a pesar de algunas mejoras en materia de gestión, sólo se logró reducir marginalmente los gastos.

Las personas entrevistadas opinaron que las inversiones habían contribuido a mejorar la calidad de la educación, reducir las tasas de deserción y hacer más atractiva la escuela para los adolescentes de escasos recursos. Las escuelas que recibieron apoyo del PRODYMES II y III mostraron indicadores de matrícula y deserción alentadores. Sin embargo, los puntajes de las pruebas de lengua y matemáticas no mejoraron conforme a lo previsto, y con el tiempo algunos de esos puntajes empeoraron. En el marco de los proyectos se tomaron pocas medidas directas para mejorar la instrucción. Las observaciones del desarrollo de las clases efectuadas durante la misión indican que el tiempo de instrucción no se aprovecha bien debido a que los estudiantes no cuentan con un libro de texto para cada uno. Esta situación obliga incluso a los alumnos adelantados en matemáticas a copiar del pizarrón y a estudiar valiéndose de fotocopias. La

ineficiencia y el tiempo perdido en estas tareas pueden explicar en cierta medida los escasos efectos directos de los proyectos en el aprendizaje.

Los efectos directos de los tres proyectos se califican de *moderadamente satisfactorios* debido a que, en términos generales, no se cumplieron los objetivos de aprendizaje, y los relativos al desarrollo institucional sólo se lograron parcialmente. El riesgo para los efectos directos en el desarrollo se califica de *moderado*; el aumento de la matrícula ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, pero los beneficios permanentes como resultado del suministro de equipos y de la capacitación de los profesores son inciertos. El desempeño tanto del Banco como del prestatario se califica de *satisfactorio*. La calidad desde las primeras etapas fue satisfactoria. El Banco fue flexible durante la crisis financiera, la gestión fue estable, y los proyectos fueron regularmente supervisados. A pesar de la complejidad de los proyectos y las restricciones de fondos de contrapartida por causa de la crisis, el prestatario ejecutó la mayoría de las actividades según los planes.

Esta evaluación ofrece varias lecciones con respecto al sector de educación:

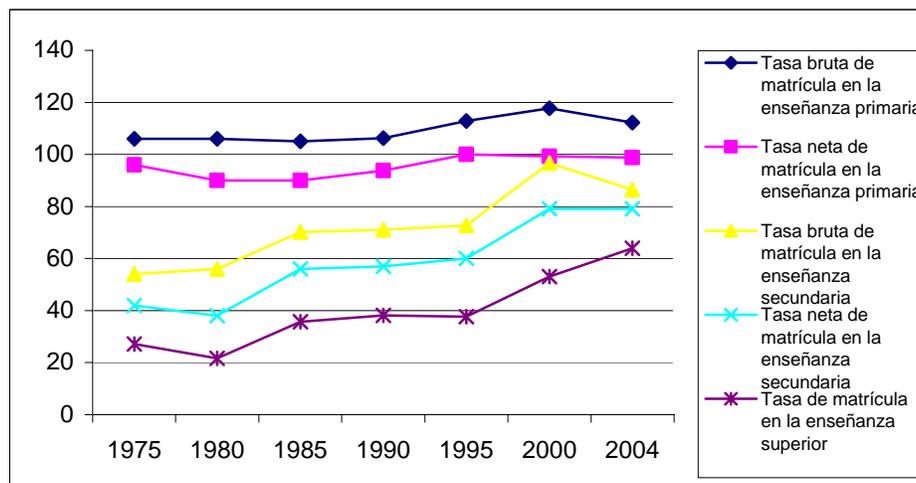
- Las habilidades de lectura influyen en el rendimiento durante la educación secundaria, y las deficiencias en este aspecto pueden llevar al fracaso en los estudios. A menos que los alumnos practiquen mucho la lectura durante la enseñanza primaria, seguirán teniendo dificultades para leer y tal vez sean incapaces de interpretar textos complejos o de completar los grandes volúmenes de lectura que se suelen exigir en la escuela secundaria (párrafo 4.10).
- En el diseño de los proyectos se deben incluir indicadores para hacer un seguimiento de los progresos en la consecución de los objetivos a más largo plazo, como la mejora del aprendizaje de los alumnos; de lo contrario, puede ser imposible evaluar si los cambios pueden atribuirse a las intervenciones en el marco de los proyectos (párrafo 3.7).
- La descentralización no es una panacea. A menos que los administradores se mantengan firmes y puedan supervisar y controlar eficazmente la calidad, los pobres pueden recibir una educación deficiente (párrafo 4.3).
- La capacitación de los profesores no ofrece necesariamente beneficios permanentes para las escuelas. A medida que rota el personal docente, puede reducirse el número de profesores capacitados en áreas donde hay necesidades específicas y los equipos pueden desintegrarse. Se deben tomar medidas para asegurar la capacitación de más profesores en las áreas que revistan prioridad (párrafo 2.20).

Vinod Thomas
Director General
Grupo de Evaluación Independiente

1. Antecedentes

1.1 Con un ingreso per cápita de aproximadamente US\$3.720, la población de Argentina tiene un elevado nivel de instrucción y el país cuenta con uno de los sistemas educativos más desarrollados de América Latina en términos de tasas de matrícula y servicios a los estudiantes (Gráfico 1)¹. Los niños cuentan con servicios tales como transporte en buses escolares, alimentación para los pobres, servicios de trabajadores sociales (preceptores) en cada grado, bibliotecas con bibliotecarios de tiempo completo, además de oportunidades para la expresión creativa y muchas actividades extracurriculares. Sin embargo, la estrategia para extender la educación secundaria básica a los más pobres ha tropezado con muchos problemas en este país de gran tamaño que en 1994 tenía 2,1 millones de estudiantes de secundaria (el 72% en escuelas públicas), de los cuales el 24% cursaba estudios técnico-profesionales. Los estudiantes de menos recursos no estaban siendo preparados debidamente para competir en los mercados mundiales, y a menudo abandonaban los estudios, lo que reduciría sus perspectivas de empleo. A principios de los años noventa, las tasas de deserción fluctuaban entre el 65% en Río Negro y el 41% en La Pampa; en las escuelas técnicas, aproximadamente el 82% de los alumnos de Río Negro y el 68% de los de La Pampa abandonaron los estudios entre 1987 y 1992. (La tasa de repetición fluctuaba a principios de los años noventa entre el 12% y el 17%)². Las cifras indicaban la necesidad de revisar los planes de estudio, sobre todo en la educación técnica, para satisfacer las necesidades del mercado laboral.

Gráfico 1. Evolución de los indicadores educativos en Argentina



Fuentes: documentos del PRODYMES I , EdStats (Banco Mundial)

¹ EdStats: Country at a Glance, 2005.

² Banco Mundial, 1991; Informe de evaluación inicial del PRODYMES I preparado por el personal, 1995.

1.2 La asignación de los profesores de secundaria a las escuelas y su remuneración en la mayoría de las provincias argentinas tiene algunas características inusuales. La asignación a las escuelas está determinada en gran medida por la antigüedad y por un conjunto de criterios transparentes, pero a los profesores se les paga según la cantidad de horas de instrucción, y no según sus cargos en las escuelas. A menudo, esto significa que los profesores tienen una cantidad dispersa de horas que deben enseñar en varias escuelas, a menudo entre 2 y 6, lo que dificulta su supervisión. Las remuneraciones están determinadas en gran medida por los antecedentes y la antigüedad, de manera que los profesores tienen pocos incentivos para perfeccionarse o asegurarse de que los alumnos sepan las materias. A principios de los años noventa se contaba con poca información sobre la carga de trabajo real de los profesores. Las clases tenían entre 24 y 36 alumnos, pero en la mayoría de las provincias el número de alumnos por profesor era inferior a 12, lo que indicaba desaprovechamiento y exceso de personal docente. Se permitía que los profesores se ausentaran por períodos prolongados con licencia temporal o licencia prolongada por enfermedad sin perder sus puestos de trabajo³. Las asignaciones por períodos breves a profesores suplentes derivaban en que dos o más profesores recibieran pago por el mismo trabajo. La intensa intervención de los sindicatos de profesores, que a veces se volvía violenta, perpetuaba la ineficiencia.

1.3 Para responder mejor a las necesidades locales, el gobierno nacional descentralizó la educación primaria en 1978 y la educación secundaria en 1992, delegando responsabilidades a las provincias. Los planes de estudio también se descentralizaron con el mismo propósito, y se permite que las escuelas sean creativas e impartan enseñanza según lo estimen conveniente, conforme a ciertas pautas generales. Por lo tanto, en lugar de seguir un libro de texto y las guías para los profesores, éstos suelen preparar sus propios materiales y programas de estudio⁴. Como resultado, una provincia como Río Negro puede tener unos 56 planes de estudio diferentes que se imparten en forma personalizada mediante el uso de fotocopias, apuntes y libros de la biblioteca para la enseñanza primaria y también la secundaria. Esta modalidad ocupa bastante tiempo de instrucción y deja a los alumnos con una estructura de contenidos incierta para los diversos cursos.

1.4 En 1993 se aprobó una ley federal que tenía por objeto prolongar la educación obligatoria de siete a 10 años (con inclusión de la enseñanza preescolar) mediante la reducción de la enseñanza primaria de seis a cinco años y la reorientación de la educación secundaria hacia una estructura de múltiples modalidades semiprofesionales (educación polimodal) que permitiría a los egresados desenvolverse en diferentes condiciones

³ Los sueldos de los profesores equivalen a aproximadamente 1,45 veces el PIB per cápita. Este porcentaje es más bajo que en otros países de América Latina y el Caribe, pero se aproxima al promedio de los países miembros de la OCDE (Di Gropello 2006, pág. 187).

⁴ Con frecuencia, los profesores entrevistados opinaban que los estudiantes deberían forjar sus propios conocimientos a partir de los conocimientos y experiencia previos; por eso se los alienta a aprender de los materiales disponibles en el medio y a consultar varias fuentes de referencia, en lugar de utilizar a diario determinados libros de texto (en comparación con hacerlo ocasionalmente para preparar trabajos).

sociales y laborales⁵. También era importante actualizar los planes de estudio y los libros de texto. En el nivel central no se disponía de suficientes recursos financieros para llevar a la práctica la ley federal, de modo que el gobierno solicitó la ayuda del Banco Mundial. La serie de proyectos que se realizaron a continuación se denominó Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (PRODYMES).

Estrategia sectorial del Banco

1.5 El Banco ha respaldado decididamente la ley federal de 1993 y los esfuerzos encaminados a descentralizar y mejorar la gestión de la educación. El PRODYMES I financió la aplicación de la ley federal en seis provincias. El PRODYMES II financió intervenciones para mejorar la calidad educativa en las aulas de 630 escuelas del tercer ciclo de educación general básica (EGB3)⁶ de alto riesgo en todo el país, y el PRODYMES III se concentró en las escuelas del EGB3 y de educación polimodal de la provincia de Buenos Aires, donde habita un tercio de la población del país.

1.6 Los tres proyectos eran básicamente las primeras operaciones en el sector de educación que se realizaban en Argentina. En 1981 se inició un proyecto de formación profesional y educación técnica, pero en el transcurso de los siete años del período de ejecución se desembolsó menos del 2% del préstamo para dicho proyecto. En el marco de un proyecto de asistencia técnica para la gestión del sector social se destinaron algunos fondos a la planificación educativa en 1989-1994, y poco antes de que entrara en vigor el PRODYMES I se llevó a cabo un proyecto de reforma de la educación superior (préstamo 3921, ejercicio de 1996). En cuanto se terminó el PRODYMES III, en la provincia de Buenos Aires se puso en marcha y se encuentra en ejecución un proyecto complementario (el Segundo proyecto de educación secundaria en Buenos Aires, PRODYMES III-A). Este proyecto promueve la equidad, la calidad y el acceso a la educación secundaria, en parte, mediante el respaldo a unas 200 escuelas del EGB3 de

⁵ El nivel polimodal se estableció en cinco modalidades (humanidades y ciencias sociales; ciencias naturales, salud y ambiente; producción de bienes y servicios; economía y gestión de las organizaciones, y artes, diseño y comunicación. Además, sólo para las escuelas secundarias técnicas y agrarias, el plan de estudios polimodal también incluía trayectos técnico-profesionales (TTP) en gestión organizacional; industria electrónica; equipos e instalaciones electromecánicas; construcciones; producción agropecuaria; informática, e industrias de procesos.

⁶ En Argentina, los primeros niveles de la educación secundaria (7° a 9° grado) conforman el tercer ciclo de educación general básica (EGB3).

jornada escolar completa para alumnos de escasos recursos⁷. En diciembre de 2005 se aprobó el Proyecto de mejoramiento de la educación rural (PROMER)⁸ (Cuadro A-4).

1.7 *Otros donantes.* El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha ejecutado dos proyectos de educación primaria y secundaria cuyos componentes se han superpuesto con los de los proyectos del Banco Mundial. Durante los proyectos PRODYMES, se emprendió el Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE) del BID⁹. En 2006, el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) financiaba la construcción de escuelas y la adquisición de computadoras¹⁰. Las dos instituciones han mantenido escaso contacto entre ellas; en cambio, las unidades de ejecución de los proyectos a nivel nacional y provincial han tomado la iniciativa de implementar y coordinar la asistencia de ambas instituciones. Además, la UNESCO y la OEA han proporcionado asistencia técnica en materia de gestión y planes de estudio de las diversas etapas del sistema educativo.

2. Objetivos y ejecución de los proyectos

2.1 Los proyectos PRODYMES I y II debían financiar la aplicación de la ley federal de 1993 en varias provincias mediante convenios de préstamos subsidiarios. El primer proyecto (PRODYMES I) debía abarcar siete de las 24 provincias que tenían interés en aplicar la ley federal, estaban dispuestas y preparadas para tomar empréstitos, tenían un bajo nivel de deuda y contaban con la capacidad de ejecución necesaria. Estas provincias eran Córdoba, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Fe. Posteriormente, La Pampa y Córdoba desistieron de participar por problemas de endeudamiento, pero en diciembre de 1997 se incluyó a la provincia de Buenos Aires.

⁷ Los componentes del proyecto PRODYMES III-A son los siguientes: a) rehabilitación y ampliación del espacio destinado a aulas escolares para 7° a 9° grado (EGB3) con el propósito de ofrecer a los estudiantes más pobres de las zonas urbanas una jornada escolar completa; b) suministro de equipos pedagógicos y de servicios tales como bibliotecas escolares, laboratorios de ciencias e idiomas, y materiales didácticos, para implementar la jornada escolar completa de una manera innovadora; c) realización de seminarios y talleres para promover una administración autónoma de las escuelas y proyectos en determinadas escuelas de la EGB3, y d) ofrecer respaldo a la unidad de ejecución del proyecto.

⁸ El proyecto PROMER tiene como finalidad reducir la desigualdad social en el sector rural, y ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia, calidad y gestión del sistema educativo de Argentina. Sus componentes son: a) mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación rural mediante i) el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de las escuelas rurales; ii) la ampliación de la cobertura y el mejoramiento del flujo de promoción de estudiantes, y iii) el fortalecimiento de los departamentos técnicos a nivel provincial, y b) aumentar la capacidad rectora del gobierno nacional mediante i) el fortalecimiento de los departamentos técnicos a nivel nacional, y ii) actividades de seguimiento y evaluación.

⁹ El PRISE (AR0122, ejercicio de 1995) ayudaría a integrar la reforma del sector de educación para mejorar su eficiencia, consolidar el proceso de los servicios educacionales y prestar servicios de educación básica en la enseñanza primaria en zonas rurales y urbanas. Se trataba de una operación híbrida con un componente de desembolso rápido.

¹⁰ El PROMSE (AR0176, ejercicio de 2001) respalda la ampliación del nivel primario (alumnos de seis a 14 años) y facilita el acceso al nivel secundario (alumnos de 15 a 18 años), de manera de lograr mayores tasas de asistencia y promoción velando por los aspectos de calidad y pertinencia, y mediante una gestión eficaz del sistema educativo.

2.2 El proyecto PRODYMES II debía abarcar un segundo grupo de provincias que habían convenido en aplicar la ley. Éstas eran Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Santa Cruz y Tucumán, y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de un sistema descentralizado. Al igual que con el proyecto PRODYMES I, estas provincias debían suscribir préstamos subsidiarios. Sin embargo, tras la firma del convenio de préstamo el 6 de agosto de 1996, los órganos legislativos de esas provincias no aprobaron los préstamos. Luego de un retraso de 15 meses en la entrada en vigor, el proyecto fue modificado. En el marco de la ley federal de educación, el proyecto debía ayudar a 630 escuelas de alto riesgo de todo el país a implementar el EGB3 y la educación polimodal. El 13 de enero de 1997, el Directorio aprobó una modificación del diseño y de los objetivos originales del proyecto. Como no habría intervenciones a nivel provincial, se eliminó el objetivo original relativo al fortalecimiento de la capacidad de los ministerios provinciales de educación (Cuadro 1).

2.3 En 1998, la provincia de Buenos Aires convino en ejecutar el proyecto PRODYMES III. El gobierno central suscribió un convenio de garantía de préstamo para la provincia, proceso que se tradujo en un retraso de ocho meses. El proyecto se concentraba en 198 escuelas de EGB3 y polimodales que representaban el 10% más pobre de las aproximadamente 2.000 escuelas de la provincia. A continuación se expone la experiencia sobre la ejecución del proyecto y sus resultados. (Véanse también los Cuadros A1-A3).

2.4 Los tres proyectos sufrieron retrasos al comienzo debido a la complejidad de algunos componentes, como los estudios de costos y de gestión necesarios para establecer un sistema de información para la administración en el PRODYMES I. El país atravesaba por un período de deterioro de la situación financiera que culminó en la crisis de 2000. Desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003, el gobierno declaró la cesación de pagos de la deuda externa, lo que llevó a una suspensión temporal del importe de los préstamos. Debido a estas dificultades, cada proyecto sufrió entre 4 y 6 modificaciones, y las fechas de cierre se prorrogaron entre 12 y 36 meses.

2.5 Las restricciones presupuestarias se tradujeron en la falta de disponibilidad de los recursos tanto de los préstamos como de los fondos de contrapartida que previamente se habían reservado para los proyectos. En 1999 se cancelaron US\$20 millones del PRODYMES I, cuyo costo total se redujo en definitiva de US\$268,4 millones a US\$ 213,3 millones. También se agregó un plan de emergencia para distribuir un conjunto básico de útiles escolares a los alumnos de las escuelas de EGB3 y polimodales de alto riesgo en todo el país. Los componentes del PRODYMES II se modificaron con el objeto de equipar a las escuelas con tecnología multimedia moderna, capacitar a los educadores en el uso de esa tecnología, realizar actividades innovadoras con los materiales distribuidos en el marco del proyecto, y fortalecer las 24 unidades de ejecución provinciales. (Muchas de ellas estaban ejecutando al mismo tiempo el PRISE del BID). En el PRODYMES III se eliminó un plan de bachillerato internacional de alto nivel, se distribuyeron útiles básicos a aproximadamente 1 millón de estudiantes de escasos recursos, se entregaron equipos y mobiliario a otras 100 escuelas, y en lugar de 40 se reestructuraron 244 escuelas técnicas (Cuadros A1-A3). En los tres proyectos, aumentaron los fondos para infraestructura, y disminuyeron los destinados a mejorar la

calidad de la educación. Se realizaron adquisiciones viciadas por un monto de US\$467.000 en el PRODYMES I¹¹ y las auditorías financieras se retrasaron en forma sistemática, lo que impidió tomar oportunamente medidas correctivas con respecto al cumplimiento de los convenios de préstamo¹².

Cuadro 1. Objetivos de los proyectos de educación secundaria	
Objetivos	Componentes
Primer proyecto de educación secundaria (PRODYMES I)	
<p>a) aumentar el aprendizaje escolar en las provincias seleccionadas mediante el financiamiento de mejoras de la calidad y la eficiencia de la educación secundaria;</p> <p>b) aumentar y mejorar la capacidad física para prestar un mejor servicio a la población en edad de cursar la enseñanza secundaria;</p> <p>c) fortalecer la capacidad institucional en el marco de un sistema descentralizado mediante i) la modernización de la gestión del sector y ii) el aumento de la eficiencia administrativa y de la productividad.</p>	<p>⇒ Mejora de la calidad de la educación (US\$84.1m en la evaluación inicial; cifra efectiva: US\$27.3m, 12.9% de los costos)</p> <p>⇒ Fortalecimiento institucional (US\$48.4m, un componente nacional de US\$39.2m en la evaluación inicial; cifra efectiva: US\$76.6m, 35.9% de los costos)</p> <p>⇒ Mejoramiento de la infraestructura (US\$73.7m en la evaluación inicial; cifra efectiva: US\$95.6m, 44.8% de los costos)</p> <p>⇒ Unidades de coordinación a nivel nacional y provincial (US\$22.7m en la evaluación inicial; cifra efectiva: US\$13.7m, 6.4% del costo total del proyecto)</p>
Segundo proyecto de educación secundaria (PRODYMES II)	
<p><i>Objetivos iniciales</i></p> <p>a) fortalecer la capacidad institucional de los ministerios provinciales de educación de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Santa Cruz y Tucumán, y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de un sistema descentralizado (objetivo eliminado);</p> <p>b) aumentar la calidad y la eficiencia de la educación secundaria en 7° a 9° grado (EGB3) y en 10° a 12° grado (educación polimodal)</p> <p>c) aumentar y mejorar la capacidad física de los establecimientos de educación con el objeto de incrementar la eficiencia en los servicios prestados a la población en edad de cursar la enseñanza secundaria</p> <p><i>Objetivos modificados:</i></p> <p>a) aumentar la calidad y la eficiencia de la educación secundaria en 7° a 9° grado (EGB3) y en 10° a 12° grado (educación polimodal) en las escuelas participantes.</p> <p>b) aumentar y mejorar la capacidad física de los establecimientos de educación con el objeto de incrementar la eficiencia en los servicios prestados a la población en edad de cursar la enseñanza</p>	<p><i>Componentes modificados:</i></p> <p>⇒ Mejoramiento de los recursos educacionales de las escuelas participantes (US\$55.5m en la evaluación inicial; cifra efectiva: US\$29.3m, 22.4% de los costos)</p> <p>⇒ Mejoramiento de la infraestructura de las escuelas participantes (US\$76.1m en la evaluación inicial; cifra efectiva: US\$85.1m, 65.1% de los costos)</p> <p>⇒ Fortalecimiento de capacidad institucional y de instrucción en las escuelas participantes (US\$24.3m en la evaluación inicial; cifra efectiva US\$6.6m, 5% de los costos)</p> <p>⇒ Fortalecimiento de la capacidad de la unidad de coordinación a nivel nacional y de las 24 unidades provinciales de coordinación del proyecto (US\$8.6m en la evaluación inicial; cifra efectiva: US\$9.7m, 7.4% del costo total del proyecto)</p>

¹¹ IFE del PRODYMES I, pág. 19.

¹² Auditoría General de la Nación, 1996, 1997 (archivos del proyecto).

secundaria	
Tercer proyecto de educación secundaria (PRODYMES III)	
Mejoramiento de la educación secundaria en 7° a 9° grado (EGB3) y en 10° a 12° grado (educación polimodal) en la provincia de Buenos Aires. Concretamente: a) aumentar la tasa de terminación de la educación secundaria; b) mejorar el proceso de aprendizaje en las escuelas; c) mejorar las destrezas y habilidades de los egresados de las escuelas secundarias para facilitar su incorporación en el mercado laboral.	⇒ Ampliación del acceso a la educación secundaria (US\$131.1m en la evaluación inicial; cifra efectiva US\$145.8m, 90.% de los costos); ⇒ Mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación secundaria (US\$27.4m en la evaluación inicial; cifra efectiva: US\$24.9m, 9.1% del costo total del proyecto) Administración del proyecto (US\$1.5m; cifra efectiva: US\$2.5m).

Fuente: Documentación técnica y legal de los respectivos proyectos. Los costos totales de los proyectos figuran en el Cuadro A-4.

2.6 A pesar de los inconvenientes, las unidades de coordinación de los proyectos a nivel tanto nacional como provincial lograron superar las dificultades y, en definitiva, se cumplieron o sobrepasaron casi todas las metas previstas para la entrega de útiles, la realización de estudios y las obras civiles.

2.7 La misión del IEG visitó un total de 15 escuelas en cuatro provincias. Todas las visitas fueron planificadas con anticipación por el gobierno, y se advirtió a las escuelas acerca de la llegada de la misión¹³. Se presenciaron clases para determinar cómo se utilizaban los insumos del proyecto, y algunos segmentos de las clases se grabaron en vídeo para que los integrantes de la misión y personal de contrapartida pudieran analizarlos posteriormente. En total, se entrevistó a aproximadamente 42 funcionarios de gobierno y personal de las escuelas con respecto a los efectos directos e impactos de los proyectos.

RESULTADOS DE LOS PROYECTOS PRODYMES

2.8 Los tres proyectos tenían por objeto mejorar las instalaciones físicas de las escuelas y la calidad de la educación, y aumentar la eficacia institucional. En esta sección se presentan los resultados y los datos disponibles relativos a la eficacia, es decir, la medida en que las actividades e insumos de los proyectos pueden haber contribuido a los resultados, efectos directos e impactos. Los objetivos se enunciaron de manera diferente en cada proyecto (Cuadro 1), pero en aras de la brevedad, en esta sección los objetivos similares se tratan bajo un mismo subtítulo. En muchos casos no se pudo obtener datos primarios nuevos, de manera que esta sección se apoya en las entrevistas y los datos declarados en los informes finales de ejecución de los tres proyectos (véase la sección sobre seguimiento y evaluación).

¹³ Escuelas visitadas: a) en La Plata: City Bell Básica y Secundaria (N° 67), b) en Río Negro: Centro de Educación Media N° 35, Escuela Industrial N° 95, Escuela Primaria N° 39, Escuela Media N° 27; c) en Mendoza: escuelas secundarias Ramponi, Mahatma Gandhi, Güemes, Pascual Iaccarini, Reynaldo Merin, Florencio Casale; d) en Misiones: Escuela Normal Superior N° 9 y Anexo Comercial N° 23, Bachillerato Común N° 3 Almirante Brown, Escuela Primaria Andresito, El Dorado Normal Superior N° 11.

Objetivo: Ampliación del acceso a la educación secundaria y mejoramiento de la infraestructura física (eficacia: considerable)

2.9 En el marco de los proyectos se suministró una cantidad apreciable de mobiliario, equipos y libros para las bibliotecas. El PRODYMES I incluyó salas multipropósito y centros de recursos multimedia que también se planificaron para ser utilizados por la comunidad. El PRODYMES II suministró centros de aprendizaje multimedia y laboratorios de ciencia y computación a las 630 escuelas participantes. En el marco del PRODYMES III, en 2001 el suministro de complejos y modernos equipos y recursos educativos se amplió a las 244 escuelas técnicas y agrarias de la provincia.

2.10 En general, los tres proyectos lograron sus metas sobre infraestructura física en lo que respecta a la construcción y rehabilitación de establecimientos escolares y espacios administrativos. En total se construyeron y rehabilitaron aproximadamente 861 obras civiles (Cuadros A1-A3). Entre éstas se incluyeron las oficinas del Ministerio de Educación en Misiones, la Biblioteca Nacional de Maestros y sus anexos, donde se realizaron actividades de conservación de mobiliario y libros antiguos. Las metas modificadas del PRODYMES II se lograron en medida apreciable; sólo 561 de los 630 establecimientos contemplados inicialmente para obras de construcción requirieron obras civiles, y todas éstas, excepto en nueve casos, se terminaron antes del cierre del proyecto (Cuadro A-3).

2.11 Las renovaciones de los establecimientos permitieron dar cabida a más alumnos. Al término del PRODYMES I, las tasas netas medias de matrícula en las seis provincias que recibieron asistencia habían aumentado 4 puntos porcentuales entre 1994 y 2001 (Gráfico 2), mientras que en la provincia de Buenos Aires dicho aumento fue de 20,8 puntos porcentuales. La tasa bruta de transición de la escuela primaria a la educación secundaria (7° a 8° grado) aumentó 9,1 puntos porcentuales. En las escuelas respaldadas por el PRODYMES II, la matrícula en la enseñanza polimodal aumentó 30% en el período de 1997-2002 (de 176.911 a 230.004 alumnos), en comparación con un aumento de 26% a nivel nacional (de 1.130.096 a 1.424.248 alumnos) y de 23.2% en un grupo testigo. El aumento de la matrícula fue especialmente notable en las provincias de Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa y Neuquén¹⁴.

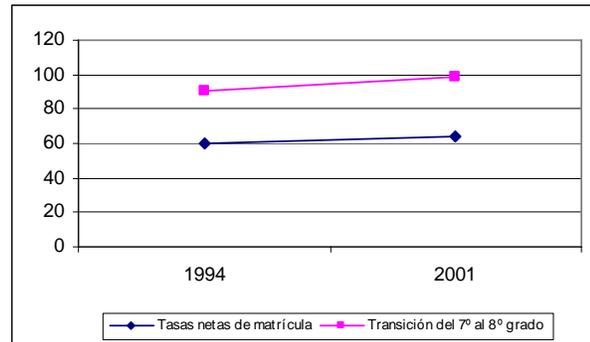
¹⁴ Datos obtenidos del IFE del PRODYMES I, pág. 8, y del IFE del PRODYMES II, págs. 10-11.

2.12 En las 198 escuelas respaldadas por el PRODYMES III, la matrícula en 9° grado aumentó de 29.780 a 33.758 alumnos (13,4%) en el período de 1997 a 2001, superando la meta fijada, de 1,8%. En comparación, la matrícula en 9° grado en todas las escuelas de EGB3 de la provincia aumentó 9,9% durante el mismo período¹⁵. El equipo que preparó el IFE también comparó la matrícula en 9° grado en 50 escuelas participantes en el proyecto seleccionadas al azar y,

posteriormente, en un grupo testigo de 50 escuelas con condiciones socioeconómicas similares que no se incluyeron en el proyecto. En las 50 escuelas participantes en el proyecto, la matrícula aumentó 10,9%, mientras que en las del grupo testigo el aumento fue algo menor, del 8% (Cuadro 2). Como se había previsto, las tasas de terminación, transición y repetición mejoraron, y se alcanzaron las metas fijadas. Las escuelas visitadas por la misión del IEG contaban con establecimientos en buen estado y sus directores señalaron que se observaba un mayor interés de los alumnos y sus padres en asistir a escuelas que contaran con muchas computadoras y mejor infraestructura. Los establecimientos se utilizan a plena capacidad. Aquellos ubicados en zonas rurales a menudo tienen tres turnos que incluyen clases vespertinas para adultos.

2.13 Es probable que el suministro de materiales adicionales y las mejores condiciones de los establecimientos atrajeran a más alumnos a las escuelas rehabilitadas. Sin embargo, a partir de los datos disponibles no es posible atribuir el aumento de la matrícula exclusivamente a la disponibilidad de espacio, sin tener en cuenta la migración hacia las provincias. No fue posible hacer un seguimiento de las tendencias de la matrícula en las escuelas respaldadas por los proyectos PRODYMES debido a que no se recopilaban datos a tales efectos una vez que éstos concluyeron.

Gráfico 2. Variación de la matrícula en las provincias respaldadas por el PRODYMES I



Fuente: IFE del PRODYMES I, pág. 7

¹⁵ En la provincia, la matrícula aumentó de 222.182 a 244.214 alumnos durante el período que abarcó el proyecto, en tanto que la meta que se había fijado era de 240.000 alumnos (IFE del PRODYMES III, pág. 10).

Cuadro 2. Tasas de deserción, promoción y repetición de las escuelas respaldadas por el PRODYMES II

	Escuelas participantes en el proyecto			Grupo testigo			Pomedio nacional		
	1997	2001	Diferencia	1997	2001	Diferencia	1997	2001	Diferencia
<i>Tasas de repetición</i>									
EGB3	16.7	11.8	4.9	12.4	11.3	1.1	9.7	8.5	1.2
Polimodal	8.2	6.7	1.5	6.7	5.2	1.5	6.4	5	1.4
<i>Tasas de promoción</i>									
EGB3	62.2	70.5	-8.3	89.4	78.8	10.6	75	78.9	-3.9
Polimodal	77.7	78.5	-0.8	79.6	80	-0.4	77.7	78.5	-0.8
<i>Tasas de deserción</i>									
EGB3	11.9	9.7	2.2	8.4	5.4	3	9.5	7.4	2.1
Polimodal	4.4	5.1	-0.7	4.3	4	0.3	6.4	8.6	-2.2
<i>Matrícula en la enseñanza polimodal</i>	176,911	230,004	53,093	154,457	190,271	35,814	1,130,096	1,424,248	294,152
<i>Aprendizaje (1997-2000)</i>									
Lengua	56	51.5	4.5	59.5	51.5	8	65.2	59.1	6.1
Matemáticas	52	53.7	-1.7	55.4	57.6	-2.2	62.3	63.1	-0.8

Fuente: IFE del PRODYMES II, págs. 10-11

Objetivo: Mejoramiento de la calidad de la educación (eficacia: moderada)

2.14 El personal de las unidades de ejecución de los proyectos a nivel nacional y provincial coincidieron en que los tres PRODYMES realmente se concentraron en el suministro de infraestructura y equipos, más que en la calidad educativa, y esto también se señala en el IFE del PRODYMES I¹⁶. Sin embargo, el PRODYMES I tenía como objetivo explícito mejorar el aprendizaje en las provincias seleccionadas; el PRODYMES II tenía por finalidad mejorar los procesos de aprendizaje en las escuelas participantes, mientras que el PRODYMES II aspiraba a mejorar la calidad y la eficiencia de la educación secundaria. Se hicieron esfuerzos por encontrar pruebas de los efectos directos en el aprendizaje en las escuelas, o a nivel provincial o nacional.

2.15 *Capacitación de profesores.* Como se muestra en los Cuadros A1-A3, se realizaron muchas actividades de formación docente. Por ejemplo, en el PRODYMES II, se impartieron diversos cursos de capacitación relacionados con los insumos para el aprendizaje a aproximadamente 33.000 profesores de las 630 escuelas participantes. La capacitación incluyó demostraciones metodológicas, utilización de los recursos multimedia y de los laboratorios de computación y ciencias. Según el personal entrevistado, la instrucción mediante el uso de computadoras produjo un impacto considerable en el aprendizaje, y muchos profesores han aprendido a usar la computadora

¹⁶ En el IFE del PRODYMES I (págs. 6 y 8) se señala que el prestatario no invirtió lo suficiente en el diseño ni la ejecución de los componentes orientados a mejorar el aprendizaje para lograr el objetivo en esa materia.

para utilizarla en la escuela¹⁷. La capacitación normalmente se impartía durante el horario escolar, y los alumnos realizaban otras actividades mientras los profesores asistían a los talleres. Sin embargo, se desconocen los efectos directos de los temas metodológicos en el aprendizaje. Por lo general, a los profesores sólo se les exigía asistir a los cursos, pero no eran sancionados si faltaban. No tenían que demostrar lo que habían aprendido y no se ha hecho ninguna evaluación para determinar en qué medida los conceptos aprendidos se han utilizado en las clases. En un grupo de discusión dirigido por la misión a cargo del IFE (págs. 11-12), los profesores que participaron en los cursos organizados en el marco del PRODYMES III señalaron que la calidad y la pertinencia de la capacitación para los profesores y los administradores de escuelas era inadecuada, en parte debido a las deficiencias institucionales.

2.16 Reformas curriculares. En los proyectos PRODYMES I y III se puso énfasis en las reformas curriculares de las escuelas EGB3, polimodales y técnicas. En las entrevistas, las autoridades y el personal de las escuelas señalaron que, efectivamente, se habían reformado los planes de estudio y se habían emitido directrices. Los cursos y las modalidades se ofrecen conforme al nuevo plan polimodal y las directrices nacionales se han adaptado a las necesidades locales. Se ha impartido amplia capacitación a los profesores sobre los nuevos planes de estudio. Sin embargo, no se ha hecho un seguimiento adecuado para determinar en qué medida los cursos se ajustan a los nuevos planes y si los profesores han incorporado los nuevos objetivos en las clases. Muchos profesores trabajan en varias escuelas, por lo que los administradores no los pueden supervisar como es debido. (Véase la sección sobre problemas detectados).

2.17 Utilización de libros de texto. En el marco de los proyectos se distribuyeron millones de libros, cuadernos de ejercicios y guías curriculares a las escuelas, algunas de las cuales tenían muy pocos o ninguno de estos materiales antes de la ejecución del proyecto. En los documentos de evaluación inicial del PRODYMES I se señala que los libros de texto debían adquirirse ya sea para distribuirlos a los alumnos o para equipar las bibliotecas¹⁸. Antes, algunas provincias (como Mendoza) solían distribuir libros a los estudiantes, pero en el marco del PRODYMES I se decidió mantener los libros en las escuelas y prestarlos a los alumnos por períodos breves. Para asegurar una amplia selección de fuentes que los

Gráfico 3: Dos alumnos acarrear libros de la biblioteca durante horas de clase



Fuente: Autora, Escuela Técnico Agropecuaria Pascual Iaccarini, Mendoza

¹⁷ En el PRODYMES II, el 92% de los profesores manifestó que usaba la computadora en forma habitual, el 81% de ellos para preparar clases y trabajos; el 49% señaló que bajaba información de Internet (Galarza y Pini 2002).

¹⁸ Documento de evaluación inicial del PRODYMES I, pág. 30.

alumnos pudieran consultar, las bibliotecas recibieron unos pocos ejemplares de tres o cuatro autores en lugar de un solo libro de texto por materia que bastara para todos los alumnos. Esta política se ha mantenido en otros programas públicos, tales como los planes de becas y de lectura. En consecuencia, los alumnos no tienen libros de texto propios. (En las entrevistas, los directores de escuela señalaron que los alumnos no estaban en condiciones de comprar libros, cuyo costo equivalía a alrededor de US\$10 cada uno). Si se necesitan libros para una clase, el profesor pide a alumnos voluntarios que los traigan de la biblioteca para usarlos en grupos y luego devolverlos al final de la clase. Para suplir la falta de libros de texto, se pierde mucho tiempo copiando materias. (En primer lugar, el profesor copia en el pizarrón, para que de allí copien los alumnos en sus cuadernos.) Por lo tanto, los profesores se deben asegurar de que los apuntes de los alumnos estén completos y sin errores.

2.18 La misión encargada de preparar el informe de evaluación de los proyectos (IEP) encontró bibliotecas equipadas con muchos de libros de texto, que a menudo son muy buenos y están repletos de diagramas y explicaciones. Sin embargo, muchos estaban sin usar, sobre todo aquellos ejemplares disponibles en número reducido. Lo más probable era que los libros sin usar fueran de ciencias y matemáticas, posiblemente porque los alumnos se encontraban demasiado atrasados como para poder leerlos. Algunos de los funcionarios entrevistados opinaron que el Banco podría haber prestado más atención a la utilización de los libros y a los efectos directos referentes a la instrucción (véase la sección sobre problemas detectados).

2.19 *Proyectos innovadores.* Para demostrar la utilización de los equipos, en el marco del PRODYMES II se realizaron aproximadamente 499 proyectos innovadores seleccionados por concurso entre 850 propuestas presentadas por 562 escuelas participantes en el proyecto. En aproximadamente la mitad de las escuelas respaldadas por el PRODYMES II los alumnos y profesores formaron equipos y realizaron proyectos innovadores¹⁹. Entre éstos cabe mencionar jardines hidropónicos, desarrollo de microempresas para la venta de alimentos, seguimiento de las condiciones ambientales, recopilación y análisis de datos estadísticos, biotecnología, y diversos tipos de acción comunitaria²⁰. Según los datos cualitativos recopilados por las misiones de supervisión durante las visitas a las escuelas y los estudios de evaluación, los insumos para el aprendizaje suministrados en el marco del proyecto (con inclusión de las computadoras y equipos de laboratorio) facilitaron la enseñanza de los programas de ciencias. Un aspecto negativo es que el proyecto creó la necesidad de contar con técnicos para apoyar a los profesores, lo que significó un aumento de los gastos ordinarios.

2.20 Algunos funcionarios entrevistados por la misión plantearon la inquietud de que los equipos suministrados en el marco del proyecto PRODYMES II tienen un alto costo de mantenimiento. Se formaron equipos de profesores que recibieron capacitación, pero éstos se disolvieron al poco tiempo debido a la rotación normal de profesores. Dado que la capacitación estaba centralizada, no había mucha claridad acerca de dónde ir y qué hacer para contar en todo momento con un grupo de personas capacitadas. En las áreas

¹⁹ Galarza y Pini, 2002, *Proyectos Innovadores* 2004.

²⁰ *Proyectos Innovadores* 2004.

donde se disponía de más recursos económicos para mantener estos equipos se obtuvieron mejores resultados. En consecuencia, en realidad el proyecto puede haber exacerbado las diferencias entre las escuelas²¹.

2.21 *Efectos directos en el aprendizaje.* Para documentar los efectos directos en el aprendizaje, en los IFE se incluyó la siguiente información:

2.22 El PRODYMES I apoyó la elaboración de las pruebas de rendimiento que administra la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) desde 1995. Estas pruebas se basan en muestras que sólo ocasionalmente incluyeron a las escuelas respaldadas por los proyectos. Los datos de referencia para el PRODYMES I eran limitados²², y los relativos a los efectos directos en el aprendizaje eran dispersos y no estaban disponibles para todas las provincias²³. Las provincias que se beneficiaron de las inversiones financiadas por el PRODYMES I mostraron mejoras significativas en los puntajes de matemáticas (excepto en la provincia de Buenos Aires), pero una reducción en los de lengua entre 1995 y 2000 (Cuadro 2). Como no se dispone de más información a nivel provincial, es difícil atribuir estos aumentos o disminuciones de los puntajes a los proyectos.

Cuadro 3. PRODYMES I: Indicadores de aprendizaje por provincia

PROVINCIA	Buenos Aires		Mendoza		Misiones		Neuquén*		Río Negro		Santa Fe		Promedio (simple)	
	95	00	95	00	95	00	95	00	95	00	95	00	95	00
Puntajes de castellano en 9º grado (2º de EGB3)	60.7	50.4	58.7	53.1	45.3	43.5	56.9	56.6	57.0	54.8	54.7	55.6	55.5	52.3
Puntajes de matemáticas en 9º grado (2º de EGB3)	56.0	52.7	52.1	57.7	32.6	44.1	51.7	59.8	49.4	59.6	49.2	62.2	48.5	56.0

*Los datos más recientes de Neuquén corresponden a 1999.

Fuente: DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación, 2001.

2.23 En las escuelas que se beneficiaron del PRODYMES II, los efectos directos en el aprendizaje han sido desalentadores. Entre 1997 y 2000, el aprendizaje en las escuelas incluidas en el proyecto registró una disminución y el rendimiento en matemáticas aumentó ligeramente, mientras que un grupo testigo y el promedio nacional mostraron la misma tendencia²⁴. No obstante, las escuelas que participaron en el PRODYMES II mostraron cambios favorables en las tasas de deserción, promoción y repetición desde 1997 hasta 2001 (Cuadro 2).

²¹ Galarza y Pini, 2002.

²² Una encuesta realizada en 1992 de 1.000 alumnos de Buenos Aires reveló que, en una escala de 0 a 6, el 82% de los alumnos obtuvo un 3, y el 22% un 0 en matemáticas. En castellano, estas proporciones fueron de 49% y 15%, respectivamente. Sin embargo, estos datos de referencia que se presentaron en los documentos de evaluación inicial del PRODYMES I no eran comparables con las mediciones que se hicieron posteriormente.

²³ El gobierno considera que los promedios provinciales son confidenciales y no los dio a conocer a la misión encargada de preparar el IEP.

²⁴ IFE del PRODYMES II, págs. 10-11.

2.24 El PRODYMES III tenía el objetivo específico de mejorar los procesos de aprendizaje en las escuelas. En las entrevistas realizadas por la misión, los directores de escuela señalaron que las prácticas de instrucción habían mejorado y que las escuelas técnicas enseñaban habilidades y conocimientos más pertinentes. Sin embargo, los resultados de las pruebas de rendimiento no dan muestras claras de que exista una relación. Las escuelas participantes en el proyecto obtuvieron puntajes ligeramente superiores al promedio provincial en lengua y en matemáticas en 2001, al término del nivel polimodal, pero no se alcanzó la meta del 68% de respuestas correctas fijada en la evaluación inicial (Cuadro 4). No obstante, estas escuelas tuvieron tasas más bajas de repetición y lograron mantener más alumnos en el sistema. Se crearon escuelas preparatorias en el nivel EGB3 para estudios de nivel superior, y en 1999 se estableció un programa de becas en la provincia. El mejoramiento de las condiciones físicas también puede haber contribuido al incremento de la tasa de retención de alumnos en las escuelas.

Cuadro 4. PRODYMES III: Comparación de efectos directos										
Indicadores de impacto	Escuelas participantes en el proyecto (%)			Grupo testigo <i>post-hoc</i> de 50 escuelas no incluidas en el proyecto (%)			Promedio a nivel provincial (%)			Meta original (%)
	1998	2001	Diferencia	1998	2001	Diferencia	1998	2001	Diferencia	
Tasa de transición de EGB3 a polimodal	88	98.1	11.5	88	94.4	7.27	93	97.1	4.4	98
Tasa de terminación del polimodal	14	53.7	283.6	14	49	250.0	18.5	50.2	171.4	50
Puntajes de las pruebas de lenguaje en el 3º grado de educación polimodal		56.9			53.5			55.2		68
Puntajes de las pruebas de matemáticas en el 3º grado de educación polimodal		59.7			58.2			58.9		68
Tasas de repetición	15.6	6.6	57.3	15.7	13.2	15.9	15.6	13	16.3	7

Fuente: IFE del PRODYMES III, pág. 8. Se hizo una comparación *post-hoc* entre 50 escuelas participantes en el proyecto seleccionadas al azar y 50 escuelas con características socioeconómicas similares no incluidas en el proyecto, y la totalidad de las escuelas de la provincia.

2.25 El proyecto también tenía por objeto reducir en 30% el tiempo que demoraban los alumnos en encontrar trabajo. Debido a la crisis financiera y a que la tasa de desempleo llegaba al 18%, no fue posible alcanzar esta meta ni evaluar los resultados. Una vez concluido el proyecto, no se realizaron estudios de seguimiento. A causa de la crisis del mercado laboral tampoco se materializaron del todo los vínculos entre las escuelas participantes en el proyecto y el sector privado productivo. Sólo un 50% de las escuelas, aproximadamente, establecieron algunos nexos con dicho sector.

Objetivo: Fortalecimiento de la capacidad de gestión (eficacia: moderada, en general)

2.26 En cada proyecto, la atención prestada a la gestión fue un tanto diferente. En el marco del PRODYMES I se invirtió considerablemente en el desarrollo de bases de datos y sistemas para mejorar la toma de decisiones y la información para fines de gestión.

Estos incluyeron un sistema nacional de información para la administración que permitiera proporcionar información sobre estadísticas educacionales, infraestructura y recursos humanos; un sistema nacional para la evaluación de los alumnos con el fin de hacer un seguimiento de su rendimiento a nivel nacional; un sistema financiero y administrativo para agilizar las transacciones y procedimientos financieros; un programa de formación de posgrado para administradores, y planes de acción a nivel provincial para eliminar las ineficiencias en la utilización de los recursos humanos (Cuadro A1).

2.27 A pesar de las complejidades, se realizaron amplias encuestas y un censo de establecimientos educativos. Para llevar registro de los datos de personal, pagos y alumnos se desarrollaron sistemas informáticos, algunos de cuales ya se han consolidado, como el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE). Gracias a ellos, los gobiernos provinciales que los utilizan tienen más competencia para recopilar información sobre sus sistemas educativos. Por ejemplo, están en mejores condiciones de hacer un seguimiento del personal y los recursos, y suspender los sueldos a tiempo cuando los profesores suplentes completan su trabajo; de esa manera se evita la duplicación y triplicación de los pagos. Sin embargo, el impacto de los sistemas de información ha sido limitado porque los ministerios de educación no siempre están en condiciones de traducir la información en ahorros. Una de las razones ha sido la oposición de los sindicatos de profesores a la aplicación de lineamientos más estrictos sobre cuestiones tales como el pago de períodos prolongados de licencia o el despido de profesores que han infringido las reglas. El personal entrevistado por la misión señaló que gracias a los sistemas de información habían tomado conciencia de las ineficiencias y habían podido intervenir en algunas ocasiones (por ejemplo, en caso de sobrefacturación por parte de los profesores), pero que en general no podían hacer cambios profundos.

2.28 Como resultado, al término del PRODYMES I los indicadores generales relacionados con la gestión no habían cambiado significativamente (Cuadro A5; no se disponía de datos actualizados.) Por ejemplo, la relación entre personal docente y no docente con respecto al presupuesto total de educación en las seis provincias se mantuvo sin variaciones entre 1994 y 2000, pero la proporción de los gastos de personal no docente aumentó en cierta medida durante ese período, del 6,4% al 8,1%. La relación entre personal docente y no docente disminuyó considerablemente en algunas provincias (como Río Negro), pero en términos generales no experimentó mucha variación. Esto indica que las provincias siguen teniendo personal innecesario que son incapaces de despedir.

2.29 Inicialmente, el PRODYMES II tenía la finalidad que fortalecer la capacidad institucional en las provincias participantes. Este objetivo fue eliminado y no se ha tenido en cuenta para calificar los efectos directos de este proyecto. No obstante, el PREGASE desarrollado para el PRODYMES I financió algunas actividades del PRODYMES II. Al término del proyecto, las provincias de Catamarca, Córdoba, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis y Santa Fe habían alcanzado todas las metas fijadas por el PREGASE, a saber: i) una nómina de profesores para los pagos mensuales; ii) directrices para cada escuela, y distribución orgánica y funcional del espacio físico), y iii) medios para actualizar en tiempo real el sistema de información sobre transferencias,

contratación y cesación de servicios de los profesores. Algunas provincias decidieron no implementar el PREGASE, pero a través de esta actividad, en el marco del PRODYMES I y II se lograron en gran medida algunas de las metas (como la actualización de las nóminas de profesores). Se han publicado las enseñanzas en materia de gestión recogidas del PRODYMES II²⁵. Sin embargo, en la mayoría de las provincias el PREGASE parece haber reemplazado a programas que eran funcionales²⁶.

2.30 El PRODYMES III centró la atención en mejorar la capacidad de la gestión a nivel de las escuelas en el marco del mejoramiento de la calidad de la educación (Cuadro A3). Un medio importante para lograrlo fue el Programa de Fortalecimiento Educativo Institucional (PROFEI) que, por intermedio de consultores, suministró asesoría sobre planificación a nivel de las escuelas a los administradores de los establecimientos educacionales. Además, personal del PROFEI impartió amplia capacitación que también comprendió escuelas no incluidas en el proyecto. De los grupos de discusión que se reunieron con la misión encargada del IFE y de las entrevistas realizadas durante la misión responsable del IEP se desprende que muchos funcionarios encontraron que estos talleres eran útiles, pero que la capacitación no siempre era pertinente para su labor cotidiana, sobre todo la impartida por las universidades²⁷. Además, la gestión a nivel de las escuelas no se ha descentralizado ni reforzado como estaba previsto, porque los directores continúan teniendo escasa discreción con respecto a los presupuestos y al nombramiento de profesores. Después de concluido el proyecto, la provincia de Buenos Aires ha seguido implementando diversas iniciativas de gestión, entre ellas, una tarjeta de identificación para los alumnos que permite llevar un registro electrónico de la asistencia y reducir el número de preceptores necesarios para esta tarea.

2.31 En el PRODYMES III, los indicadores relativos a la gestión que se convinieron en el momento de la evaluación inicial incluían un 10,8% de aumento del gasto público en educación, un aumento del 2,8% al 4% de los gastos para bienes y servicios en el sector de educación, una disminución del 7,48% al 6,98% de los gastos administrativos, y una disminución del costo por alumno en la enseñanza secundaria²⁸. Estas metas no se han logrado debido a la crisis financiera.

²⁵ Itinerarios de Gestión en el Uso y en la Generación de la Información 2004.

²⁶ Galarza y Pini 2002.

²⁷ IFE del PRODYMES III, pág. 11.

²⁸ En Argentina, el gasto por alumno asciende al 19% del PIB per cápita (Di Gropello 2006, pág. 262).

3. Calificaciones

Efectos directos de los proyectos

3.1 Los objetivos de los proyectos eran *muy pertinentes* en los años noventa y siguen siéndolo en 2006, como se señala en la estrategia de asistencia del Banco a Argentina (EAP) de 2006. Especialmente pertinentes son los intentos de racionalizar los presupuestos y el gasto, habida cuenta de la continua vulnerabilidad de Argentina a las conmociones económicas²⁹. También sigue siendo pertinente mejorar el mercado laboral, dada la elevada tasa de desempleo y la incertidumbre con respecto al restablecimiento de las modalidades anteriores de educación técnica³⁰.

3.2 Sin lugar a dudas, en el marco de los proyectos se suministraron muchos insumos a las escuelas y a los ministerios de educación provinciales. Las escuelas que recibieron respaldo de los proyectos parecen haber aumentado su eficiencia en lo que respecta a la retención de alumnos y a evitar la deserción escolar. El proceso de ejecución de los proyectos ha sido relativamente *eficiente* en términos financieros. Por ejemplo, el costo de las obras civiles en el marco del PRODYMES III fue de US\$532 por metro cuadrado, en comparación con US\$600 estimados en la evaluación inicial. A pesar de que se cancelaron US\$20 millones del PRODYMES I, hubo componentes importantes que debieron realizarse con menos recursos financieros. Sin embargo, la *eficacia* ha sido moderada. Se lograron los objetivos de ampliar el acceso y aumentar la capacidad; asimismo, se alcanzaron en gran medida las metas de aumentar las tasas de transición y reducir las tasas de repetición y deserción. También se hicieron esfuerzos constantes para mejorar la gestión, sobre todo en el PRODYMES I. Con todo, estos sistemas no tuvieron un gran impacto a largo plazo en cuanto a mejorar la gestión y aumentar la eficiencia del sistema educativo. No fue posible obtener datos a nivel provincial y nacional, pero en las entrevistas de los profesores se pudo comprobar que muchos de ellos continúan trabajando en tres a seis escuelas; además, las averiguaciones en las escuelas visitadas indican que las tasas de ausentismo son de 12% a 15%. En algunas provincias a los profesores se les permite ausentarse varios días al año para asistir a seminarios en horas de clase, y tomar licencias excesivamente largas, con la colaboración de doctores afables. Los sindicatos pueden declarar largas huelgas con goce de sueldo que limitan la escolaridad disponible para los pobres, y rara vez los profesores son despedidos. Las autoridades del gobierno no han logrado limitar el poder político de los sindicatos de profesores que se oponen a muchas de las reformas necesarias.

3.3 Por último, ninguno de los proyectos logró sus metas de aprendizaje (Cuadros 2-4). En el PRODYMES I, los materiales de instrucción y los equipos sólo se suministraron hacia el final del proyecto, y se podría sostener que hubo poco tiempo para que dichos insumos permitieran producir efectos directos. En general, las escuelas respaldadas por el PRODYMES II y III estuvieron en mejores condiciones de atraer y retener a los alumnos, pero no registraron mejoras sistemáticas en los puntajes de las pruebas. Una vez que se

²⁹ Argentina: Building a Skilled Labor Force for Sustained and Equitable Economic Growth, 2006.

³⁰ Argentina Country Assistance Evaluation. Informe No. 200719, 10 de julio de 2000.

adquirieron los materiales, se realizaron las actividades de capacitación y se desarrollaron los planes de estudio, se prestó poca atención a la manera en que se utilizaban dichos insumos y a determinar si se empleaban en forma eficiente para impartir instrucción durante las horas de clase. Los documentos de evaluación inicial de los proyectos PRODYMES no contienen planes ni líneas de causalidad que lleven del suministro de materiales y capacitación a la obtención de efectos directos en el aprendizaje. Un ejemplo digno de mencionar fue el suministro de libros de texto solamente para las bibliotecas, lo que ha significado un gran desperdicio de tiempo de instrucción. Pese a la declaración oficial de los objetivos referentes al mejoramiento de la calidad de la educación o de los objetivos de aprendizaje, no se prestó suficiente atención ni se realizaron inversiones directas para alcanzar esta meta. Por tales razones, los efectos directos de los tres proyectos se califican de *moderadamente satisfactorios*³¹.

Riesgo para los efectos directos en el desarrollo

3.4 En general, el riesgo de que no se mantengan los efectos directos en el desarrollo se califica de *moderado* en los tres proyectos. Los sistemas de información para la administración han seguido funcionando después de terminado el PRODYMES I, la infraestructura es sostenible y los equipos suministrados a las escuelas en el marco de los tres proyectos se utilizan para fines de enseñanza. Sin embargo, se observan algunos problemas. El mantenimiento de los equipos es costoso, y preocupa el hecho de que las escuelas más pobres tal vez estén en peor situación para afrontar ese gasto. El impacto de la capacitación de los profesores en el aprendizaje en las aulas es incierto. Muchos profesores que aprendieron a trabajar en equipo se han cambiado de escuela, y los equipos se han desintegrado, sin que se haya reemplazado a sus miembros ni impartido capacitación adicional después del término del proyecto. De la misma manera, muchos proyectos innovadores del PRODYMES II beneficiaron a una sola cohorte de alumnos, porque la mayoría de esas actividades no pueden repetirse sin nuevo financiamiento.

Desempeño del Banco

3.5 El desempeño del Banco en los tres proyectos se califica de *satisfactorio*. La institución actuó con flexibilidad durante la crisis financiera, los jefes de proyecto se mantuvieron en sus cargos y supervisaron los proyectos con frecuencia. El personal que trabajó en Argentina estaba muy bien preparado y supervisó los proyectos en forma periódica. La calidad desde las primeras etapas fue satisfactoria, teniendo en cuenta que durante la evaluación inicial se desconocían las dificultades financieras con que tropezarían los proyectos. El Banco prestó mucha atención a los equipos físicos y a las actividades de gestión, y se ocupó menos de los efectos directos en el aprendizaje y de los medios que emplearían los proyectos para conseguirlos.

³¹ La oficina regional ha calificado los efectos directos del PRODYMES como insatisfactorios, debido a que en las directrices del OED para la evaluación de los informes finales de ejecución (de fecha 30 de junio de 1999) se señalaba que si un proyecto aprobado había sido reestructurado debido a fallas de diseño o deficiencias en su ejecución y, por lo tanto, no podían alcanzarse los objetivos originales, la evaluación de los efectos directos debía efectuarse con respecto a dichos objetivos iniciales. Esta regla ha cambiado, y el proyecto se calificó de conformidad con los objetivos modificados.

Desempeño del prestatario

3.6 El desempeño del prestatario se califica de *satisfactorio*. A pesar de la crisis financiera, la complejidad de los proyectos y la multiplicidad de unidades de ejecución, el personal se abocó a su labor en los niveles centrales y provinciales. Durante las entrevistas con la misión, muchos expresaron que habían aprendido los métodos de ejecución de proyectos y que valoraban estos conocimientos, ya que les permitirían planificar actividades, relacionar varias actividades para producir efectos directos, y modificar los planes conforme a las prioridades presupuestarias. Gracias a los proyectos, las unidades de ejecución realizaron estudios de costos y prepararon términos de referencia, definiendo de esa manera las tareas que corresponderían a los diversos cargos.

Diseño, ejecución y utilización de las actividades de seguimiento y evaluación

3.7 El diseño de las actividades de seguimiento y evaluación se califica de *regular* en los tres proyectos. Los documentos de los proyectos incluían indicadores de seguimiento y de referencia sobre diversas variables relacionadas con los insumos, pero no incluían una evaluación que permitiera documentar los efectos de dichos insumos, sobre todo en el aprendizaje de los estudiantes. En el PRODYMES I no se hizo ninguna evaluación cuantitativa de los impactos; el Instituto Internacional de Planificación Educacional de la UNESCO organizó un taller para las partes interesadas y realizó una encuesta sobre el terreno, en la que se consultó a los padres y a los alumnos sobre el impacto que, en su opinión, producían los insumos del proyecto. El PRODYMES II incluía una evaluación cualitativa que básicamente describía los eventos en el marco del proyecto y se apoyaba en la información proporcionada por los grupos de discusión, pero no analizaba los efectos directos en el aprendizaje³². Este y otros documentos del proyecto no seguían una línea de razonamiento que demostrara la manera en que los insumos se traducirían en resultados de aprendizaje. A lo largo de la vida de los proyectos, el seguimiento de los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas ha sido muy limitado. No se recopiló información sobre el rendimiento de los alumnos, particularmente en las escuelas que recibieron respaldo del PRODYMES II o III; en el marco del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) se hizo un muestreo de algunas de esas escuelas, pero la evaluación no fue sistemática. Se podría sostener que los proyectos reforzaron los conocimientos de computación y las destrezas y habilidades útiles para el mercado laboral, más que los conocimientos de lengua y matemáticas. También pueden haber aumentado la autoestima de los alumnos. Se podrían haber administrado pruebas específicas para averiguarlo, pero no ocurrió así.

3.8 Una vez terminado el PRODYMES III, se seleccionó al azar un subconjunto de escuelas para compararlas con un grupo testigo de características similares. No obstante, esa comparación *post hoc* no permitió aclarar si los aumentos de la matrícula escolar se debieron a los efectos de los proyectos, al desplazamiento de buenos alumnos a escuelas que contaban con equipamiento más adecuado, o a otros desplazamientos demográficos. No se evaluaron los conocimientos de los profesores ni su aplicación, y los profesores se

³² Los autores de la evaluación fueron Galarza y Pini 2002.

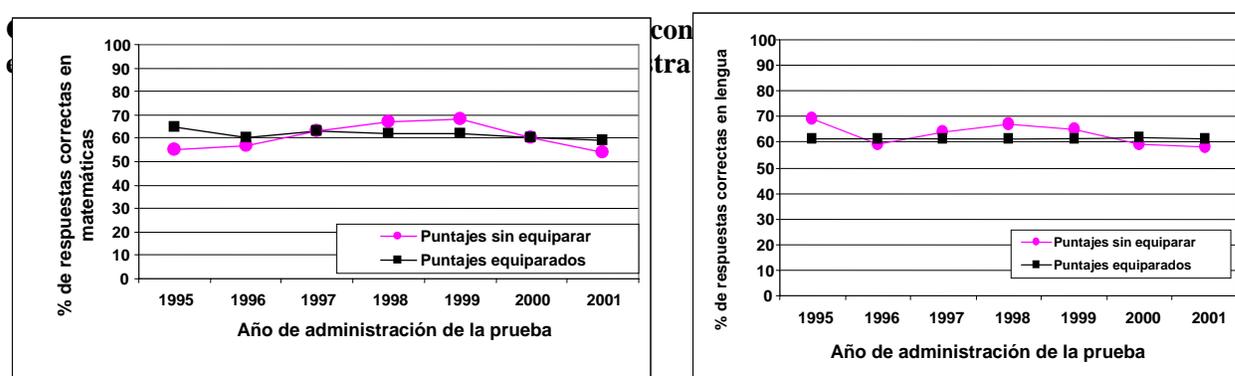
consideraban capacitados por el solo hecho de haber asistido a los cursos³³. Tampoco se evaluó la pertinencia de los cursos de capacitación docente.

3.9 Se hicieron esfuerzos a nivel nacional para informar a las escuelas incluidas en la muestra acerca de los resultados de las pruebas del ONE, y ayudarlas a interpretarlos y a tomar medidas correctivas. Sin embargo, a las escuelas no parece interesarles mucho la información. Al ser consultados durante la visita de la misión encargada del IEP, algunos directores no pudieron encontrar los puntajes o mostrar la evolución de los resultados de las pruebas en sus escuelas a lo largo del tiempo. Una razón puede ser el control limitado que tienen los directores sobre los profesores, quienes pueden no estar disponibles para asistir a las reuniones y para adoptar medidas correctivas específicas debido a sus responsabilidades en diversas escuelas.

³³ Por ejemplo, Galarza y Pini, 2002, pág. 24.

4. Problemas detectados y perspectivas de la estrategia sectorial

4.1 *A pesar de los esfuerzos desplegados, el aprendizaje no ha mejorado.* Las escuelas argentinas se concentran en el bienestar físico y emocional de los niños y ofrecen numerosas actividades extracurriculares y artísticas, en parte para evitar la deserción escolar. Sin embargo, en general, los niveles de aprendizaje en el país se han mantenido estables en el último decenio (Gráficos 4 y 5), incluso durante la crisis financiera. Los funcionarios públicos expresaron a la misión su inquietud de que, a pesar de todas las inversiones en la formación docente y del suministro de equipo en el marco de los proyectos PRODYMES y otros proyectos, los resultados de las pruebas nacionales no muestran mejoras.



Nota: Se intentó equiparar los puntajes de las pruebas de un año con los del siguiente, pero las tendencias no variaron.

4.2 Los proyectos PRODYMES se han concentrado en los indicadores de eficiencia de la gestión en el nivel macro, pero se ha prestado muy poca o ninguna atención a las ineficiencias existentes en las aulas. De las observaciones realizadas por la misión encargada del IEP se desprende que, si se prestara atención a ciertos factores interrelacionados, se podrían lograr mejoras del aprendizaje.

Autonomía curricular, rendición de cuentas y aprovechamiento del tiempo de instrucción

4.3 Como se señala en el Capítulo 1, los profesores tienen libertad para enseñar lo que estimen conveniente, dentro de ciertas pautas generales (los denominados “núcleos de aprendizajes prioritarios”) y cada escuela desarrolla su propia propuesta pedagógica. La variedad y autonomía curricular en la enseñanza a menudo se ha considerado un aspecto positivo del sistema argentino. Cabía esperar que esta libertad alentara a los profesores a ser creativos y a ofrecer materiales adicionales a los estudiantes. Sin embargo, para

desarrollar sus propios programas de estudio, los profesores deben reunir material de diversas fuentes y no tienen la opción de adherirse a las guías que normalmente acompañan a los libros de texto³⁴. En efecto, aproximadamente 700.000 profesores elaboran planes de estudio. En materias tales como lengua, los contenidos que se enseñan dependen completamente del profesor, y los alumnos tienen problemas cuando se trasladan de una escuela a otra dentro de la misma provincia o del país.

4.4 Como es de suponer, esta labor requiere mucho tiempo en las etapas iniciales, y a menudo exige hacer y distribuir fotocopias, y los profesores de secundaria no reciben remuneración por realizarla. Una de las consecuencias de esta libertad curricular es que los profesores pueden decidir cubrir menos contenidos. Algunos profesores declararon a la misión del IEP que lo hacen porque las circunstancias sociales de los estudiantes no les permiten acelerar el ritmo de instrucción³⁵. Esta limitación de los contenidos, particularmente en matemáticas, preocupa a algunas autoridades de gobierno provincial.

4.5 Dada la gran variedad curricular, los alumnos no pueden usar un sólo libro de texto y material estructurado para estudiar en clase y en la casa. Esto sucede incluso en los cursos avanzados, como matemáticas en 12º grado. Los alumnos tienen que estudiar con fotocopias, libros de la biblioteca y sus propios apuntes. Pero los apuntes representan muy poco material y pueden ser más difíciles de retener en la memoria³⁶, y los alumnos cometen errores al copiar fórmulas complicadas.

4.6 *Desaprovechamiento del tiempo de instrucción.* Este proceso curricular se traduce en un uso ineficiente del tiempo de instrucción. Los profesores copian en el pizarrón y, a su vez, los alumnos deben copiar de allí, mientras algunos estudiantes van a la biblioteca a buscar libros de texto, los distribuyen a sus compañeros, los recolectan y devuelven a la biblioteca. (También se necesitan bibliotecarios). A menudo se dispone de un libro por cada tres o cuatro alumnos, por lo que el trabajo en grupo es obligatorio en clase para resolver problemas o para leer un texto y contestar preguntas. Inevitablemente hay mucha interacción social, de lo que los profesores suelen hacer caso omiso; también hay un elevado nivel de ruido, y se ha demostrado que ello reduce la capacidad de retención de lo enseñado. Pero el constante trabajo en grupo también es ineficiente, porque según las investigaciones, la realización sobre todo de las tareas más difíciles se ve favorecida por las discusiones del grupo³⁷. Todas estas prácticas se traducen en menor tiempo de

³⁴ Por ejemplo, la misión entrevistó a una maestra que había decidido enseñar lógica durante un curso de psicología, pero como sólo contaba con un libro de texto anticuado ella pedía ayuda consistente en el suministro de libros. La respuesta del Prestatario (Anexo C) considera el número de los planes de estudio exagerado pero no presenta datos específicos.

³⁵ Algunos profesores señalaron a la misión que los alumnos no podían rendir porque había factores económicos que afectaban en cierta medida su rendimiento en las aulas, pero ponían poco énfasis en los factores de instrucción que se controlaban en las escuelas.

³⁶ Véase un examen de las investigaciones sobre la toma de apuntes en Abadzi 2006, Anexo B.

³⁷ Véanse exámenes de estas investigaciones en Abadzi 2006, Capítulo 14 y Anexo B.

instrucción, y posiblemente eficiencia.³⁸ Por ejemplo, en vez de resolver ocho problemas de matemáticas durante la clase (que dura 40 minutos), los alumnos pueden resolver sólo cuatro, ya que conversan entre ellos y copian la materia del pizarrón. Los profesores con experiencia que conversaron con la misión señalaron varias veces que a lo largo de los años los contenidos se han reducido y que lo que se solía enseñar en cuatro horas, con estas prácticas puede exigir seis horas de instrucción.

4.7 *Muy poca supervisión de los profesores.* En principio, durante la supervisión de los profesores deberían aflorar las ineficiencias en la utilización del tiempo de instrucción, pero en realidad, los profesores de secundaria rara vez son supervisados. Las escuelas de 700 estudiantes por lo general tienen unos 120 profesores, que suelen trabajar unas pocas horas en varias de ellas. Por lo general, el vicedirector es responsable del control de calidad, pero no puede observar las clases de tantas personas³⁹. Y puesto que en casi todas las provincias la evaluación de los profesores influye muy poco o nada en las remuneraciones ni en la promoción en el sistema jerárquico basado en la antigüedad, no existen muchos incentivos para enseñar el núcleo de aprendizajes prioritarios, aprender el contenido de los talleres de capacitación docente, ni enseñar a los estudiantes lo que se ha aprendido. Por lo tanto, a pesar de las cuantiosas inversiones en capacitación, no se ha logrado reducir las ineficiencias de las prácticas de instrucción. Puesto que la capacitación de los profesores se realiza en gran medida durante el horario escolar, se reduce el tiempo de instrucción, lo que, irónicamente, puede mermar aún más la eficiencia.

4.8 En general, la autonomía curricular que supuestamente debía impulsar la creatividad parece generar ineficiencia y traducirse en escasa instrucción. La situación también plantea un problema de medición. A los alumnos no se los puede examinar sobre los mismos materiales, ya que cada cual aprende algo diferente. Los bajos puntajes obtenidos en las pruebas a nivel nacional pueden reflejar el mínimo común denominador curricular. Sin embargo, se espera que con una nueva ley nacional se integren y racionalicen los diversos programas escolares existentes. Se espera asimismo que se puedan establecer materiales estructurados, con guías para los profesores y el mismo libro de texto para los alumnos. Ciertamente, los profesores deberían poder reorganizar los contenidos y enseñar temas adicionales a los alumnos, pero no sería recomendable eliminar contenidos y exponer a los alumnos de escasos recursos al fracaso en los estudios.

4.9 *Los peligros de la descentralización cuando la gestión es deficiente.* Se han analizado los datos de las evaluaciones nacionales para analizar el impacto de la descentralización en el rendimiento de los alumnos de las escuelas públicas. Las comprobaciones indican que, en general, la descentralización produjo una mejora de los puntajes de esos alumnos en las pruebas⁴⁰. Sin embargo, dicho impacto parece ser

³⁸ Vea Kirchner et al. 2006.

³⁹ En Argentina, se debe observar la clase de un profesor durante una hora entera, y luego se debe proceder a un seguimiento adecuado, pero las escuelas no tienen tiempo para ello. Sin embargo, existen técnicas como la “supervisión de tres minutos” que se podría adoptar en algunas provincias (véase un examen de esta técnica en Abadzi 2006, Capítulo 15).

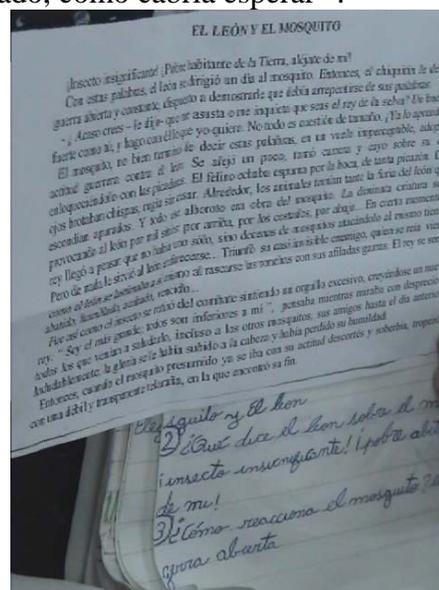
⁴⁰ Galiani y Schargrodsy 2001.

negativo en las escuelas situadas en zonas pobres o en provincias donde la gestión es deficiente⁴¹. En otro estudio del Banco se sugiere que la autonomía y la participación de los padres hacen mejorar los puntajes de los alumnos, pero que ello no ocurre si los niveles de participación son bajos⁴². Las conclusiones del IEP parecen mostrar los peligros de la descentralización cuando la gestión es deficiente. Si bien los profesores tienen amplia autonomía para enseñar lo que les parece conveniente, las escuelas tienen una autoridad limitada sobre los recursos financieros y el personal. En pocas palabras, los programas de estudio se han descentralizado al nivel más bajo posible, pero el sistema tiene poca capacidad para supervisar su implementación.

Habilidades de lectura limitadas en la enseñanza secundaria

4.10 La deserción escolar en los primeros años de la secundaria ha sido un problema preocupante en Argentina. Algunos estudios indican que los alumnos abandonan la escuela en el 7º grado porque las materias se complican y ellos aún no saben leer bien⁴³. La misión del IEP observó que los alumnos leían con poca fluidez hasta la mitad del 4º grado, y que en 8º grado no podían leer con suficiente rapidez una página de un libro de texto al trabajar en grupo. Este problema puede deberse a los escasos materiales de lectura que los alumnos reciben desde el primer grado, por lo que no pueden aumentar la velocidad de lectura a 120 palabras por minuto en 3º grado o a 180 palabras por minuto en 4º grado, como cabría esperar⁴⁴.

4.11 El bajo rendimiento en lectura puede deberse en parte a la escasa atención que se presta a las respuestas de cada alumno. En las observaciones realizadas por la misión del IEP, los profesores sólo interactuaban con aquellos alumnos que querían responder, por lo que los estudiantes con dificultades podrían pasar inadvertidos durante años. El mal comportamiento de los alumnos, que las escuelas tratan de superar organizando actividades extracurriculares, puede deberse en cierta medida a la incapacidad de los estudiantes para realizar los deberes exigidos. Podría ser útil medir la velocidad y precisión de lectura en los distintos grados y reforzar las habilidades de lectura de los alumnos de secundaria que obtengan bajos puntajes, ofreciéndoles clases después del horario escolar.



Fuente: La autora, Escuela Elemental City Bell, La Plata, provincia de Buenos Aires.

⁴¹ Galiano, Gertler y Schargrotsky 2005 (citado en Banco Mundial 2006).

⁴² Eskeland y Filmer 2002.

⁴³ SIPEC 2006.

⁴⁴ Véanse las normas de lectura en Abadzi 2006, Capítulo 5.

4.12 *Libros de texto: opciones para suministrar un libro a cada alumno.* Los profesores entrevistados por la misión del IEP fueron terminantes en expresar que preferirían usar un solo libro de texto y que todos sus alumnos pudieran tener uno. Es posible que solamente una fracción de los estudiantes esté en condiciones de comprar libros de texto por el equivalente de US\$10 cada uno, o que los libros de la biblioteca se destruyan si se entregan a los estudiantes. Pero el costo de suministrar libros de texto a los alumnos que no pueden costearlos es muy pequeño en comparación con el gasto que supone el sistema escolar argentino. Las provincias pueden prestar los libros a los estudiantes que no pueden pagar su precio total y recuperar el costo de los libros de reemplazo mediante el cobro de un alquiler, fondos rotatorios e intercambios entre bibliotecas que posean ejemplares sin usar de algunas ediciones. Al parecer también hay posibilidades aún no aprovechadas de reunir fondos a través de los centros de padres y de actividades organizadas por los estudiantes; a menudo se reúnen fondos para financiar giras de curso y para comprar fotocopiadoras, de modo que también podría recaudarse dinero para reemplazar los libros de texto.

4.13 Una de las razones mencionadas para adoptar la política de suministrar a las bibliotecas unos pocos ejemplares de libros de texto de muchos autores diferentes fue la selección de libros y la preocupación de que los editores podrían sobornar a los profesores ofreciéndoles libros gratuitamente a cambio de preferir sus ediciones. Sin embargo, la selección de libros de textos puede no ser una panacea. No se sabe a ciencia cierta si contar con una selección de libros mejora el aprendizaje, pero la experiencia en Europa oriental indica que puede incrementar el gasto de la educación porque es probable que las editoriales hagan tiradas más pequeñas.

4.14 Dada la ineficiencia en el uso del tiempo de instrucción que provoca la falta de libros de textos, cabría suponer que una cuestión prioritaria debería ser la adopción de una nueva política con respecto a la distribución y utilización de dichos materiales.

Eficiencia de la instrucción y efectos directos sobre el mercado laboral

4.15 La forma de la distribución de la competencia para el aprendizaje hoy día puede ser un presagio del perfil de la productividad del mercado laboral en el futuro. A los países les conviene decidir si han de concentrar sus inversiones marginales en reducir el número de jóvenes que presentan los niveles más bajos de competencia, aumentar el número de aquellos que rinden al más alto nivel, o mejorar el rendimiento del grueso de los estudiantes que se sitúan en el medio de la distribución. Con el advenimiento de la crisis económica del 2000, el gobierno se concentró claramente en mantener lo conseguido con respecto a la matrícula y evitar que los alumnos abandonaran los estudios, y no en la excelencia académica. Sin embargo, las inquietudes acerca del rendimiento medio y de las competencias para ingresar en el mercado laboral indican que la estrategia del gobierno está cambiando. Pero la capacidad de las autoridades públicas para modificar la forma de la distribución de la competencia para el aprendizaje depende de su capacidad para mejorar el aprendizaje, sobre todo en el corto y mediano plazo.

4.16 En 1997, Argentina participó en un estudio regional sobre rendimiento escolar administrado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la

Educación. Los alumnos de 3° y 4° grado se situaron en el segundo lugar en los puntajes de lengua y matemáticas (los puntajes más altos correspondieron a Cuba). Sin embargo, en el Estudio internacional sobre el progreso en la alfabetización lectora (PIRLS), que midió el rendimiento en lectura de los alumnos que cursaban 4° grado en 2001, Argentina se ubicó en el trigésimo primer lugar entre 35 países participantes. En el Programa para la evaluación internacional de estudiantes (PISA) de 2000, en que los alumnos de 15 años fueron evaluados en matemáticas, lectura y ciencias, Argentina se situó en el lugar 35 entre 41 países participantes⁴⁵. En el PISA, sólo los alumnos de Chile, Brasil, la Ex República Yugoslava de Macedonia, Indonesia y Albania obtuvieron puntajes más bajos que Argentina en lectura⁴⁶. Es útil analizar los resultados de las evaluaciones internacionales para examinar las soluciones de compromiso a medida que los países intentan lograr sus metas educativas. Si un país no ha logrado resultados muy satisfactorios en la formación de los alumnos para alcanzar un alto nivel de competencia (por ejemplo, los niveles 4 a 6 en la escala de competencia en matemáticas del PISA), sería igualmente difícil formar y contratar profesores capaces de impartir instrucción a los alumnos para alcanzar los más elevados niveles de competencia.

4.17 Una manera de entender en mayor profundidad el impacto de las políticas curriculares, de empleo de profesores y suministro de libros de textos en el aprendizaje puede consistir en realizar observaciones detalladas sobre la utilización del tiempo de instrucción. Estos estudios incluirían mediciones del tiempo dedicado a trabajo en grupo o actividades de investigación de temas en varios libros, en relación con la cantidad de material aprendido y retenido a lo largo de un período de seis meses. De esta manera se puede determinar la cantidad óptima de trabajo en grupo y de consultas de varias fuentes de referencias para los distintos grados. Asimismo, varios países han analizado grabaciones de vídeo para comparar las estrategias de enseñanza y la utilización del tiempo en las escuelas que obtuvieron puntajes altos y bajos en el Estudio sobre tendencias internacionales en matemáticas y ciencias (TIMSS). Argentina ha administrado esta prueba en dos oportunidades, pero debido a restricciones financieras durante la crisis, nunca llegaron a conocerse los puntajes. Sería conveniente que el gobierno evaluara estas pruebas, comparara más detenidamente el desempeño con el de otros países y determinara también a través del análisis de grabaciones de vídeo qué competencias cognitivas se enseñan a los alumnos, en comparación con otros países que han realizado este tipo de estudios⁴⁷.

⁴⁵ El PISA determina la proporción de alumnos de 15 años que alcanzan cada nivel de competencia en matemáticas, lectura y comunicación, y ciencias.

⁴⁶ Banco Mundial 2006.

⁴⁷ En los TIMSS, las clases se graban en vídeo y se codifican los procedimientos utilizados para enseñar conceptos de matemáticas y ciencias. En las escuelas estadounidenses que obtuvieron puntajes bajos, con mayor frecuencia a los alumnos se les enseñaban definiciones, se les hacía practicar procedimientos de rutina y se les exigía aprender reglas específicas más que los fundamentos lógicos. En las escuelas japonesas que obtuvieron los puntajes más altos, los alumnos aprendían los principios que les permitirían resolver problemas complicados, y a menudo relacionaban temas abstractos de matemáticas con descubrimientos históricos y aplicaciones en la vida real. Los problemas que se resolvían en la clase se relacionaban entre sí, creando de esta manera una estructura de conocimientos coherente. Los profesores también exigían que los alumnos memorizaran reglas que ponían en práctica inmediatamente. El

5. Lecciones

5.1 Esta evaluación ofrece varias lecciones con respecto al sector de educación:

- Las habilidades de lectura influyen en el rendimiento durante la educación secundaria, y las deficiencias en este aspecto pueden llevar al fracaso en los estudios. A menos que los alumnos practiquen mucho la lectura durante la enseñanza primaria, seguirán teniendo dificultades para leer y tal vez sean incapaces de interpretar textos complejos o de completar los grandes volúmenes de lectura que se suelen exigir en la escuela secundaria (párrafo 4.10).
- En el diseño de los proyectos se deben incluir indicadores para hacer un seguimiento de los progresos en la consecución de los objetivos a más largo plazo, como la mejora de los alumnos; de lo contrario, puede ser imposible evaluar si los cambios pueden atribuirse a las intervenciones en el marco de los proyectos (párrafo 3.7).
- La descentralización no es una panacea. A menos que los administradores se mantengan firmes y puedan supervisar y controlar eficazmente la calidad, los pobres pueden recibir una educación deficiente (párrafo 4.3).
- La capacitación de los profesores no ofrece necesariamente beneficios permanentes para las escuelas. A medida que rota el personal docente, puede reducirse el número de profesores capacitados en áreas donde hay necesidades específicas y los equipos pueden desintegrarse. Se deben tomar medidas para asegurar la capacitación de más profesores en las áreas que revistan prioridad (párrafo 2.20).

razonamiento deductivo (demostraciones matemáticas) se aplicaba en el 53% de las clases en Japón pero nunca en los Estados Unidos. El estudio también puede demostrar el efecto que producen las distracciones y el nivel de ruido en la consolidación de los conocimientos: en Japón las clases jamás fueron interrumpidas, en tanto que el 31% de las clases de los Estados Unidos fueron interrumpidas por razones externas. En ambos países, las lecciones asignadas para que los alumnos las desarrollaran en clase (*seatwork*) representaba alrededor del 40% del tiempo de instrucción, pero en las escuelas estadounidenses que obtuvieron bajos puntajes, esa actividad consistía en un 96% de práctica, 3,5% de aplicación y 0,7% de pensamiento inventivo, en tanto que en Japón, el tiempo dedicado a esa actividad se dividía en 41% de práctica, 15% de aplicación y 44% de pensamiento (Siegler y Hiebert 1999, pág. 71).

Referencias

- Abadzi, H. 2006. *Efficient Learning for the Poor*. Washington DC: World Bank.
- Albergucci, Roberto. 1996. *Transformación Educativa: Camino y sentido de la educación polimodal* (private edition).
- Auditoría General de la Nación. Informe de Auditoría sobre los estados financieros del 'Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Polimodal'. 1996, 31/12/1997.
- Clarke, David (ed). 2001. *Perspectives on Practice and Meaning in Mathematics and Science Classrooms*. London: Kluwer
- Di Gropello, Emanuela. 2006. *Meeting the Challenges of Secondary Education in Latin America and East Asia*. World Bank.
- DiNIECE. 2003. Operativo Nacional de Educación. 3o año EGB, 6o año EGB, 9o año EGB. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.
- DiNIECE. 2003a. Recorrido político y técnico-pedagógico en el proceso de elaboración, justificación y validación de los criterios de evaluación. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.
- DiNIECE. 2005. Criterios de Evaluación. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.
- Dirección de Información y Planeamiento Educativo. Informe Ejecutivo de la Institucionalización de los Programas Cédula/Mapa Escolar "Institucionalización de Cédula Escolar y Mapa Escolar en el Sistema de Información de la Dirección de Información y Planeamiento Educativo (DIPE). Resumen ejecutivo, abril de 2003.
- Eskeland, Gunnar S. and Filmer, Deon. 2002. *Autonomy, participation, and learning in Argentine schools - findings and their implications for decentralization*, Volume 1. Policy Research Working Paper no. 2761
- Galarza, Daniel and Mónica Pini. 2002. *El Caso del PRODYMES II*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Gestión Pública, Educación, e Informática.
- Itinerarios de Gestión en el Uso y en la Generación de la Información. 2004. PRODYMES II. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.
- Kirschner, P. A., Sweller, J., & Clark, R. E. (2006). Why minimal guidance during instruction does not work: An analysis of the failure of constructivist, discovery, problem-based experiential and inquiry-based teaching. *Educational Psychologist*, 41(2), 75-86.
- OECD-PISA. 2004. Programme for International Student Assessment. Informe Nacional – República Argentina. Organization for Economic Cooperation and Development.
- PRODYMES I Staff Appraisal Report. 1995. Washington DC : World Bank, Report No. 12993.

- PRODYMES I Implementation Completion Report. 2002. Washington DC : World Bank, Report No. 23814
- PRODYMES II Implementation Completion Report. 2005. Washington DC : World Bank, Report No. 25547
- PRODYMES III Implementation Completion Report. 2004. Washington DC : World Bank, Report No. 25549
- Provincia de Buenos Aires. 1996. Educación Polimodal y Trayectos Técnico Profesionales en la Provincia de Buenos Aires. Dirección General de Cultura y Educación.
- Proyectos Innovadores. 2004. PRODYMES II. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.
- SIPEC. 2006. Deserción escolar en los niveles EGB3 y Polimodal de la Provincia de Mendoza. Gobierno de Mendoza.
- Stigler, James and James Hiebert. 1999. The Teaching Gap: Best Ideas from the World's Teachers for Improving Education in the Classroom. New York: The Free Press
- Tedesco, Juan Carlos (ed). 2005. ¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino? Buenos Aires: IIEP-UNESCO.
- World Bank. 1991. Argentina: Reallocating Resources for the Improvement of Education. World Bank. Report No.PUB7471. Washington D.C., 1991.
- World Bank. 2006. Argentina: Building a Skilled Labor Force for Sustained and Equitable Economic Growth”. Report No. 31850-AR.