



SERIE

Apuntes de
Investigación

5

Los regímenes de promoción de grado

Repitencia y promoción pedagógica
en la educación primaria



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE
Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee 
Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa

Presidente de la Nación
Ing. Mauricio MACRI

Vicepresidenta de la Nación
Lic. Marta Gabriela MICHETTI

Jefe de Gabinete de Ministros
Lic. Marcos PEÑA

Ministro de Educación y Deportes
Lic. Esteban José BULLRICH

Secretaría de Innovación y Calidad Educativa
Sra. María de las Mercedes MIGUEL

Directora Nacional de Información y Estadística Educativa
Mg. Ana Beatriz COPES

SERIE

Apuntes de
Investigación

5

Los regímenes de promoción de grado

Repitencia y promoción pedagógica
en la educación primaria



Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa

Directora: Mg. Ana Copes

Informe realizado por *Juan Rigal*

Octubre de 2016

Diseño y Diagramación:

Karina Actis

Juan Pablo Rodríguez

Coralía Vignau

Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

DiNIEE / Paraguay 1657 CABA

TEL.: (011) 4129-1383/ 1384

WEB: <http://portales.educación.gov.ar/>

Correo Electrónico: diniee@me.gov.ar

Resumen

En los últimos años se ha desarrollado una importante cantidad de indagaciones relativas al análisis de la repitencia. La mayor parte de la bibliografía coincide en señalar la poca efectividad y eficiencia de la retención de grado. Este documento sintetiza los principales hallazgos de diversos estudios sobre la temática de la repitencia en la educación primaria, al tiempo que realiza un relevamiento sobre los regímenes de promoción imperantes a nivel mundial con énfasis en los primeros grados del nivel. Su objetivo consiste en sistematizar y describir la génesis, los motivos y las consecuencias de la repitencia en la educación básica y brindar elementos para el análisis de su modificación. La conclusión principal señala que la repitencia se encuentra en retroceso en los sistemas educativos del mundo pero que, si su supresión no va acompañada de medidas sistémicas de prevención y apoyo, esta acción no tendrá mayores consecuencias sobre el mejoramiento de la calidad de la educación.

Palabras claves: Repitencia – Promoción – Trayectorias educativas – Educación primaria – Fracaso escolar

Índice

1.Introducción.....	9
2.El origen de la repitencia en los sistemas educativos modernos	10
3.Los motivos de la repitencia.....	11
4.El dispositivo de la repitencia: un problema más que una solución.....	12
4.1. Incidencia de la repitencia sobre la autoestima de los alumnos	13
4.2. La ineficacia pedagógica de la repitencia	14
4.3. Los costos de la repitencia.....	14
4.4. La repitencia: un dispositivo poco objetivo.....	16
5.Los regímenes de promoción de grado a través del mundo	17
6.Notas finales	22
7.Bibliografía	23
8. Normativa consultada.....	25

La decisión de promover o repetir ha sido tradicionalmente materia que incumbe a maestros y profesores bajo diferentes modalidades de supervisión, por lo general, a cargo de directores e inspectores. Dicho sistema de evaluación ha constituido desde larga data la piedra angular del sistema educativo en el mundo y en América Latina.¹

1. Introducción

En pos de garantizar la permanencia y el egreso de todos los niños, jóvenes y adultos en la educación obligatoria resulta necesario analizar los recorridos de los alumnos a través del sistema educativo. Esos recorridos estarán indefectiblemente signados –entre otras cosas– por la normativa y las prácticas referentes a los requisitos necesarios para la promoción de grado.

En nuestro país, históricamente, el método más extendido consistió en considerar que el pasaje de grado se daba al finalizar el ciclo lectivo anual, y luego de aprobar una serie de evaluaciones confeccionadas y tomadas por el docente de aula. De lo contrario el alumno debía recursar el grado, es decir, repetir. Desde el retorno de la democracia, la situación ha cambiado lenta pero paulatinamente. Para 2009 ocho de las veinticuatro jurisdicciones argentinas presentaban normativa de primaria que permitía la promoción por ciclo (Veleda y Batiuk, 2009). La sanción por parte del Consejo Federal de Educación de la Resolución N° 174 en junio de 2012 que resuelve –entre otras cosas– *“considerar como unidad pedagógica a los dos primeros años de la escuela primaria”* y la consiguiente reformulación *“de los regímenes de promoción a los efectos que rijan a partir de segundo año/grado”* (CFE, Res N° 174/12, párrafo 22) con fecha límite para su implementación en el año 2016 visibilizó la discusión sobre el uso y los sentidos de la repitencia.

El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende” (aprobado por CFE, Res. N° 285/16) se propone *“profundizar las estrategias pedagógicas y socioeducativas orientadas al fortalecimiento de las trayectorias de los/las estudiantes desde el inicio de la escolaridad hasta su finalización”*.

Es dentro de este marco que este breve documento pretende sintetizar los principales hallazgos de los estudios relacionados con la temática que se han desarrollado en los últimos años en la región y en el mundo.

1 Filgueira, Fuentes y Rodríguez (2006). “Viejos instrumentos de la inequidad educativa: Repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay”.

2. El origen de la repitencia en los sistemas educativos modernos

El término “repitencia” hace referencia al hecho de retener a los alumnos uno o más años adicionales en el mismo grado de estudio ya cursado. En lo que se refiere al ámbito educativo, se puede considerar que se trata de un vocablo y de un dispositivo modernos. No es sino con el desarrollo de la ‘escuela moderna’² a mediados del siglo XIX –que implica la institucionalización de la educación graduada con un currículo secuencial para niños de edades determinadas– que surge la evaluación que acredita que los conocimientos adquiridos son suficientes para ser admitido en el grado sucesivo (Martínez Rizo, 2004).

En el territorio argentino los sistemas educativos se instituyen normativamente en las provincias y territorios nacionales entre 1853 y 1896 con la sanción de las leyes educativas provinciales y de la ley 1.420, lo que redundó en la instauración paulatina de la educación graduada en la totalidad del país.

Tal concepción de los sistemas educativos trae aparejada la necesidad de establecer algún tipo de herramienta para definir qué hacer con los alumnos que, al final de un ciclo lectivo y a juicio de sus docentes, no alcanzan el mínimo necesario de conocimiento para ser promovidos al grado siguiente. Lo acontecido en el sistema argentino no es una novedad; ya los sistemas europeos y de los EE.UU. realizaban este tipo de procedimiento.

Es así, entonces, que se instala la práctica de retener a un educando por un ciclo lectivo más en el grado ya cursado, con el convencimiento de que “repitiendo” el proceso ya experimentado el niño tendrá una nueva oportunidad de adquirir los conocimientos necesarios.

Se trata, por lo tanto, de una decisión externa al alumno (involuntaria), tomada por el educador, quien es reconocido como portador del conocimiento válido a ser transmitido y quien mejor conoce al niño y su desempeño durante las clases. Es –en esta concepción– un acto benéfico para con el estudiante, que le permitirá al sistema educativo resolver el problema de la falta de adquisición de conocimientos, y al alumno seguir avanzando en el sistema educativo formal una vez adquiridos los conocimientos suficientes.

Sin embargo, con el paso del tiempo tal noción comienza a ser revisada. Desde principios del siglo XX diversos estudios³ establecen la fuerte vinculación de la repitencia con la sobreedad y el abandono escolar. Adicionalmente señalan que la prác-

2 Terigi (2009) señala que: “Es sabido que la incorporación masiva de los niños a la escuela se realizó en un marco institucional específico, al que conocemos genéricamente como ‘escuela moderna’, y que reúne ciertos rasgos, entre ellos la simultaneidad, la presencialidad, un cronosistema que fija regímenes de tiempo escolar, la descontextualización de las experiencias de aprendizaje, la heteronomía de quienes se incorporan en calidad de alumnos, etc. Estos rasgos son contingentes y, si bien el desarrollo ya más que centenario de la escuela moderna ha contribuido a solidificarlos, esta solidez no debería conducirnos a considerarla como contexto natural de aprendizaje y desarrollo.”

3 En Martínez Rizo (2004) se mencionan los estudios iniciales en el ámbito de la investigación en los Estados Unidos desde comienzos del siglo XX hasta la Segunda Guerra Mundial, y estudios posteriores en Francia y en Brasil que llegan a conclusiones similares. Más recientemente existen cuantiosas investigaciones sobre el tema. Entre ellas merecen mención: UIS, 2012; Brophy, 2006; Torres, 1995; OIE-UNESCO/UNICEF, 1995).

tica sistemática de la repetición aumenta el costo financiero del servicio educativo, impacta negativamente sobre la autoestima de los alumnos y sobre el manejo del aula, además de dejar una huella nociva en el rendimiento de los alumnos.

3. Los motivos de la repitencia

La repitencia, o retención de grado, de un alumno —es decir, la prescripción de que un niño permanezca un año más en el mismo grado— implica la decisión de alguno de los actores del sistema (ya sea padres, docentes, directivos, supervisores o alumnos, o de un conjunto de ellos). Ya se ha señalado que en sus orígenes la medida era decretada por el o los docentes a cargo del dictado de las clases. Siguiendo a Brophy (2006), en la actualidad esta medida puede tener múltiples motivaciones, ser voluntaria (solicitada por el alumno o su familia), involuntaria (impuesta por el docente, el director o el sistema educativo), o acordada. En este sentido, el autor enuncia cinco motivos principales para la repitencia:

- a) **Falta de oferta de años/ciclos superiores.** Consiste en una forma voluntaria de repetición. Cuando los alumnos desean seguir escolarizados pero no existen escuelas que brinden los ciclos subsiguientes de educación básica o de nivel secundario el interesado, o su familia, solicita la continuidad en el grado más avanzado. Es un caso típico en contextos rurales.
- b) **Percepción por parte de las familias de que el alumno no ha aprendido lo suficiente y debería repetir el grado.** También reviste el carácter de voluntaria. El autor señala que es característica de países en desarrollo en donde el dictado de clases es esporádico, o en donde parte de los alumnos alternan la asistencia a la escuela con el trabajo.
- c) **Mejor manejo de la lengua oficial.** Esta alternativa es común en áreas en donde el dictado de las clases se realiza en una lengua distinta a la materna. Por lo tanto, la repetición le permitiría al alumno alcanzar mejor dominio del idioma oficial. En general es voluntaria en los países en desarrollo e impuesta normativamente en los países desarrollados.
- d) **Apoyo para el ingreso a un nivel superior.** En países que poseen exámenes excluyentes para el ingreso al nivel secundario, y en los que la oferta de vacantes para ese nivel es acotada, los mejores alumnos de los grados superiores solicitan repetir voluntariamente el grado para lograr una mejor preparación para las pruebas de ingreso.
- e) **Insuficiente adquisición de los aprendizajes estipulados por el currículo vigente:** En la mayoría de los casos es involuntaria (impuesta por el docente, director, supervisor o por estándares nacionales), a partir de la evaluación periódica de los alumnos.

Es este último motivo el que impera en la mayor parte de los sistemas educativos que permiten la retención de grado, y que predomina en nuestro país.

4. El dispositivo de la repitencia: un problema más que una solución

Como ya se ha visto, la institucionalización de la repitencia se plantea históricamente como una solución por parte del sistema educativo graduado a la carencia de aprendizaje suficiente de los alumnos. Si bien existen evidencias de que ya en el siglo XVI las escuelas británicas practicaban algún tipo de mecanismo de retención de sus estudiantes (cfr. Mainardes s/f), es a partir del establecimiento de los sistemas educativos modernos, a mediados del siglo XIX, que esta práctica va extendiéndose entre los países.

En su formulación y adopción está implícito que para que un alumno aprenda lo que no ha aprendido con anterioridad basta con proporcionarle más de lo mismo, es decir, el mismo docente, los mismos contenidos en una secuencia similar, la misma estrategia pedagógica; pero separándolo de su grupo de pares.

Rosa María Torres (1995), crítica de la práctica de la repitencia, expresa que:

La repetición es la ‘solución’ interna que ha encontrado el sistema escolar para lidiar con el problema del no-aprendizaje o de la mala calidad de dicho aprendizaje. [...]. Antes que un problema en cuanto tal, desde la perspectiva de la lógica escolar, la repetición es una “solución” a muchos problemas. Enfrentarla con seriedad requiere identificar y analizar los problemas para los cuales la repetición se ha planteado históricamente como una (falsa) solución.

En sus orígenes el dispositivo de la repitencia entiende que –al brindar una “nueva oportunidad” al alumno que no ha logrado adquirir los conocimientos básicos del currículo correspondiente al año en curso en el tiempo estipulado– conforma un mecanismo para compensar los problemas que “poseen” ciertos alumnos para la adquisición de saberes en cierto momento de su trayectoria escolar. La reiteración de ese proceso debería permitirle al alumno alcanzar los objetivos especificados para ese año, y facilitarle el paso a los grados siguientes.

Esta situación podía resultar útil y efectiva en los siglos pasados, en los cuales los sistemas educativos homogeneizadores y en algunos casos elitistas no tendían mayormente a la inclusión universal. Pero la idea actual de Educación Para Todos explicitada en los compromisos de Jomtien y Dakar,⁴ refrendada en el Foro Mundial de Educación 2015 en Incheon⁵ que llama a garantizar no solamente el acceso universal de todos los

4 Cfr. UNESCO (1990). *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*; y UNESCO (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.

5 UNESCO (2015). *Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. París: UNESCO.

niños y niñas a la educación primaria sino también su conclusión a término colisiona abiertamente con una práctica excluyente, selectiva y segregadora como la repitencia.

Tal como marca Blat Gimeno, (1985:15): *“El problema es más hondo y habría que plantearlo en torno a las finalidades de la escuela primaria para apreciar si la selectividad, que en cierta manera implica la no promoción, tiene congruencia con dichas finalidades”*. Otro trabajo enfatiza que *“la repetición escolar [...] es una de las manifestaciones perceptibles de la inadecuación de los sistemas escolares contemporáneos a las condiciones, posibilidades y necesidades concretas y diferenciadas de la población y, en particular, de esa gran mayoría de alumnos provenientes de los sectores sociales menos favorecidos”*. (OIE-UNESCO/UNICEF, 1995: 1).

Diversos estudios llevados a cabo en sistemas educativos disímiles refutan el concepto de “repitencia como solución” para el aprendizaje, destacando los problemas que aparece su institucionalización.

En consonancia con lo antedicho Cosnefroy y Rocher (2005) afirman que: *“La repetición de los mismos contenidos con los mismos métodos y, en ocasiones, el mismo docente, no se revela, salvo excepciones, como una medida suficiente para poner en nivel a los alumnos”*.

En general, estos trabajos coinciden en señalar que la repitencia:

1. Deteriora la autoestima de los alumnos;
2. No es eficaz, es decir, no mejora el rendimiento a largo plazo de los alumnos;
3. Aumenta el gasto educativo;
4. Es poco objetiva.

4.1. Incidencia de la repitencia sobre la autoestima de los alumnos

Varios estudios acuerdan en destacar los efectos negativos que posee la repitencia sobre la autoestima, los comportamientos y las prácticas de aprendizaje de los alumnos (Crahay, 2003; Blat Gimeno, 1984; Brophy, 2006) destacando que este hecho podría explicar el peor rendimiento a largo plazo de los alumnos que han sufrido eventos de una o más repeticiones.

Por un lado señalan que los repitentes tienden a subestimar sus propios niveles de competencias, y que la precocidad de la repitencia amplifica este efecto. Asimismo, indican que los alumnos repitentes presentan bajos niveles de motivación para el estudio y experimentan como un castigo personal y una estigmatización (por parte de sus compañeros anteriores, sus compañeros actuales, el cuerpo docente y en ocasiones hasta por parte de sus propias familias) la decisión de haber sido retenidos en el mismo grado.

Por ejemplo, varios estudios han evidenciado que para los niños de sexto grado de los Estados Unidos la amenaza de la repitencia es vivenciada como uno de los eventos más estresantes que pudieran acaecer en sus vidas (Yamamoto y Byrnes, 1987; Anderson, Jimerson y Whipple, 2005 citados en Brophy, 2006), solamente superado por la pérdida de un ser querido. Cosnefroy y Rocher (2005) verifican una situación similar entre los niños franceses.

4.2. La ineficacia pedagógica de la repitencia

Otro aspecto sobre el cual coinciden gran parte de los estudios relevados, consiste en que el rendimiento académico a mediano y largo plazo de los alumnos que han sufrido un evento de repitencia es peor que aquel de alumnos que con el mismo rendimiento académico han sido promovidos. En palabras de Cosnefroy (2005: 9): *“Dicha medida [la repitencia] es presentada como ineficaz desde el punto de vista pedagógico: un repitente progresa durante su segundo año, de todos modos, progresa menos que un alumno con las mismas características y que promociona al grado siguiente”*.

Es decir que el dispositivo de la repitencia, pensado en sus orígenes como medio para solucionar los problemas de la falta de adquisición por parte de los alumnos de los conocimientos mínimos suficientes para la promoción, no sólo no enmienda la situación, sino que genera inconvenientes aún mayores.

4.3. Los costos de la repitencia

Otro de los aspectos nocivos de la magnitud y la persistencia de la repitencia consiste en los gastos que implica tanto para el Estado, principal proveedor de los servicios educativos, como para las familias con niños repitentes.

El redoblamiento de grado por parte de un alumno implica un doble costo para el erario público. El encargado del suministro de la enseñanza debe hacerse cargo durante un año más de la inversión que implica retener en el grado a un alumno. (Deberá proveer nuevamente espacio en el aula, equipamiento, material didáctico, docentes, etc.)

Ya hace más de veinte años Schiefelbein y Wolff (1993) señalaban que el costo anual de los por entonces veinte millones de repitentes de los países de América Latina y el Caribe significaban un desembolso anual de 4,2 miles de millones de dólares. Por tanto, la reducción de la cantidad de repitentes traería aparejada una liberación de los recursos destinados para ese fin, que podrían ser utilizados para fortalecer otros aspectos de la educación.

La repitencia también posee implicancias financieras para las familias. La retención de grado —en el mejor de los casos, y si no actúa como antesala para el abandono— difiere la finalización del nivel educativo y posterga la incorporación al mercado laboral, aumentando de este modo los costos de oportunidad de la continuación de los estudios. Además, más allá de si los hogares deben o no afrontar el pago de aranceles educativos, sí deben incurrir en gastos referidos al traslado, alimentación, vestimenta, materiales, etc.

Diversos análisis realizados a partir de las encuestas de hogares señalan que, a nivel global, el gasto en educación sobre el gasto total de las familias oscila entre un 1% y un 8%.⁶ El reducido peso porcentual sobre el gasto de los hogares —que se explica principalmente por el aporte estatal a la educación— hace que las fluctuaciones en los ciclos económicos y la disponibilidad (o no disponibilidad) de los hogares de un

excedente monetario pueda hacer variar de manera importante este indicador en un mismo país de un año a otro.

Cuadro 1. Gasto en educación promedio por hogar como porcentaje del gasto total de los hogares

País	% Gasto en educación		
	Fuente 1	Fuente 2	Fuente 3
Brasil	1,6		
EE.UU.	2,0		
Paraguay	2,2	4,5	
Uruguay	2,2		
Costa Rica	2,9	3,1	
Nicaragua	2,9		
Panamá	3,2	3,1	
Argentina		3,3	
Bolivia	3,3	6,7	6,5 ^a
Promedio ALyC	3,4		
Ecuador	4,1	3,3	
Perú	4,2	5,8	
Bahamas	4,6		
México	5,2	8,0	
Chile	6,4	7,9	

Fuente 1: Acerenza, Santiago y Néstor Gandelman (2016): Bahamas, 2013; Bolivia 2003-2004; Brasil, 2008-2009; Chile, 2011-2012; Costa Rica, 2013; Ecuador, 2011-2012; México, 2014; Nicaragua, 2006-2007; Panamá, 2007-2008; Paraguay, 2011-2012; Perú, 2008-2009; EE. UU, 2013; Uruguay, 2005-2006.

Fuente 2: Bottinelli y Sleiman (2014): Argentina, 2012-2013; Bolivia, 2011; Chile, 2011-2012; Costa Rica, 2004-2005; Ecuador, 2011-2012; México, 2012; Panamá, 2007-2008; Paraguay, 2010 y Perú, 2008-2009.

^a UDAPE UNICEF (2008). *Bolivia, el Gasto de los Hogares en Educación*. La Paz: UDAPE UNICEF

En la Argentina el gasto promedio de los hogares en educación (3,3%) se encuentra algo por debajo del promedio regional. Si se restringe el análisis a hogares con uno o más estudiantes, se calcula que en el país el costo anual promedio de enviar un niño a la escuela representa el 5% de los consumos de una familia (Bottinelli y Sleiman: 2014).

Como casos extremos, en algunos países de Asia y África con escasa oferta pública donde las familias se ven obligadas a enviar a sus niños a establecimientos privados de bajo costo se calcula que las erogaciones realizadas para enviar a un niño a la escuela pueden llegar a representar entre el 15 y el 25% de los gastos totales de una familia de ingresos bajos.

4.4. La repitencia: un dispositivo poco objetivo

La mayor parte de los sistemas educativos que practican la repitencia depositan la responsabilidad de la promoción en manos de los docentes y/o directores. Es cierto que el contacto diario con los niños y la cotidianeidad de las observaciones que pue-

den llevar a cabo los maestros aportan datos importantes para la evaluación de los alumnos, pero a menudo la ausencia de definiciones claras sobre los criterios a ser aplicados a nivel nacional torna a estas decisiones poco homogéneas. En este sentido Terigi (2009) Señala que:

El fracaso escolar masivo [...] se define en numerosas instancias, en eventos evaluativos en los que un maestro o un profesor deciden que un alumno no aprende o no lo hace en los ritmos y de las formas en que se espera. Es crucial reflexionar sobre el grado hasta el cual el alumno (y su posible destino de fracaso) está expuesto a la comprensión del profesor en ese momento evaluativo. La comprensión del profesor es un atributo de la situación educativa, menos evidente que la presencialidad o la simultaneidad, más sutil, pero también operante...

El estudio de Cosnefroy ya mencionado (2005: 75) al comparar las notas dadas por los maestros con los resultados de esos mismos alumnos en pruebas estandarizadas afirma que, por un lado, *“los docentes tienden a homogeneizar el nivel promedio de las clases”* es decir, que las clases ‘fuertes’ (en términos de las notas obtenidas en las pruebas estandarizadas) tienen la tendencia a ser subvaluadas mientras que las ‘débiles’ son sobrevaluadas; por el otro afirma que *“la evaluación por parte de los docentes tiende a amplificar las diferencias de nivel entre los alumnos de su clase”* (76), es decir, que los docentes ven mayor diferencia de rendimiento entre los alumnos al interior de su clase que el que realmente existe. Estudios sobre Brasil y Honduras arriban a conclusiones similares. (Brophy, 2006)

Este efecto tiene por corolario la paradoja –muy extendida en los sistemas que practican la repitencia–, de que un alumno ‘débil’ en una clase ‘fuerte’ muchas veces es destinado a repetir, mientras que si hubiera obtenido esos mismos resultados en una clase ‘débil’ hubiera pasado al grado siguiente sin mayores complicaciones. Este estudio señala que *“el proceso de decisión de la repitencia está marcado por la subjetividad. [...] La disparidad de prácticas de repitencia parece señalar una ausencia real de equidad”* (Cosnefroy, 2005: 9).

A esto se suma que en países en los cuales la repitencia forma parte de la lógica educativa se conforma una *cultura o pedagogía de la repitencia* (Costa Ribeiro, 1996; García Huidobro, 2000) en donde se naturaliza la existencia de una porción más o menos estable de niños repitentes. En algunos casos los docentes y directores consideran que cierto porcentaje de repitentes *“dan prestigio”* al establecimiento escolar en el cual se desempeñan. Crahay (2003) destaca que *“la evaluación es el lugar en donde el docente pone en juego su credibilidad frente a sus alumnos y colegas [...], un profesor que promueve a todos los alumnos es sospechoso...”*. Incluso existen establecimientos *“de excelencia”*, no solamente del sector privado, que prohíben a un alumno repetir en la institución: es decir, se *“sacan el alumno-problema”* de encima.

5. Los regímenes de promoción de grado a través del mundo

Tradicionalmente los sistemas educativos de las jurisdicciones de la República Argentina han adoptado un método de promoción de grado basado en la evaluación y calificación periódicas de los alumnos durante el ciclo lectivo. Son principalmente los docentes de grado quienes evalúan –a lo largo del año escolar– los niveles de conocimiento alcanzados por cada uno de los educandos y, a partir de su análisis, quienes determinan si está capacitado para avanzar al grado siguiente; de no ser así, el alumno es destinado a cursar nuevamente el mismo grado: **a repetir**.

En nuestro país, y en la mayor parte de los países que la practican, el uso de la repitencia parece estar naturalizado. Díaz (2012) señala que *“se ha instalado en la cultura institucional la idea de que la repitencia es algo legítimo y natural del sistema educativo, la cual se da al concluir cada año-grado. Se ha convertido esta norma en la garantía institucional y en el funcionamiento del sistema educativo como tal”*. Sin embargo, como se verá más adelante, no son pocos los sistemas educativos del mundo que prescinden o hacen un uso limitado de ella.

A grandes rasgos, los regímenes de promoción de grado podrían definirse en dos categorías:

- (a) *repitencia*, en el cual al finalizar el ciclo lectivo el alumno que no alcanza los conocimientos mínimos para ese grado es retenido en el mismo grado en el año siguiente; y
- (b) *promoción pedagógica* o *promoción social*, mediante la cual el alumno avanza independientemente de los logros adquiridos (aquí quedan incluidas tanto la promoción automática o directa si el pasaje es mecánico, como la promoción asistida o acompañada, o progresión continuada si el alumno avanza con algún tipo de apoyo).

La elección de uno u otro régimen parece tener importantes raíces culturales. Un estudio de UIS (2012) señala que:

A nivel mundial, las políticas de repetición suelen estar vinculadas a tradiciones históricas que determinaron el desarrollo de los sistemas educativos y en muchos casos a un legado colonial. [...] La repetición no es común en los sistemas escandinavos ni anglosajones, mientras que se practica en los países latinos y mediterráneos y en un menor grado en los sistemas germánicos de educación. Como resultado de la historia colonial, estos [...] enfoques han sido utilizados con frecuencia como modelos para los sistemas educativos de África, Asia, América Latina y el Caribe y el Pacífico.

Bernard (2007:15) sostiene que repitencia y promoción social parten de dos lógicas distintas: mientras que en los sistemas en los que se utiliza la repitencia cada grado corresponde a un estándar de conocimiento a ser alcanzado, repite quien no haya logrado alcanzarlo, pero raramente es un estándar homogéneo y depende de la apreciación de los maestros de grado. En sus palabras: *“esta primera concepción de la educación está centrada en el sistema y basada sobre la idea de que cada alumno debe*

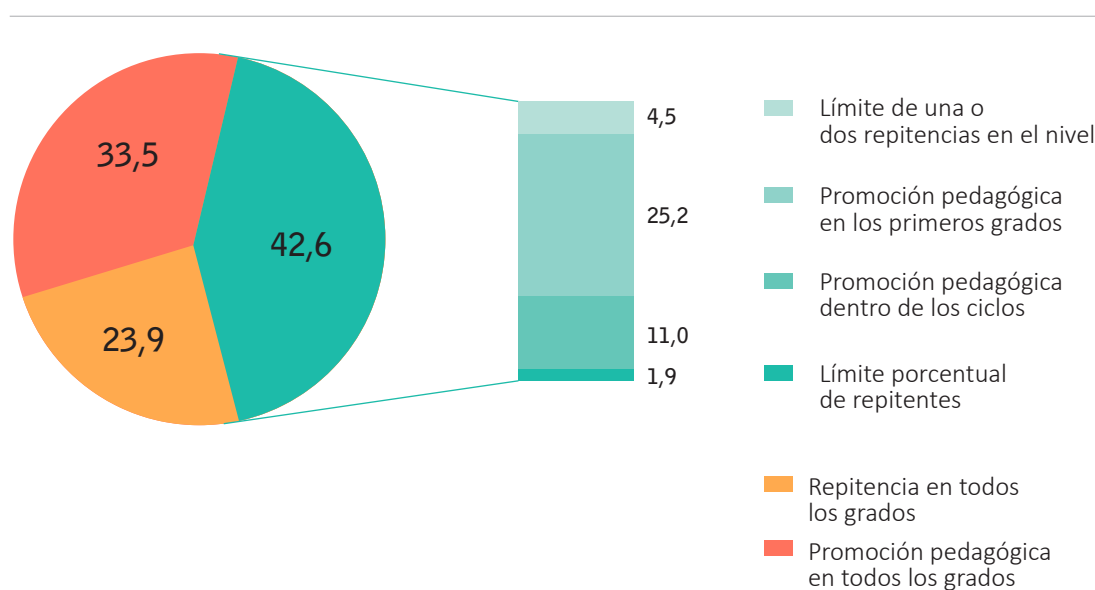
alcanzar las expectativas del sistema, las cuales son, en teoría, idénticas para todos". Por otro lado, los países que practican la promoción social priorizan que el alumno desarrolle toda su educación con niños de su misma edad, y que sea el sistema educativo quien implemente las medidas necesarias para garantizar los aprendizajes requeridos. Por lo tanto, precisa el autor, se trata de sistemas "centrados en el alumno".

Si bien se ha señalado que existen dos categorías de modelos de promoción de grado (Repitencia y Promoción Pedagógica), la mayor parte de los países no los utilizan de modo "puro" sino que combinan ambos tipos de diversos modos; así, además de sistemas con los tipos puros, se pueden encontrar casos en los que:

- (a) predomina la repitencia de grado, pero presentan promoción pedagógica en los primeros grados de la escolaridad primaria.
- (b) se permite repetir el año final de cada ciclo de un nivel pero no al interior de cada ciclo.
- (c) se permite una cantidad acotada de repitencias por alumno.
- (d) se establece un porcentaje máximo de repitentes por curso.

De 155 sistemas educativos relevados, solamente 37 practican la repitencia en todo el nivel sin ningún tipo de limitaciones (gran parte de ellos en América Latina y África). Siete países permiten la repitencia en cualquiera de los grados de la educación básica, pero con un límite máximo de una o dos repitencias a lo largo de todo el nivel, lo que la acerca a la promoción pedagógica; 39 poseen promoción pedagógica en los primeros grados (12 de 1º a 2º, 15 a 3º, 10 a 4º y excepcionalmente dos a 5º); 17 entre subciclos, 52 promoción pedagógica en todo el nivel y tres un límite porcentual de repitentes (que varía del 3% a 10%).

Gráfico 1. La promoción en el mundo



En el continente europeo la mayor parte de los sistemas educativos ponen límites a la repitencia de los alumnos y son escasos los países en los cuales se puede repetir en cualquiera de los grados del nivel primario (como Croacia y Lituania). Otros sistemas, si bien permiten la repitencia en todos sus grados, ponen un límite máximo de una o dos repitencias durante la escolaridad primaria (comunidad de habla flamenca y de habla germana de Bélgica, Eslovaquia, Malta y República Checa) acercándose a la promoción social. Once países poseen promoción social en los primeros años del nivel primario (en general, de 1º a 2º o 3º, pero existen sistemas que lo extienden hasta 4º (Bulgaria y Serbia), e incluso hasta 5º (Macedonia). Por otro lado, cuatro sistemas educativos (Bélgica francófona, Francia, España y Luxemburgo) permiten la repitencia en el año final de cada ciclo del nivel primario pero no al interior de ellos, y establecen un límite de una o dos repitencias en todo el nivel. Finalmente, doce países poseen promoción pedagógica en la totalidad de la educación primaria.

Dos casos especiales: Reino Unido e Islandia

El Reino Unido constituye un caso distinto, adoptando lo que se denomina “promoción por edad”.

Un caso muy particular es el del Reino Unido. No existe ningún requisito específico que establezca que los alumnos deben promocionar cada año a otro curso ni tampoco requisitos específicos en relación con la organización de los centros. Sin embargo, existe el principio fundamental, consagrado en la legislación, de que la educación debe adecuarse a la edad, la capacidad y las aptitudes del niño. De acuerdo con este principio, el currículo está diseñado para responder a las diferentes capacidades y rendimiento de los alumnos, y este es el marco en el que se basan los centros para organizar los grupos-clase. Así pues, en un mismo grupo de edad se enseña a niños con diferentes niveles de rendimiento y solo en circunstancias muy excepcionales se ubica a los niños en un grupo diferente a ‘su grupo de edad’. (EACEA, 2011, 21)

La interpretación de la escolaridad obligatoria en Islandia también constituye un caso diferente.

En Islandia la Ley de Educación Obligatoria no establece explícitamente que los niños promocionan de curso de forma automática, pero indica que ‘la educación obligatoria normalmente tiene una duración de diez años... en general, todos los niños de entre 6 y 16 años deben asistir a la escuela obligatoria’⁷. Esto se ha interpretado como que ningún niño debería permanecer más de 10 años en la educación obligatoria y, por tanto, la promoción automática se ha convertido en la práctica habitual. Además, la Guía del Currículo Nacional, actualmente en revisión, establecerá de forma explícita que los niños promocionarán automáticamente de curso durante la educación obligatoria. (EACEA, 2011: 21)

Entre los países del continente asiático prima la opción de promoción pedagógica en los primeros grados del nivel (14 sistemas educativos), generalmente hasta el 3er grado, mientras que diez países permiten la promoción social a través de todo el nivel.

Tanto Djibouti como Hong Kong admiten la repitencia en todos los grados, pero establecen un límite máximo de repitentes por curso: 10% el primero y 3% el segundo.

El África es uno de los continentes con mayor porcentaje de sistemas educativos que practican la repitencia en todo el nivel. En ocho sistemas educativos se permite la promoción pedagógica en los grados iniciales, en otros ocho en los años finales de los ciclos del nivel y en diez en la totalidad de la educación primaria. Debe destacarse que en varios países de este último grupo la promoción social está seriamente cuestionada por parte de las familias y de los docentes y se avanza hacia la reinstalación de la repitencia.

Tanto en los Estados Unidos como en Canadá la decisión sobre régimen de promoción de alumnos está en manos de los estados y los municipios. Se verifica repitencia en la mayor parte de los sistemas educativos estatales. En Estados Unidos, luego de años de promoción social, el siglo XXI trajo una vuelta hacia la retención de grado. En esos años se aprobaron la *Education Accountability Act* (1999) y la *No Child Left Behind Act* (2001) que proporcionan fondos federales a los sistemas educativos que, entre otras cosas, pongan fin a la promoción pedagógica y tomen parte en pruebas estandarizadas:

Políticas recientes promulgadas por los estados y los distritos escolares en todo Estados Unidos han vuelto a despertar el debate sobre la retención obligatoria de grado. Desde 2012, 14 estados y el Distrito de Columbia han adoptado políticas de retención obligatoria dirigidas a los estudiantes que no pueden leer con soltura para el tercer grado. (Briggs, 2013)

América Latina y el Caribe es una de las regiones en donde el uso de la repitencia está más generalizado. Si bien entre los países anglófonos y francófonos del Caribe la promoción social se encuentra extendida, la situación es bastante distinta entre los países de habla hispana.

Los primeros intentos por instalar la promoción automática en los países de América Latina pueden remontarse a comienzos del siglo XX⁸, pero fue a partir de mediados de la década de 1960 que tal régimen comenzó a expandirse. Para ese momento se organiza la promoción automática de 1º a 2º grado en Chile (1965), para los ciclos en Brasil (1968), para los primeros cuatro grados en Venezuela (1970) y poco después en Colombia. Algunas de estas experiencias fueron finalizadas tras pocos años, restauradas tiempo después, y vueltas a abandonar. En el caso de Brasil, donde la decisión compete a los estados y municipios, la Ley de Diretrizes e Bases de 1996 influyó en la expansión de la promoción ciclada en la mayor parte de los sistemas educativos. Mientras que la experiencia de Colombia –mucho más duradera– finalizó en 2009 con la eliminación total de la promoción pedagógica. Entre los países de la región que

8 En 1920 la *Reforma Sampaio Doria* en el sistema educativo del estado de San Pablo instauró la promoción automática entre el 1º y el 2º grado; esta normativa se mantuvo solamente durante un ciclo lectivo.

adoptaron algún tipo de promoción pedagógica y luego la abandonaron figuran El Salvador, Puerto Rico, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Honduras.

Esas modificaciones en el régimen de promoción de alumnos en la región se deben principalmente a la resistencia tanto de los docentes como de las familias que ven en la eliminación de la repitencia una actitud “facilista” y “cosmética” para mejorar las tasas, y a la falta de medidas complementarias suficientes para mejorar la situación de los alumnos con carencias de conocimiento.

Debe destacarse que en algunos países existen normas implícitas (recomendaciones de los ministerios de educación, costumbres instaladas durante muchos años, conveniencias) que hacen que en la práctica el sistema de promoción de alumnos esté alejado de la normativa establecida.

Un estudio comparativo realizado en 2012 da cuenta de que en Camboya, a pesar de que la normativa indica la repitencia de los alumnos que no alcanzan los niveles académicos mínimos para pasar de grado:

Se aconseja a los maestros para que los alumnos pasen de grado. La competencia por las mejores escuelas del país lleva a los directores de escuela y funcionarios de los departamentos provinciales de educación a hacer todo lo posible para promover a los alumnos a fin de evitar evaluaciones negativas y para recibir bonos de sus supervisores. Esta práctica no sólo incluye permitir que los estudiantes pasen sus clases de forma automática, sino también que pasen un examen crítico en cada nivel de la educación. (L. Un, 2012)

Ejemplos en sentido inverso pueden encontrarse en los casos de Etiopía, que a pesar de poseer normativa sobre promoción social de los alumnos de 1º a 2º grado de la primaria para 2001 contaba con un 10% de repitentes del primer grado, y de Uganda, que normativamente practica la promoción pedagógica para todo el nivel pero en 2011 presentó una tasa de repitencia de 11%. Situaciones similares se presentan en Zimbabwe y República Dominicana.

Como ya se ha dicho, la eliminación de la repitencia no implica *per se* mejoras en los niveles de aprendizaje de los alumnos. Para que esta medida tenga implicancias positivas se deben implementar acciones preventivas y sistémicas. Algunas de las diversas recomendaciones elaboradas a partir de distintas experiencias destacan opciones como:

- ***promoción asistida*** en la cual el alumno promociona el grado mientras recibe acompañamiento didáctico y seguimiento individualizado;
- ***organización ciclada*** del nivel, que puede estar acompañada de
- ***pasaje del docente junto con el grupo de alumnos*** a lo largo del ciclo completo;
- ***decisión sobre promoción compartida entre dos o más docentes (y/o el director)***, con el objetivo de minimizar las arbitrariedades y aportar distintas visiones.

6. Notas finales

La mayor parte de la evidencia nacional e internacional coincide en señalar los efectos negativos de la repitencia.

Paulatinamente, los sistemas educativos del mundo van adoptando la promoción pedagógica, bien en los años iniciales de la educación básica o al interior de sus ciclos. En general estos cambios de régimen de promoción son aceptados, y hasta celebrados, por la comunidad académica —que reconoce los graves defectos de la retención de grado— pero encuentran resistencias tanto en las familias como en el cuerpo docente. En este sentido, desde el gobierno de la educación, es necesario emprender las acciones estratégicas necesarias para modificar las representaciones positivas de la repitencia.

Al momento de la implementación de la promoción pedagógica, carecer de estrategias de acompañamiento, de apoyo y de actividades de refuerzo a los alumnos “en riesgo” puede llevar a la vuelta a regímenes de retención de grado en breve plazo, como ha ocurrido en diversos países de América Latina. La progresión automática sin el acompañamiento suficiente de los niños con dificultades puede redundar en que los alumnos transiten a través del sistema hasta el punto en que se modifica el régimen hacia uno de repitencia (en general hacia el fin de un ciclo o del nivel), donde se forma un cuello de botella debido a que un porcentaje importante de alumnos repiten una o más veces y eventualmente abandonan.

Es claro que la promoción pedagógica como medida aislada no soluciona la falta de adquisición de aprendizajes relevantes de los alumnos, sin embargo, modificar una práctica nociva como la repitencia implica un avance hacia una ‘buena (o mejor) práctica’.

Como señala Martínez Rizo (2004) citando a Crahay:

... suprimir la reprobación no deteriorará la calidad, sino que eliminará al menos uno, entre otros, de los obstáculos que se oponen a ella. Como dice Marcel Crahay: ‘Cuando los médicos renunciaron a hacer sangrías fue porque se dieron cuenta de sus efectos nocivos; pero los médicos no disponían de los medios terapéuticos que podrían tratar eficazmente las enfermedades que se suponía curaban las sangrías. Simplemente abandonaron una práctica ineficaz. Sucede lo mismo con la reprobación: abandonar esta práctica permitiría, antes que nada, evitar los efectos nocivos que puede producir. En seguida, ello obligaría a la comunidad educativa a buscar soluciones realmente eficaces para apoyar a los alumnos con dificultades de aprendizaje. Suprimir la reprobación tendría el mérito enorme de obligar a que se hicieran importantes clarificaciones conceptuales. Rechazar las soluciones falsas es en sí mismo un progreso: en especial, lleva a aceptar replantear el problema en términos nuevos’ (Martínez Rizo, 2004: 835-836).

7. Bibliografía

- ACERENZA, Santiago y Néstor GANDELMAN (2016). *Household education spending in Latin America and the Caribbean: Evidence from income and expenditure surveys*. Montevideo: ORT Uruguay.
- ADEA (2011). *Republic of Mauritius 2000-2005 Educational Reform*. Tunis: ADEA.
- BERNARD, Jean-Marc; Odile SIMON y Katia VIANOU (2007). *Repeating: an African school mirage?* Dakar: CONFEMEN.
- BLAT GIMENO, José (1984). *El fracaso escolar en la enseñanza primaria: medios para combatirlo*. Estudio comparativo internacional. Estudio preparado para la Oficina Internacional de Educación. París: ONU.
- BOTTINELLI, Leandro y Cecilia SLEIMAN (2014). “¿Cuánto gastan las familias en educación?” En: *El Observador*, Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE, septiembre de 2014. La Plata: UNIPE.
- BRIGGS, Saga (2013). *The Effects of Mandatory Retention and Its Use Across the Globe*. Disponible en: <http://www.opencolleges.edu.au/informed/features/mandatory-retention/>
- BROPHY, Jere (2006). *Grade Repetition*. Washington DC: IAE/UNESCO-IIEP.
- COSNEFROY, Olivier y Thierry ROCHER (2005). *Le redoublement au cours de la scolarité obligatoire: nouvelles analyses, mêmes constats*. Les Dossiers # 166, mayo 2005. París: MENESR.
- COSTA RIBEIRO, Sérgio (1991). “A pedagogia de repetência”. En: *Estudos Avançados*, 12(5), 1991.
- CRAHAY, Marcel (2003). *Peut-on lutter contre l'échec scolaire ?* Bruselas: Editions de Boeck.
- DÍAZ, María Beatriz. (2012). *Repitencia y promoción en 1er grado: las dos caras de una moneda*. Serie “Una escuela más justa produce mejores resultados”, N° 2, mayo de 2012. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- DOBERTI, Juan I. y Juan RIGAL (2012). *El nivel primario: un análisis cuantitativo*. Serie Informes de Investigación N° 7, DiNIECE, octubre de 2012. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- EACEA (2011). *La repetición de curso en la Educación Obligatoria en Europa: normativa y estadísticas*. Bruselas: EACEA.
- FILGUEIRA, Carlos H., Álvaro FUENTES y Federico RODRÍGUEZ (2006). “Viejos instrumentos de la inequidad educativa: Repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay”. En: Cueto, Santiago (ed.) (2016). *Educación y brechas de equidad en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL.
- FOKO, Borel; Beifith K. TIYAB y Guillaume HUSSON (2012). *Household Education Spending. An Analytical and Comparative Perspective from 15 African Countries*. Dakar: Pôle de Dakar /UNESCO-BREDA.

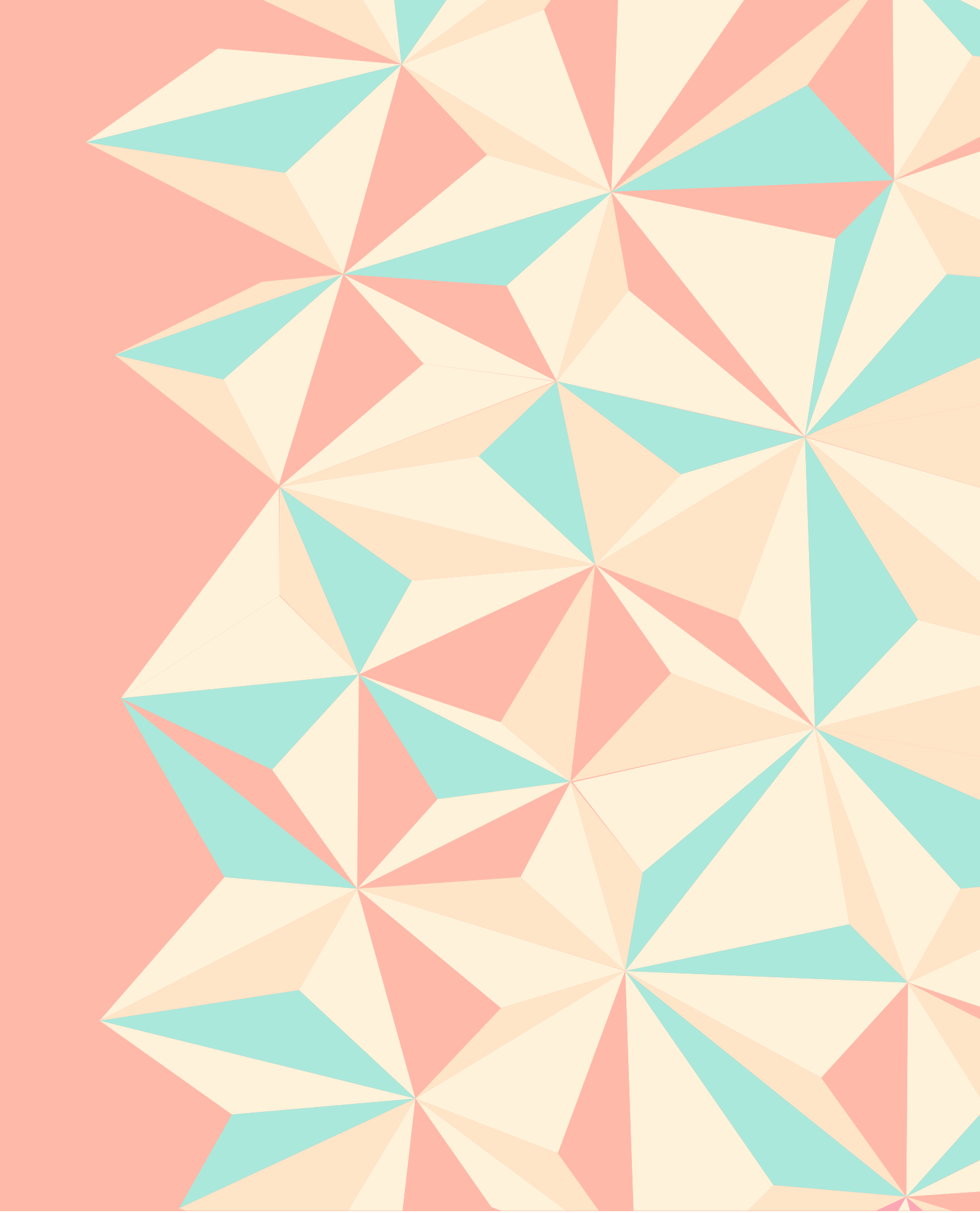
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo (2000). "La deserción y el fracaso escolar". En: Unicef, Educación, Pobreza y Deserción Escolar. Santiago de Chile: Unicef.
- MAINARDES, Jefferson (s/f). "Grade retention and non-retention policies: an overview". Mimeo.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe (2004). "¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica". En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, octubre-diciembre, año/vol. IX, número 023, pp. 817-839. México DF: COMIE.
- NDARUHUTSE, Susy (2008). *Grade Repetition in Primary Schools in Sub-Saharan Africa: An Evidence Base for Change*. Literature Review. London: CIBT Education Trust.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto y Laurence WOLFF (1993). "Repetición y rendimiento inadecuado en escuelas primarias de América Latina: magnitudes, causas, relaciones y estrategias". En: OREALC-UNESCO (1993). *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, N° 30, abril de 1993, pp. 17-50. Santiago de Chile.
- TERIGI, Flavia (2009). "El fracaso escolar desde la perspectiva socioeducativa: hacia una reconceptualización situacional". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 50, mayo-agosto 2009, OEI: Madrid, pp. 29-39.
- TORRES, Rosa María (1995). "Repetición escolar: ¿falla del alumno o falla del sistema?", Evaluación, Aportes para la capacitación, 1.
- OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN-UNESCO/UNICEF (1985). *La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global*. París: Unesco.
- UN, Leang (2012). *A comparative study of education and development in Cambodia and Uganda from their civil wars to the present*. Amsterdam: AISSR.
- UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS - UIS (2012). *Compendio Mundial de la Educación 2012. Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela*. Montreal: UIS.
- VELEDA, Cecilia y Verona BATIUK (2009). *Normativas, reglamentaciones y criterios escolares y docentes en la definición de la evaluación y promoción en el nivel EGB1 y 2/ Primario*. Estudio FOPIIE N° 3. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

8. Normativa consultada

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. Resolución N° 285/16 y Documento Anexo: “Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina enseña y aprende”.

CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN. Resolución N° 174/12 y Documento Anexo: “Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares, en el nivel inicial, nivel primario y modalidades, y su regulación”.

LEY N° 26.206/2006. Ley de Educación Nacional



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE

Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee 

Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa