

LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN LA ARGENTINA DE LA POSTPANDEMIA

ARGENTINA: THE SITUATION OF COMPULSORY EDUCATION AFTER THE COVID PANDEMIC

María Betania Oreja Cerruti

RESUMEN

El trabajo analiza la situación educativa en Argentina a partir de la reapertura total de sus escuelas, luego del cierre por el COVID-19, con foco en los niveles obligatorios.

Planteamos que los efectos de la pandemia no pueden separarse de un proceso de diferenciación social y de empobrecimiento de la clase trabajadora argentina, de más largo aliento, con consecuencias evidentes en las condiciones en que se forma una porción significativa de los niños y adolescentes.

Se estudia la evolución reciente de la matrícula por nivel educativo, las principales medidas impulsadas a nivel nacional y acordadas federalmente –entre fines de 2021 y 2023- y las condiciones presupuestarias previas y posteriores a la pandemia como determinantes del tipo de acción estatal. Analizamos los resultados de aprendizaje, mediante las evaluaciones nacionales e internacionales, realizando algunas consideraciones sobre la formación de los atributos generales en la futura fuerza de trabajo y los procesos que se reforzaron o aceleraron con la pandemia.

A lo largo del trabajo sintetizamos las recomendaciones de diversos organismos internacionales a los países de América Latina para afrontar la situación de la postpandemia, y planteamos algunas reflexiones sobre su coincidencia general con la agenda de los Estados nacionales.

Palabras clave: educación obligatoria, postpandemia, Argentina, políticas educativas, formación general de la fuerza de trabajo

ABSTRACT

The paper analyzes the educational situation in Argentina after the total reopening of its schools, following the closure by COVID-19, with a focus on the compulsory levels.

We argue that the effects of the pandemic cannot be separated from a longer-term process of social differentiation and impoverishment of the Argentine working class, with evident consequences in the conditions in which a significant portion of children and adolescents are formed.

We study the recent evolution of enrollment by educational level, the main nationally driven, federally agreed-upon measures between late 2021 and 2023, and pre- and post-pandemic budgetary conditions as determinants of the type of state action.

We analyze learning outcomes, through national and international assessments, making some considerations about the formation of general attributes in the future workforce and the processes that were reinforced or accelerated by the pandemic.

Throughout this paper we synthesize the recommendations made by international organizations to Latin American countries to address the post-pandemic situation, and we offer some reflections on their general coincidence with the agenda of the national States.

Key words: compulsory education, post-pandemic years, Argentina, educational policies, general workforce training

Fecha de recepción: 16 de abril de 2024

Fecha de aceptación: 28 de octubre de 2024

1. INTRODUCCIÓN

Es ya un lugar común afirmar que la pandemia del COVID-19 profundizó desigualdades previas en América Latina. En Argentina, sus efectos no pueden separarse de un proceso de diferenciación social y de empobrecimiento de su clase trabajadora, de más largo aliento, con consecuencias evidentes en las condiciones en que se forma una porción significativa de los niños y adolescentes.

Este trabajo busca estudiar la situación educativa y las particularidades de ese proceso en Argentina, con foco en la educación obligatoria –desde la sala de 4 años del nivel inicial a la finalización del secundario, a los 17/18 años, como edad teórica- y en las políticas impulsadas a partir de la reapertura total de las escuelas.

El análisis se nutre de los conocimientos acerca del Estado, la sociedad y la educación en el modo de producción capitalista desarrollados a partir de la obra de Marx (Marx, [1885] 2000; Alvater, [1976] 2017; Iñigo Carrera, 2013; Fernández Enguita, 1985).

En primer lugar sintetizamos las recomendaciones del Banco Mundial, CEPAL, UNESCO y UNICEF para la postpandemia, y planteamos algunas reflexiones sobre su papel en el campo de la educación.

Luego, abordamos la situación de la Argentina previa a 2020, considerando las condiciones generales de vida de sus trabajadores y de la población escolar y la disparidad con la que se procesó el cierre de las escuelas. Analizamos las tasas de escolarización, la evolución de la matrícula entre 2010 y 2022 y el modo en que impactó la pandemia en cada nivel obligatorio.

Seguidamente describimos las principales políticas impulsadas a nivel nacional, acordadas federalmente, a partir de la apertura total de las escuelas –desde fines de 2021 a 2023- y presentamos las condiciones presupuestarias como determinantes del tipo de acción estatal. Para ello analizamos normativa nacional y federal e información estadística oficial.

Por último, planteamos algunas reflexiones acerca de la formación de los atributos generales en la formación de la futura fuerza de trabajo y los procesos que se reforzaron o aceleraron con la pandemia, tomando en cuenta los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes.

2. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SUS RECOMENDACIONES POSTPANDEMIA

Tal como señalan diversos organismos internacionales, los países de América Latina se vieron profundamente afectados por la pandemia del COVID-19. Según CEPAL (2021), si se comparan diversos indicadores, la región sufrió la peor crisis económica, social y productiva de los últimos 120 años. La contracción económica derivada de la pandemia se dio sobre la base del muy débil crecimiento desde 2015, luego de la etapa de expansión generada por el *boom de los commodities* en la primera década de los 2000. La caída del PBI en 2020, sobre esa situación previa, profundizó la desocupación, la pobreza y las desigualdades, características estructurales de la región (CEPAL 2020; UNESCO, OREALC UNESCO, UNICEF & CEPAL, 2022).

Aunque América Latina y el Caribe representa solo el 8% de la población mundial, fue la región con la mayor cantidad de muertes relacionadas con el COVID 19 (tanto en cifras absolutas como por millón de habitantes) y, junto con Asia Meridional, la que tuvo la mayor proporción de semanas

con escuelas cerradas, totalmente o en su mayoría, durante 2020 y 2021 (Grupo Banco Mundial, UNICEF & UNESCO, 2022).

La evolución de los indicadores educativos muestra una dinámica similar al movimiento del ciclo económico. Luego de los avances del período 2000-2015, en términos de expansión y financiamiento, se registra una desaceleración e incluso estancamiento que se expresó en los resultados del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) de 2019 frente a los de 2013. Así, en diversos informes de la UNESCO y CEPAL se pone en duda la posibilidad de alcanzar las metas para la educación definidas en 2015 por las Naciones Unidas, como parte de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Si antes de 2020 se preveían dificultades para alcanzarlas, la situación se agudizó luego de la pandemia.

En el informe *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe*, sobre el monitoreo de las metas 2030 para educación, UNESCO, OREALC UNESCO, UNICEF & CEPAL (2022) definieron una agenda para la postpandemia. Sintetizando, proponen: la coordinación de políticas intersectoriales para la recuperación de estudiantes no escolarizados o en riesgo de abandono; programas para la primera infancia; el desarrollo del currículo desde una perspectiva integral que promueva el bienestar de los estudiantes; la renovación de la enseñanza y la evaluación incorporando tecnologías digitales; la implementación de sistemas de acreditación de saberes y ofertas de formación permanente; transformaciones específicas en el secundario atendiendo a la preparación para el mundo del trabajo; políticas de renovación de la educación superior que incluyan la gratuidad, sistemas de acreditación como garantías de calidad y el fortalecimiento de la investigación y la innovación. Para potenciar esas acciones, señalan que es fundamental mejorar la formación, carrera profesional y los salarios de los docentes. Destacan como requisito el incremento del financiamiento, mayor eficiencia y equidad en la asignación de recursos y el fortalecimiento de las capacidades estatales.

En el documento *Dos años después. Salvando a una generación*, el Grupo Banco Mundial, UNICEF & UNESCO (2022) manifiestan su fuerte preocupación como organismos “dedicados a invertir en capital humano para construir sociedades más fuertes y resilientes” (p. 27). Se trata de “evitar que el choque exógeno sufrido por los 170 millones de estudiantes de la región [...] acabe convirtiéndose en una tragedia educativa con una desventaja de por vida del capital humano” (p. 148). Advierten que, previo a la pandemia, los resultados de las pruebas ERCE indicaban que, en promedio, casi la mitad de los alumnos de tercer grado de las escuelas primarias de los países de América Latina y el Caribe no alcanzaba el nivel mínimo de competencia en lectura y que, en sexto grado, la proporción superaba los dos tercios. Sobre esa base operan los efectos de la pandemia, con un impacto mayor en los primeros grados y en los alumnos más pobres.

Frente a ello proponen un compromiso con la escolarización, el aprendizaje, el bienestar, los docentes y el financiamiento. Tal como históricamente sostuvo el Banco Mundial, sugieren acudir a otras fuentes de recursos, más allá del Estado, mediante alianzas con fundaciones privadas, organizaciones de la sociedad civil, agencias de evaluación y universidades. El documento recomienda mejorar cuatro áreas: la preparación para aprender desde la educación inicial; la calidad y la efectividad de los docentes mediante planes de clases guionadas; los programas y tiempos de enseñanza, dando mayor espacio a la alfabetización; el desarrollo de niveles de competencia básicos en lectura, escritura, cálculo y “habilidades transferibles”, como la resolución de problemas y el pensamiento crítico. Plantean diversas estrategias como proporcionar apoyo técnico a los equipos directivos de las escuelas; implementar sistemas individualizados de evaluación formativa; proporcionar recursos básicos para programas efectivos de enseñanza y formación continua; atender la brecha digital. Se recalca la necesidad de priorizar contenidos para recuperar la pérdida

de aprendizaje, a través de programas de nivelación y aceleración, de la extensión de la jornada escolar y tutorías individuales o en grupos pequeños. Promueven la implementación del sistema Enseñar al Nivel Adecuado, agrupando a los estudiantes según sus competencias efectivas. Además, aconsejan abordar las consecuencias psicosociales de la pandemia en estudiantes y docentes.

En septiembre de 2022 se realizó en Nueva York la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el objetivo de repensar los sistemas educativos y colocar a la educación como asunto prioritario. Se alentó a que los países refrendaran “Un Compromiso para la Acción” para garantizar los aprendizajes básicos – alfabetización, nociones de matemática, “habilidades transferibles” y socioemocionales- como cimientos para el desarrollo de conocimientos y competencias de orden superior y contribución al logro de “una ciudadanía productiva”, el crecimiento inclusivo y sostenible, la igualdad de género y la cohesión nacional. Se instó a los gobiernos a impulsar acciones para recuperar y acelerar los aprendizajes de todos los niños y, especialmente, en aquellos lugares/población que presentasen bajos niveles de aprendizaje; apoyar a los docentes; garantizar la salud, nutrición y bienestar psicosocial de docentes y estudiantes; y cerrar las brechas de recursos. Específicamente se definió como objetivo reducir a la mitad el porcentaje global de niños que no son capaces de leer y comprender un texto simple a la edad de diez años, para el año 2030 (UNESCO, 2022a).

En línea similar, unos meses antes, se había realizado en Buenos Aires la III Reunión Regional de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe en la que se acordó la Declaración de Buenos Aires “El derecho a la educación en contexto: recuperar y transformar” (mayo 2022). Los funcionarios afirmaron la necesidad de “impulsar una transformación profunda que atienda los factores estructurales y sistémicos que han contribuido a la deuda e injusticia educativa que arrastra la región” (punto 14). Se comprometieron a desarrollar programas de: apoyo al retorno presencial pleno; recuperación de los aprendizajes interrumpidos y de alerta temprana para identificar y asistir a estudiantes en riesgo de abandono escolar; fortalecimiento del bienestar socioemocional en los sistemas educativos; apoyo y formación de docentes; y políticas de alfabetización y postalfabetización para personas con escolaridad inconclusa (UNESCO, 2022b).

El caso de la pandemia es un ejemplo más de la incidencia de los diversos organismos internacionales, con sus características y orientaciones particulares, en el establecimiento de la agenda de cuestiones, prioridades y definición de políticas para los sistemas educativos de América Latina (Vior y Oreja Cerruti, 2014; Oreja Cerruti y Vior, 2016). Desde la década del '80, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional jugaron un papel determinante en los procesos de reforma del Estado de los países de la región, a través de los préstamos de ajuste estructural que implicaron el condicionamiento directo de políticas (Pereira, 2010; Vilas, 2016).

Sin embargo, nos interesa señalar que en la crítica al papel de los organismos puede correrse el riesgo de asumir, explícita o tácitamente, posiciones que colocan a los procesos nacionales como punto de partida del análisis y a lo mundial como algo externo que influye o pretende direccionar el desarrollo nacional desde “afuera”, desconociendo que la acumulación de capital es, en esencia, un proceso mundial que toma forma en recortes nacionales (Iñigo Carrera, 2013).

Partimos de reconocer que, en el capitalismo, el Estado es el representante político general del capital total de una sociedad (Alvater, [1976] 2017; Iñigo Carrera, 2013). La educación, como formación de la futura fuerza de trabajo, se configura como una responsabilidad que asumen los Estados nacionales de forma sistemática desde la segunda mitad del siglo XIX. Así como la acumulación de capital en cada país requiere del desarrollo de infraestructura física (puertos,

sistemas de transportes, etc.), también precisa una fuerza de trabajo con determinados conocimientos, habilidades y atributos. En ese sentido, los Estados nacionales jugaron y siguen jugando un papel central para garantizar esas condiciones, aun en la fase neoliberal. Esto es muy transparente en momentos críticos como el de la pandemia cuando prácticamente todos los Estados generaron subsidios para el funcionamiento de las empresas privadas que operan dentro de sus fronteras y para la supervivencia de fracciones de la población que sufrieron una reducción abrupta de sus ingresos.

El hecho de que los países asuman recomendaciones de políticas públicas elaboradas por los organismos internacionales no significa, necesariamente, su aceptación pasiva y una relación de externalidad, sino –en no pocos casos- la confluencia de los organismos y los Estados en el reconocimiento de determinadas necesidades del proceso de acumulación en cada momento histórico. Lo dicho no implica subestimar las orientaciones políticas que cada organismo fue asumiendo a lo largo de la historia, su acción política para difundir determinadas concepciones ideológicas sobre el Estado y las políticas públicas, el peso de los Estados Unidos en la definición de diagnósticos e instrumentos de políticas ni la existencia de contradicciones entre esas orientaciones y las de los gobiernos en cada país. Pero, teniendo todo ello en cuenta, nos permite avanzar hacia un análisis que supere visiones simplificadas sobre la influencia de los organismos en los Estados.

En este sentido, la alarma que manifiestan el Grupo Banco Mundial, UNICEF y UNESCO sobre la posibilidad de una tragedia educativa y “una desventaja de por vida del capital humano”, como citábamos más arriba, expresa con claridad su papel por velar, entre otros aspectos, por que el conjunto de los capitales privados disponga de una futura fuerza de trabajo con los conocimientos y las habilidades necesarias para su explotación. Y esta es una preocupación de larga data de los Estados nacionales. Tal como se desprende de la agenda de los organismos para América Latina, se trata de garantizar un piso mínimo de competencias y conocimientos en virtud del diagnóstico previo a la pandemia y de los efectos del cierre escolar.

3. LA SITUACIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA EN ARGENTINA FRENTE A LA PANDEMIA

Argentina se encuentra en una situación crítica que antecede a la pandemia y que, si bien comparte elementos con las tendencias generales de América Latina, tiene características particulares. Mientras la contracción económica de la región, en 2020, alcanzó el 7,6% del PIB por habitante, a precios constantes, en Argentina cayó un 10,7%, ubicándose entre los cuatro países con la mayor retracción (UNESCO, OREALC UNESCO, UNICEF & CEPAL, 2022). Además, esto se dio sobre una caída del PBI, en 2018 y 2019, del 2,6% y 2,1% respectivamente (CEPAL, 2022). En 2021 se registra una recuperación que continuó en 2022 –aunque a tasas más bajas- para volver a descender en 2023, producto de una sequía que afectó seriamente las exportaciones.

La pandemia encontró al país en un proceso inflacionario en ascenso, fuertemente sobreendeudado y con más de un tercio de su población por debajo de la línea de pobreza. En ese sentido, es imposible separar los efectos de la pandemia y el modo en que se afrontó, de un proceso de deterioro de las condiciones de vida de su población de más largo aliento y de una situación económica de estancamiento y posterior recesión que se remonta a 2011 (Kornblihtt *et al*, 2023).

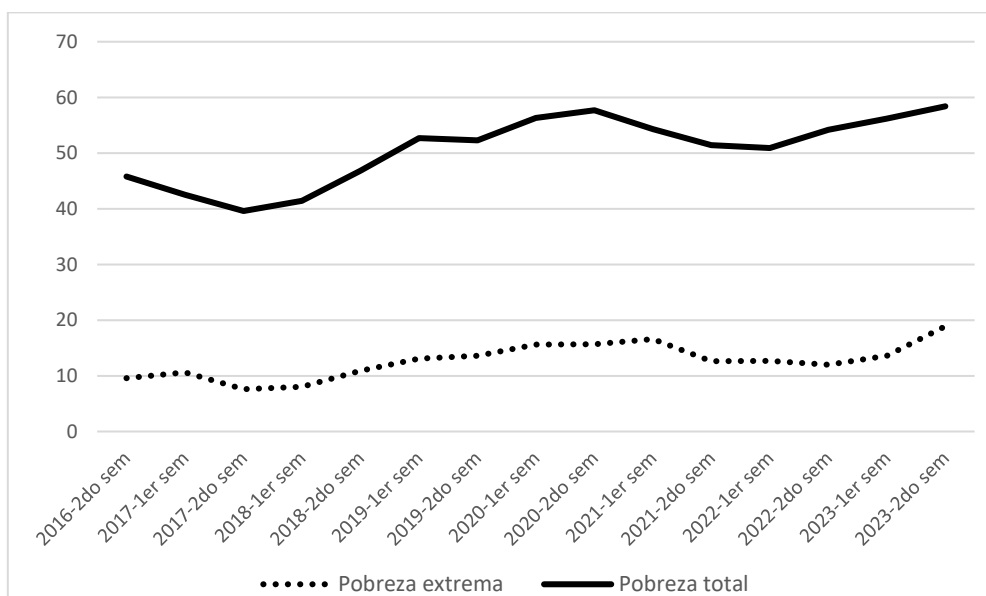
El proceso de acumulación en Argentina tiene como especificidad la provisión de materias primas y algunos derivados al mercado mundial. Las condiciones naturales ventajosas, especialmente para la producción de mercancías de origen agrario pero también hidrocarbúricas, dan lugar a la afluencia de una plusvalía extraordinaria –bajo la forma de renta de la tierra- que permite la

supervivencia de pequeños capitales y la existencia de capitales medios fragmentados de origen extranjero que operan en el país con baja productividad pero altas ganancias. La historia argentina está marcada por los ciclos de la renta, de expansión y contracción, y por las disputas por su apropiación (Iñigo Carrera, 2007).

Desde 1975, aun considerando las oscilaciones y los momentos expansivos, se observa una tendencia de deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera, expresada en la caída del salario promedio y en la imposibilidad de siquiera aproximarse al nivel de 1974 (Iñigo Carrera, 2007; Kornblihtt *et al*, 2023). La crisis de 2001/2002 implicó una fuerte reducción salarial y dejó a cerca del 60% de la población en situación de pobreza y al 25% de la población económicamente activa desocupada. Sobre esas bases, la recuperación de la producción y la mejora en los precios internacionales de las principales exportaciones argentinas, en la primera década del siglo XXI, posibilitaron una mejora del poder adquisitivo del salario y el descenso de la pobreza y la desocupación. A partir de 2008 empezaron a evidenciarse los límites del crecimiento (Wainer, 2018) y, desde 2013, la recuperación salarial se interrumpió. Desde ese momento, con oscilaciones, continúa en descenso hasta la actualidad, con mayor profundidad desde 2017 y con una abrupta caída desde finales de 2023. Tal como señalan Kornblihtt *et al* (2023), el proceso de acumulación de capital en Argentina compensa los momentos de retracción de la renta explotando a su fuerza de trabajo en condiciones de pobreza, dando lugar a una masa persistente de trabajadores pobres

El deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera argentina se expresa de forma aguda en la niñez y adolescencia, con tasas de pobreza que superan a las del promedio de la población. Esto es así incluso considerando las políticas de transferencias monetarias a las familias en situación de mayor precariedad –como la Asignación Universal por Hijo, implementada con continuidad desde 2009- y otros programas creados antes y durante la pandemia.

Gráfico N° 1: Argentina, total de aglomerados urbanos. Población de 0 a 14 años de edad en situación de pobreza, total y extrema, medida por ingresos. En porcentaje. 2016-2023



Elaboración propia. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC)-Encuesta Permanente de Hogares.

Como muestra el gráfico N° 1, al inicio de la pandemia, más de la mitad de la población de 0 a 14 años de edad se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 13,6% por debajo de la de indigencia.

En ese marco, las sucesivas fases del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio determinadas por el gobierno del por entonces presidente A. Fernández, impactaron fuertemente en las actividades económicas y, de forma diferenciada, en la población según sus condiciones materiales de vida, tipo de empleo y sector. La situación previa se agravó, con efectos regresivos en la heterogeneidad productiva, la segmentación laboral y las desigualdades sociales (Muñiz Terra *et al*, 2023). Se profundizó la pobreza e inseguridad alimentaria en niños/as y adolescentes mientras que el aislamiento generó efectos nocivos en su salud física, psicológica e intelectual (Tuñón *et al*, 2023).

En materia educativa, el cierre de las escuelas y la implementación de la llamada “continuidad pedagógica”, mediante modalidades no presenciales, se tramitaron de forma profundamente dispar según las desigualdades socio-educativas previas.

El gobierno nacional, los provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)¹ lanzaron diversas medidas, especialmente, la preparación y distribución de cuadernillos, programas educativos por TV y plataformas educativas así como acuerdos con operadoras de telecomunicaciones para que el acceso a sitios oficiales no consumiera datos móviles y, por ende, no generase costos. Sin embargo, las posibilidades de intercambio de los estudiantes con sus docentes, para la enseñanza y el seguimiento de las actividades, estuvieron signadas por las desigualdades de acceso a internet y por la cantidad y calidad de los dispositivos tecnológicos por familia. En efecto, el último Censo Nacional de Población y Viviendas (2022) arrojó que 42,5% de la población no contaba con computadora ni Tablet, el 22% no tenía internet en su hogar y el 9% no poseía un teléfono celular con acceso a internet.

Un informe del Ministerio de Educación Nacional de julio de 2020² había mostrado resultados coincidentes con el censo: solo el 55% de los hogares encuestados contaba con una computadora en funcionamiento en el momento del cierre de las escuelas. Entre las familias con estudiantes que asistían a escuelas públicas el porcentaje se reducía al 42% en el nivel primario y al 44% en el secundario mientras que en el sector privado llegaba al 80%. El tipo de conexión a internet mostraba la misma brecha: mientras que solo entre el 36% y el 39% de los hogares con estudiantes que asistían a escuelas públicas tenían acceso fijo en su vivienda, con buena calidad de señal, entre quienes asistían a instituciones privadas ascendía al 65% en primaria y al 56% en secundaria.

La encuesta puso de manifiesto que el principal medio utilizado para la “continuidad pedagógica” fue la comunicación de los docentes con las familias por aplicaciones de mensajería instantánea (especialmente WhatsApp). La centralidad de este medio indica las fuertes limitaciones para llevar adelante los procesos de enseñanza y de aprendizaje correspondientes a cada nivel. La utilización de aplicaciones para el intercambio a través de reuniones virtuales sincrónicas fue sumamente

¹ Argentina es un país federal. Los niveles inicial, primario, secundario y los Institutos de Educación Superior dependen de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Estado nacional, a través del Ministerio de Educación de la Nación, realiza apoyo técnico y financiero a las provincias, entre otras funciones. El financiamiento de los niveles obligatorios y de la educación superior no universitaria está a cargo, principalmente, de las provincias y CABA, con recursos propios y de los provenientes del sistema de coparticipación federal de impuestos. El 75% de la inversión en educación está a cargo de las provincias y CABA y el 25% del Estado nacional (distribución promedio entre 2005 y 2021. Cálculos propios en base a la información de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del MEN). La inversión del Estado nacional se dedica mayoritariamente al sostenimiento de las universidades nacionales.

² El informe formó parte de la “Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica” desarrollada por el Ministerio de Educación de la Nación durante 2020. Presenta resultados de una encuesta telefónica, a partir de una muestra representativa de hogares, que buscó caracterizar la situación educativa de las niñas, niños y adolescentes de 4 a 19 años que estuvieran cursando la educación obligatoria durante la suspensión de clases presenciales y la recepción de las actividades generadas desde el sistema educativo. Tuvo apoyo técnico y financiero de UNICEF.

dispar: entre los hogares con niños y adolescentes que asistían a escuelas públicas, solo el 7% de los de nivel inicial, el 11% de los del nivel primario y el 21% de los de secundaria participaron en encuentros virtuales con sus docentes, mientras que en las privadas alcanzó el 38%, 42% y 50% respectivamente³. A su vez, en secundaria, el uso de plataformas educativas fue más del doble en hogares con adolescentes de escuelas privadas respecto de las públicas.

Respecto de la cantidad de días sin clases presenciales, según el monitoreo de la UNESCO, Argentina cerró totalmente sus escuelas durante 157 días y parcialmente durante 418 días lo que, sumados, la ubicaría entre los países con mayor pérdida de jornadas escolares⁴. Sin embargo, la información sobre el cierre parcial es imprecisa. El cierre total abarcó efectivamente los días que computó la UNESCO, del 16 de marzo (cuando estaba iniciando el ciclo escolar) al 31 de agosto de 2020; pero, a lo largo de los 418 contabilizados como cierre parcial, desde el 1° de septiembre de 2020 a fin de 2021, la situación escolar fue muy heterogénea a lo largo del país según las posibilidades de apertura que las autoridades sanitarias establecían por zonas, en función de la densidad poblacional, el tamaño y condiciones de las escuelas y, posteriormente, del avance de la vacunación. Incluso en ese período hubo días de cierre total en 23 de las 24 jurisdicciones (mayo de 2021) por un incremento acelerado de casos. Teniendo en cuenta esa diversidad, lo que puede afirmarse con seguridad es que las horas de clase fueron muy inferiores a las normalmente establecidas debido a que los estudiantes debieron asistir en grupos más pequeños, rotando entre sí, por las limitaciones de infraestructura y equipamiento escolar (aunque esto mismo, también, tuvo características dispares por zona e institución).

A su vez, las investigaciones sobre el impacto de la pandemia en el sistema educativo argentino dan cuenta no solo de las desigualdades mencionadas sino también de la disparidad de las jurisdicciones –en términos de capacidades estatales, recursos materiales y condiciones institucionales y organizacionales– para enfrentar el cierre escolar y su reapertura, con la consecuente profundización de los procesos de fragmentación (Di Piero, *et al*, 2021; Jacinto *et al*, 2022; Giovine *et al*, 2023).

4. LA EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y EL IMPACTO DE LA PANDEMIA

Entre la población de 6 a 13 años de edad, Argentina cuenta con tasas de asistencia escolar históricamente altas y cercanas a la cobertura universal. No obstante, el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2022 registró un descenso respecto del Censo de 2010: creció tanto el porcentaje de población que no asiste pero que alguna vez estuvo escolarizada, como el de la que nunca asistió. El siguiente cuadro muestra el promedio para la franja de 6 a 13, pero la tendencia se confirma por edades simples en todos los casos.

3 Si bien las plataformas oficiales como Seguimos Educando (del Ministerio de Educación Nacional) no consumían datos móviles, no permitían la realización de videoconferencias. Esta posibilidad se incluyó con la creación del Plan Federal Juana Manso pero tuvo un avance tardío, ya avanzado el 2021 y no abarcó al conjunto de las escuelas y estudiantes.

4 En el cálculo de días con escuelas cerradas no se contabiliza el receso escolar pero sí los sábados y domingos. Fuente: UNESCO *map on school closures* <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse> and UIS, *March 2022* <http://data.uis.unesco.org>

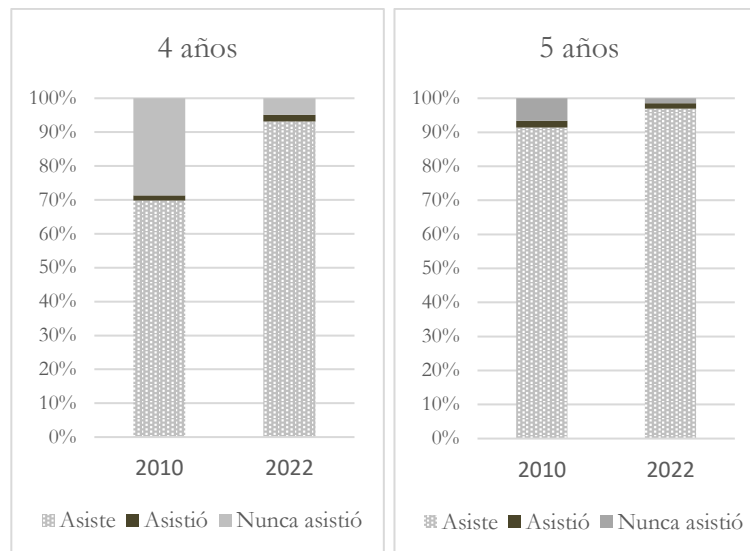
Tabla N°1: Argentina, total país. Población de 6 a 13 años de edad según condición de asistencia escolar. 2010 y 2022. En porcentaje.

	Asiste	No asiste pero asistió	Nunca asistió
2010	98,7	0,8	0,4
2022	97,1	2,1	0,8

Elaboración propia. Fuente: INDEC.

En las franjas de edad anterior y posterior a la de 6 a 13 años, el Censo 2022 da cuenta de un proceso expansivo: la asistencia de niños/as de 4 y 5 años tuvo un incremento importante en los últimos veinte años pasando del 64% en 2001, al 80,6% en 2010 y 95% en 2022. Se observa un avance significativo en la escolarización de niños de 4 años.

Gráfico N°2: Argentina, total país. Población de 4 y 5 años de edad según condición de asistencia escolar. 2010 y 2022. En porcentaje.



Elaboración propia. Fuente: INDEC

En la población de 14 a 17 años la tasa de escolarización también creció entre los últimos censos. Sin embargo, se registra un incremento llamativo en el porcentaje de la población de esa edad que nunca asistió⁵.

Tabla N°2: Argentina, total país. Población de 14 a 17 años de edad según condición de asistencia escolar. 2010 y 2022. En porcentaje.

	Asiste	No asiste pero asistió	Nunca asistió
2010	84,6	15,1	0,3
2022	91,4	8,0	0,6

Elaboración propia. Fuente: INDEC

En el retroceso de la escolarización de la población de 6 a 13 años de edad se expresan, seguramente, los efectos de la pandemia pero, especialmente, el empobrecimiento general de la

⁵ El incremento de la tasa de población que nunca asistió en la franja 6 a 13 y 14 a 17 años abre interrogantes metodológicos respecto de los Censos.

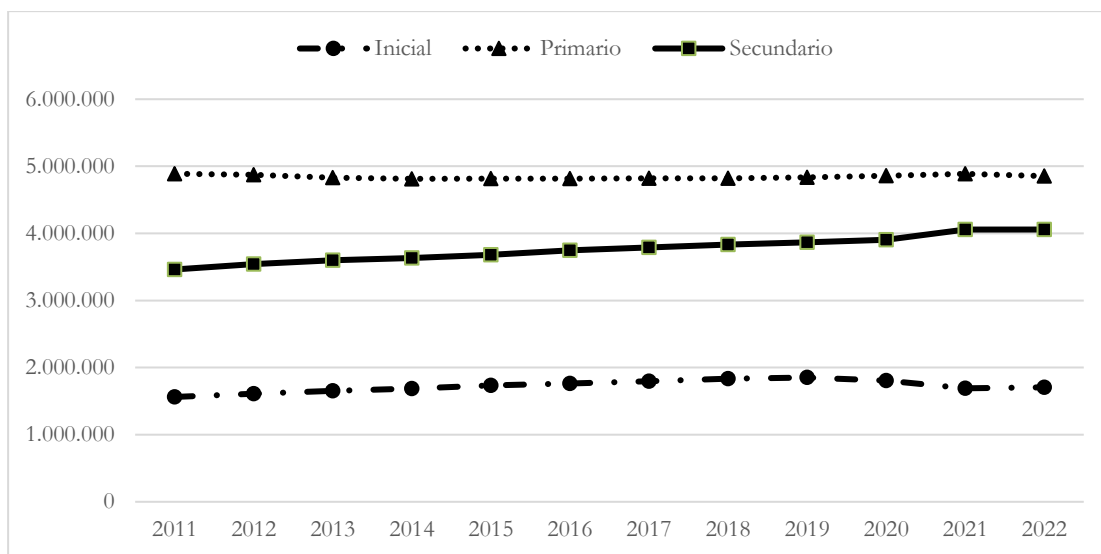
población y de la niñez en particular, proceso que incluye a la pandemia pero que la excede. Como se desprende del gráfico N° 1 el promedio de los últimos ocho años indica que más de la mitad de los niños de 0 a 14 se encontró por debajo de la línea de la pobreza y esto se agudiza desde 2018. Tanto en 2020, en el primer año de la pandemia del COVID-19, como durante 2023, cerca del 60% de los niños eran pobres. Además, como ya planteamos, pese a las distintas transferencias monetarias del Estado a las familias en situación de mayor precariedad, el 13% en promedio estuvo en situación de indigencia lo que implica que sus hogares no alcanzaron los ingresos suficientes para cubrir la canasta básica alimentaria. En el segundo semestre de 2023 casi el 20% de la niñez se encontró en una situación crítica, por debajo de la línea de indigencia.

Al analizar la evolución de la matrícula por niveles educativos (gráfico N° 3), se observa que la primaria perdió matrícula entre 2012 y 2016. Luego se recuperó gradualmente, incluidos los dos años de la pandemia. El descenso de los primeros años de la serie está en consonancia con el retroceso en las tasas de escolarización según el Censo 2022. Además, deben considerarse medidas contra la repitencia, especialmente la decisión del Consejo Federal de Educación en 2012 de eliminar la posibilidad de repetir el primer grado de la primaria, tramo en que ese indicador era mayor. El leve descenso de matrícula en 2022, respecto de 2021, indicaría una mejora en el registro estadístico más que un descenso real en tanto en 2020 y 2021 el cómputo de la asistencia fue sumamente irregular debido a la interrupción de las clases presenciales.

En los niveles inicial y secundario, tal como se desprende de la información de los censos, se observa un proceso expansivo a lo largo del período pero con comportamientos distintos frente a la pandemia. En el nivel inicial la expansión se interrumpió justamente con la emergencia sanitaria, con una caída de la matrícula entre 2019 y 2022 del 8% (-5,7% en las instituciones públicas y -12,5 en las privadas). En 2022, con la jornada escolar ya normalizada, asistían 145.000 niños menos que en 2019. Esta situación no es específica de la Argentina. En el informe citado de UNESCO *et al* (2022) se advierte que existieron caídas marcadas en la asistencia escolar de la primera infancia en diversos países de América Latina y que los gobiernos tendieron a priorizar políticas para la primaria y la secundaria. De todas maneras, en Argentina esto se conjuga con una caída de la natalidad desde 2016 (Rofman *et al*, 2024) que afecta al nivel inicial en los años señalados.

Por su parte, el nivel secundario registra una expansión continua, también en la pandemia. El crecimiento entre 2020 y 2021, que se estabiliza en 2022, obedece principalmente a las medidas impulsadas de promoción automática de los estudiantes y al registro laxo de la asistencia debido a la interrupción de la presencialidad. El incremento se da especialmente en las instituciones públicas cuya matrícula creció entre 2019 y 2022 un 6,3% frente al 1,7% en las privadas.

Gráfico N° 3: Argentina, total país. Evolución de la matrícula de educación común, por nivel educativo (2011-2022). En números absolutos.



Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la República Argentina (2023a). *Anuario Estadístico Educativo 2022*. CABA: MEN.

5. LAS PRINCIPALES POLÍTICAS IMPULSADAS A NIVEL NACIONAL LUEGO DEL CIERRE DE LAS ESCUELAS

Desde septiembre de 2020 –con el retorno progresivo a la presencialidad, especialmente en las zonas del país con menor densidad poblacional- y durante todo el ciclo escolar 2021, las provincias y CABA impulsaron medidas para lo que se denominó el “regreso seguro” a las escuelas. Ello implicó la implementación de programas para detectar estudiantes que hubieran perdido contacto con las instituciones, otros de “intensificación de los aprendizajes” y el funcionamiento alternado por pequeños grupos de alumnos de manera de no concentrar más de cierta cantidad de personas por aula.

No es nuestro interés analizar las políticas desplegadas durante el cierre total y parcial de las escuelas, sino la orientación de las desarrolladas desde fines de 2021, ya con la presencialidad plena, y durante los dos ciclos lectivos posteriores, período clave para enfrentar los efectos de la pandemia en los aprendizajes y en la vida escolar en general. Para ello nos centraremos en las estrategias impulsadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN)⁶ y acordadas en el seno del Consejo Federal de Educación (CFE)⁷, más allá del modo en que se desplegaron en cada provincia y de otras líneas que cada una de ellas desarrolló.

▪ Acciones para la reincorporación de estudiantes

Durante 2021 y 2022 se impulsaron acciones tendientes a la revinculación y acompañamiento del proceso de escolarización de estudiantes que no hubieran tenido contacto con el sistema educativo

⁶ Desde la asunción de J. Milei a la presidencia (noviembre 2023) el Ministerio de Educación fue eliminado como tal y reconvertido en una Secretaría de Educación, dentro del nuevo Ministerio de Capital Humano.

⁷ El CFE es un órgano inter-jurisdiccional para la coordinación de la política educacional entre el gobierno nacional y los gobiernos de las provincias y CABA. Es presidido por el Ministro/a de Educación de la Nación e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del ámbito universitario.

durante la pandemia. En octubre de 2021 el Ministerio creó el programa *Volvé a la Escuela*, con financiamiento del Estado Nacional mediante el Fondo Federal *Volvé a la Escuela* (Res. CFE N° 404/21). Según el MEN se reincorporaron 402.181 estudiantes de casi 12.000 escuelas de inicial, primaria y secundaria, con mayor preponderancia del último nivel. Para la población de 16 y 17 años, el programa se articuló con las Becas Progresar cuya cobertura se amplió a esas edades en diciembre de 2021⁸.

A fines de 2021 el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 27.652 de “Estrategia integral para fortalecer las trayectorias educativas afectadas por la pandemia por COVID-19” que definió objetivos a alcanzar por el MEN y el CFE. Estableció que las acciones serían financiadas por el Estado nacional, aunque no se detallan montos ni porcentajes. En marzo de 2022 el CFE aprobó la Res. N° 421 ratificando esas orientaciones.

En 2023 el MEN creó el programa nacional *Aprender Más* (Res. N° 467/2023 del MEN) al que las provincias adhirieron por Res. CFE N° 443/23. Como continuidad del programa *Volvé a la Escuela* y también financiado por el Estado nacional, se propuso continuar acciones de acompañamiento pedagógico a estudiantes de primaria y secundaria con “trayectorias intermitentes”. Se plantearon instancias en tiempos y espacios complementarios al aula para el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

- **Flexibilización de criterios de evaluación, acreditación y promoción y desarrollo de instancias de acompañamiento**

A mediados de 2021 se fijaron una serie de criterios de evaluación, acreditación y promoción, retomando pautas establecidas por el CFE durante 2020. Por Resolución CFE N° 397/21 se acordaron orientaciones para la evaluación del ciclo escolar 2020/2021, considerado como unidad, y se definieron tres tipos de trayectorias según el grado de participación de los estudiantes en las actividades: sostenida, intermitente y de baja intensidad con registro en la escuela. Se estipuló la evaluación de contenidos prioritarios; acreditaciones por áreas, agrupando diversas materias y por ciclos (abarcando más de un año escolar); elaboración de registros cualitativos del proceso y resultados de los aprendizajes, de forma individualizada; instancias complementarias de “intensificación de la enseñanza” para estudiantes con trayectorias intermitentes o de baja intensidad y para quienes promocionasen al año siguiente de “manera acompañada”, es decir, sin haber acreditado la totalidad de las materias. Estas instancias fueron presentadas como espacios de acompañamiento personalizado y de aceleración de aprendizajes.

En 2023 se creó el programa *A Estudiar* (Resolución N° 318/23 del MEN) a fin de fortalecer los aprendizajes de los estudiantes del nivel secundario con materias pendientes de aprobación. Para ello se organizaron tutorías durante cuatro semanas, financiadas por el Estado nacional. Las provincias y CABA adhirieron al programa mediante la Resolución CFE N° 442/23.

Estas medidas y las desarrolladas durante el cierre de las escuelas consolidaron tendencias previas respecto de la evaluación en secundaria en Argentina. Frente al riesgo de abandono de los

⁸ Creado en 2014, por Decreto N° 84/2014 del Poder Ejecutivo Nacional, el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) se propuso “generar nuevas oportunidades de inclusión social y laboral a los jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de acciones integradas que permitan su capacitación e inserción laboral” (art. 1). En ese marco se creó la prestación PROGRESAR, como suma de dinero no contributiva y mensual, destinada a jóvenes de 18 a 24 años. Por Decreto N° 857/2021 del Poder Ejecutivo Nacional se amplió la cobertura a adolescentes y jóvenes de 16 y 17 años para dar respuesta al abandono escolar postpandemia. El programa cuenta con apoyo financiero del Banco Mundial y del BID.

estudiantes que no promocionan al año escolar siguiente, en los últimos quince años ha ganado consenso el planteo de que se deben modificar los regímenes académicos, flexibilizando las pautas de promoción y acreditación para que los estudiantes no repitan el año y promocionen mediante instancias de acompañamiento. Esto se plasmó en diversas resoluciones del CFE mediante las cuales las provincias y CABA se comprometieron a revisar sus “formatos escolares” y regímenes académicos⁹.

▪ **Distribución de libros**

Por Resolución N° 3345/21 del MEN, en noviembre de 2021, se creó el programa Libros para Aprender. Consistió en la entrega de libros, en propiedad a cada estudiante, de los niveles nivel inicial, primario y secundario de las escuelas públicas, escuelas de gestión social y escuelas privadas de oferta única y/o cuota cero. Incluyó ejemplares para docentes e Institutos de Formación Docente. Según información del sitio oficial del Ministerio se repartieron más de 8 millones de ejemplares en 2022 y casi el doble en 2023.

▪ **Ampliación de la jornada escolar en primaria y foco en el cumplimiento de los días de clase**

Por Resolución CFE N° 426/22 se acordó avanzar hacia la universalización de la jornada completa o extendida en las escuelas primarias o, en su defecto, extenderla a un mínimo de 25 horas semanales hasta alcanzar, progresivamente, dicha universalización. La decisión parte del incumplimiento de normativa y metas previas¹⁰. Se estableció que la ampliación de, al menos, una hora más diaria de clase se destinara al fortalecimiento de la producción escrita, la comprensión lectora y la alfabetización matemática y científica. El Estado nacional se comprometió a financiar, como mínimo, el 80% de la diferencia salarial que implica la medida, en las escuelas públicas, durante cinco años.

En noviembre de 2023, por Resolución N° 451 del CFE, se determinó una estrategia para el cumplimiento efectivo de, al menos, 190 días de clase. También aquí se trata de un acuerdo basado en el incumplimiento de normativa previa, evidenciando las falencias estructurales del sistema educativo argentino para garantizar el ciclo escolar, con situaciones diversas según provincia¹¹. La norma creó una Comisión de Seguimiento y encomendó al MEN la generación de un dispositivo de información digital para el registro de los días de clase cumplidos o no, así como la elaboración de una estrategia federal de seguimiento del cumplimiento efectivo del ciclo escolar y de recuperación de días perdidos. Se planteó que ello permitiría consignar los motivos de la pérdida de clases y las medidas adoptadas por las jurisdicciones para garantizar su cumplimiento, “tales como el control del ausentismo y la salud laboral, el financiamiento y el fortalecimiento de la infraestructura escolar” (art. 3).

9 El caso paradigmático es la Provincia de Río Negro que eliminó la repitencia y estableció una organización cuatrimestral con diversas instancias para la acreditación. Otras provincias vienen realizando modificaciones y han avanzado en ese sentido durante 2024. Discutimos esta cuestión en: Oreja Cerruti, 2023.

10 En 2005, la Ley de Financiamiento Educativo había establecido que en 2010, al menos el 30% de la matrícula de la por entonces Educación General Básica (estructura vigente en ese momento) debía asistir a escuelas de jornada completa (8 horas) o extendida (6 horas). En 2006, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 estableció que las escuelas primarias serían de jornada extendida o completa. Sin embargo, en 2022, es decir 16 años más tarde, el 85% de los niños/as del nivel primario asistía a escuelas de jornada simple (4 horas) y solo el 15% a instituciones de jornada extendida o completa.

11 Veinte años antes, la Ley 25.864/03 fijó un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días. En 2010, el CFE acordó extender el ciclo a 190 días (Res. CFE N° 94/2010) y, en una alusión directa a los paros por protestas docentes, estableció que se deberían “descontar las remuneraciones de los días perdidos de clase por medidas de acción directa o cualquier otra forma injustificada de inasistencia” (art. 9).

▪ **Orientaciones ante situaciones conflictivas y fortalecimiento de la Educación Sexual Integral**

Considerando informes de UNICEF sobre el impacto de la pandemia en la salud mental de niñas, niños y adolescentes, y ante el incremento de situaciones conflictivas en el sistema educativo, a fines de 2023 las autoridades educativas reafirmaron su compromiso con el desarrollo y fortalecimiento de una política de “Prevención y Cuidados en el Ámbito Educativo” (Res. CFE N° 454/23). Se pautó que, desde una perspectiva integral de cuidados y derechos, se desarrollasen herramientas para enfrentar situaciones relativas al suicidio, los consumos problemáticos y el padecimiento subjetivo. Para ello se acordó conformar y fortalecer equipos técnicos en cada jurisdicción, con el apoyo del MEN, así como la elaboración de materiales, acciones de formación para los diversos integrantes del sistema educativo y conformación de mesas intersectoriales.

Efectivamente, con la reapertura total de las escuelas, durante 2022 y 2023, se registraron numerosas expresiones de violencia en el ámbito escolar (hacia docentes y directivos, entre alumnos, entre familias, incremento de denuncias por abusos sexuales a docentes, etc.). Para dar una idea del alcance de la situación, la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, actualizó su normativa con orientaciones ante diversos conflictos y vulneración de derechos y se generaron protestas docentes locales ante hechos de violencia.

Más allá de la coyuntura de la pandemia, en esta etapa se promovieron acciones de fortalecimiento de la Educación Sexual Integral para el abordaje del bienestar psicosocial de niños/as y adolescentes. Ello se plasmó en la Res. CFE N° 419/22, que retomó las políticas desarrolladas desde la sanción de la Ley de Educación Sexual Integral N° 26.150 de 2006, y en la creación del Observatorio Federal de la Educación Sexual Integral (Resolución del MEN N° 1789/21). Aludimos a esta política porque se la concibe desde una perspectiva integral que articula aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos e incluye el abordaje de situaciones de violencia, padecimiento subjetivo y vulneración de derechos en general.

6. LAS CONDICIONES PRESUPUESTARIAS PARA AFRONTAR LA SITUACIÓN POSTPANDEMIA Y SU EVOLUCIÓN RECIENTE

Al mismo tiempo que se delinearón las medidas descriptas, en 2022 el MEN definió los “Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022-2027 por una Educación Justa, Democrática y de Calidad” con metas para 2027. Por Res. CFE N° 423/22, las provincias y CABA se comprometieron a elaborar planes operativos para alcanzarlas. El documento estableció tres grandes objetivos: “1. Incrementar y consolidar el acceso, permanencia y egreso de los y las estudiantes para garantizar la inclusión y el derecho a la educación. 2. Fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje para garantizar la calidad educativa de los y las estudiantes. 3. Proveer los recursos necesarios para mejorar las condiciones en que se suceden los procesos de enseñanza y aprendizaje” (Res. CFE N° 423/22, p. 12). Entre los objetivos específicos se detalla: ampliar progresivamente el tiempo escolar; realizar innovaciones en la organización institucional, curricular y del trabajo docente en el nivel secundario; y fortalecer los aprendizajes en lengua y matemática.

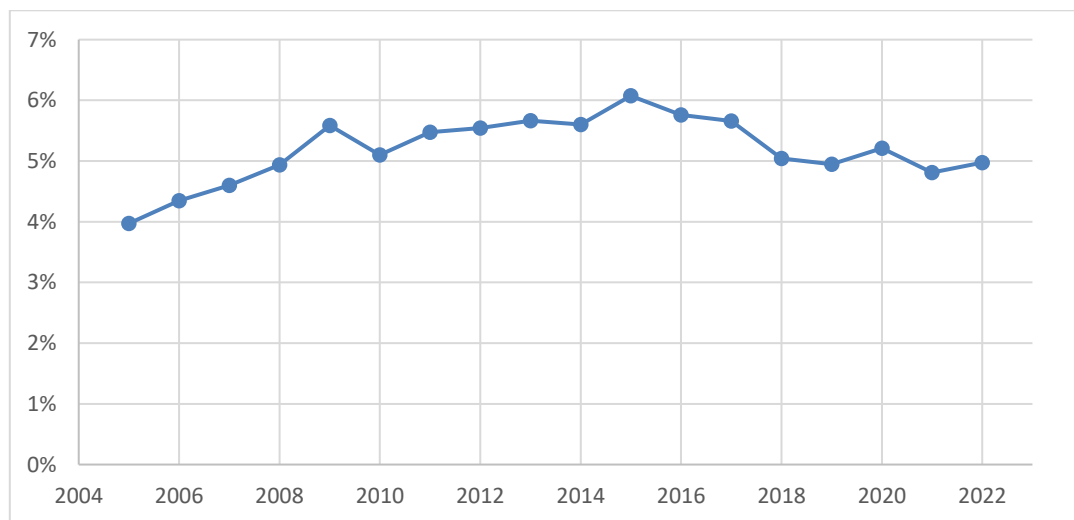
Para cada meta, se pautaron estrategias e indicadores de logro. Sin embargo, no hay referencia alguna sobre el financiamiento necesario para alcanzar cada objetivo, ni las responsabilidades en el aporte del Estado Nacional y de las provincias y CABA. Esta fundamental omisión muestra las profundas limitaciones para afrontar las consecuencias de la pandemia en un sistema educativo

que, al mismo tiempo que se expandió en términos de matrícula, viene de un proceso de estancamiento y reducción presupuestaria previo.

Como se observa en el gráfico N° 4 el financiamiento para educación en Argentina aumentó entre 2005 y 2009 como porcentaje del PBI y en términos reales dado que, como referimos anteriormente, se trató de un momento expansivo de la economía argentina. El incremento fue alentado por la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 de 2005 que estableció como meta destinar, en 2010, el 6% del PBI para educación, ciencia y tecnología. En 2006, la Ley de Educación Nacional, aún vigente, estableció que lograda esa meta el presupuesto exclusivamente para educación no podrá ser inferior al 6% del PBI.

Desde 2011 –con la excepción de 2015, único año en que se alcanzó la meta del 6% destinado exclusivamente a educación- el porcentaje del PBI para educación tendió a estancarse a la vez que lo hizo el propio PBI. A partir de 2018 se registra un descenso de la inversión en educación en proporción del PBI y en términos absolutos, dado que este se redujo durante 2018, 2019 y 2020, con una recuperación postpandemia y una nueva caída en 2023. Desde 2010, año que se fijó como meta en la Ley de Financiamiento Educativo, ninguno de los gobiernos nacionales posteriores impulsó una nueva norma que fijara responsabilidades entre la Nación y las provincias ni discutiera nuevas formas de alcanzar las metas incumplidas.

Gráfico N° 4: Argentina. Porcentaje del PBI destinado a Educación. 2005-2022



Elaboración propia. Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación de la Nación. El dato de 2021 es provisorio y el de 2022 preliminar (última información disponible).

Lo descripto es determinante para el desarrollo de las políticas educacionales en tanto les fija fuertes límites. Previo a la pandemia, Argentina venía afrontando la expansión de la matrícula en los niveles inicial y secundario¹² sin el crecimiento presupuestario suficiente para garantizar la cobertura de cargos, mejoras salariales y de las condiciones de trabajo docente, infraestructura y equipamiento. Esto dicho en forma general, sin aludir a las especificidades de los sucesivos gobiernos nacionales y a la diversidad de situaciones de las 23 provincias y CABA. Mientras el nivel inicial contó en los

12 Por su especificidad y los límites de este trabajo, no abordamos las características de la expansión de la educación superior.

últimos años con financiamiento internacional¹³, la expansión del secundario (obligatorio en su totalidad desde 2006) se realizó con un presupuesto muy limitado, aun cuando el CFE viene planteando reiteradamente la necesidad de modificar su formato y las formas de trabajo y designación de sus docentes, medidas que requieren inversión (Oreja Cerruti, 2023).

El estancamiento y reducción presupuestaria se expresa especialmente en los salarios docentes ya que, en promedio, representan cerca del 90% del total del gasto en educación de las provincias y CABA. Ya entre 2008 y 2015 se advierte la caída salarial del cargo testigo en siete provincias, lo cual se hace extensivo a casi la totalidad en el período 2015-2018, con una reducción promedio del 13, 6% (Claus y Sanchez, 2019)¹⁴. A partir de 2018 la retracción es más pronunciada aún, por lo dicho acerca de la evolución de la economía. Ello implicó un deterioro en las condiciones de vida no solo de los niños y adolescentes, como vimos más arriba, sino también de los docentes, que se suele contrarrestar extendiendo la jornada laboral. Una de las expresiones de esta situación es el caso de maestras de primaria que, además de trabajar dos cargos de 4 horas cada uno, sumaron una hora más en al menos uno de ellos, por la ampliación de la jornada escolar a la que aludimos más arriba¹⁵. Además, el desarrollo de los programas de revinculación de estudiantes y de “fortalecimiento de las trayectorias”, tanto nacionales como provinciales, se realizó mediante contrataciones precarias de docentes y de estudiantes de profesorado, consolidando y naturalizando formas de flexibilización laboral bajo el formato de programas a término, con mecanismos de selección y contratación por fuera de los derechos estatutarios¹⁶.

7. LOS APRENDIZAJES Y LA FORMACIÓN DE ATRIBUTOS GENERALES DE LA CLASE OBRERA

Como ha sido ampliamente estudiado, los cambios técnicos y sociales de fines del siglo XVIII y del siglo XIX dieron origen a la conformación de los sistemas educativos y a la sanción de legislación que asegurara la educación primaria en los países occidentales. La formación de la fuerza de trabajo requería de conocimientos básicos como leer, escribir y contar (Castles y Wustenberg, 1982) que, junto a disposiciones como la autodisciplina, la obediencia, la capacidad de trabajar colectivamente y de ejercer el pensamiento abstracto, constituyen los atributos productivos generales que el capital requiere de la fuerza de trabajo (Hirsh e Iñigo, 2005).

Previo a la pandemia, las evaluaciones internacionales y nacionales de medición de los aprendizajes señalaban una situación preocupante para Argentina. En primaria, los resultados del ERCE 2019 registraron retrocesos significativos respecto del operativo de 2013 en los cinco casos evaluados (tercer grado lectura y matemática, sexto grado lectura, matemática y ciencias). Además, excepto en lectura de sexto grado, en los otros cuatro casos Argentina obtuvo resultados inferiores al promedio regional. En tercer grado, el 46% de los niños se ubicó por debajo del nivel mínimo de competencia en lectura y, en matemática, el 49%. En sexto grado los estudiantes que obtuvieron el nivel más bajo de desempeño fueron el 50% en matemática, 44% en ciencias y 22% en lectura. En esta última, solo el 32% obtuvo resultados correspondientes a los nivel III y IV¹⁷ (UNESCO, 2021).

13 Argentina acordó dos préstamos con el BID, los Programas de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia y a la Política de Universalización de la Educación Inicial (PRINI) I (2017-2022) y II (2023-2027), para la ampliación de la cobertura en educación inicial, con un componente centrado en la infraestructura escolar.

14 Se toma como cargo testigo el cargo de maestra de jornada simple de nivel primario de educación común con 10 años de antigüedad.

15 Ello llevó la jornada laboral a 9 o 10 horas. Importa aclarar que se trata de horas mayoritariamente frente a alumnos dado que en la mayor parte de las provincias no existe un régimen de designación que contemple horas, dentro de la jornada laboral, para planificación, corrección y otras tareas que demanda el trabajo docente.

16 Esto no es nuevo en Argentina. Para conocer antecedentes durante la etapa 2003-2015 ver: Oreja Cerruti, 2016.

17 ERCE 2019 ordena los logros de aprendizaje en cuatro niveles de creciente complejidad.

En las pruebas PISA, Argentina obtuvo bajos resultados promedio de forma persistente, con algunas oscilaciones. Desde 2006 a 2018 los puntajes del país en matemática, lengua y ciencias se ubicaron siempre por debajo del promedio de América Latina y significativamente alejados de los países miembros de la OCDE. En 2022, los puntajes obtenidos fueron prácticamente los mismos que en 2018 mientras que cayeron en el promedio de América Latina. Al igual que lo descrito en primaria, en PISA la mayoría de los estudiantes argentinos obtuvo resultados correspondientes al nivel I (de 5) o por debajo. En 2022 esto ocurrió para el 73% de los estudiantes en matemática, 54,5% en lengua y 54% en ciencias (Ministerio de Educación de la Nación, 2023).

En la comparación de las pruebas nacionales de matemática de 6to grado del nivel primario, (2013, 2016, 2021 y 2023) las de 2021 y 2023 muestran un incremento de los niños que obtuvieron resultados por debajo del nivel básico y básico. Lo mismo sucedió en lengua, con un retroceso especialmente en 2021 y cierta mejora en 2023.

Además, los operativos internacionales y nacionales muestran profundas desigualdades en los aprendizajes según el nivel socioeconómico. Las pruebas nacionales, denominadas Aprender, definieron un índice socioeconómico de los hogares, con tres niveles (bajo, medio y alto), que considera el nivel educativo de madre/padre/tutor, el nivel de hacinamiento de la vivienda y la existencia de ciertos bienes en el hogar, incluyendo libros. En 2023 casi el 60% de los niños de nivel socioeconómico bajo obtuvo resultados básicos o por debajo en matemática y, en lengua, el 46%. Entre los niños de nivel socioeconómico alto, los que obtuvieron bajos puntajes fueron el 26,5% y 15%, respectivamente (Secretaría de Evaluación e Información Educativa, MEN, 2023b).

Como se desprende de la síntesis anterior, los efectos de la pandemia en los aprendizajes operan sobre una situación previa ya muy frágil en relación con los conocimientos y las habilidades básicas de una porción significativa de los niños y adolescentes de Argentina. Las desigualdades de la “continuidad pedagógica”, durante el cierre total y parcial de las escuelas, entre provincias, entre instituciones públicas y privadas y entre niños de hogares con distintos ingresos, agudizaron aún más las desigualdades previas en el acceso al conocimiento, en una tendencia de profundización de la pobreza.

La alerta de los organismos internacionales respecto de que los países de América Latina pongan el foco en los conocimientos básicos, las habilidades para el aprendizaje y políticas para el bienestar psicosocial de los estudiantes, pone en evidencia que estos continúan siendo un requerimiento para que el conjunto del capital disponga de futura fuerza de trabajo con esa base de conocimientos y aptitudes generales. Los compromisos de los Estados van en el mismo sentido aunque, como hemos visto, para el caso argentino el respaldo presupuestario para ello es muy débil.

Al mismo tiempo los resultados de las pruebas en América Latina muestran que un conjunto importante de la población escolar no alcanza siquiera niveles medios de conocimientos y habilidades y que, incluso, los definidos en la pandemia como prioritarios no están asegurados. En Argentina esto es indicativo de las condiciones en que se forma la futura fuerza de trabajo ya que, como describimos previamente, una porción considerable de trabajadores no puede acceder a los medios de vida para reproducirse a sí mismos y a sus hijos con atributos plenos (Kornblihtt *et al*, 2023). Hemos visto que entre el 50 y 60% de la población en edad escolar creció en estos años en hogares que no acceden a esos medios de vida –en 2024 llegó al 67%- y, aún escolarizados, no logran aprendizajes básicos.

Esta situación es el resultado de un proceso mundial de diferenciación de la fuerza de trabajo que, automatización y robotización mediante, acentúa la simplicidad de una parte de las tareas y los

trabajos mientras que incrementa la complejidad de otros. La acumulación de capital degrada las condiciones en las que se forman los trabajadores que realizan trabajos simples, con una formación más acotada que quienes desarrollan tareas de mayor complejidad y consumiendo menos y peores valores de uso (Iñigo Carrera, 2013). La expansión de la matrícula a nivel mundial y en Argentina nos indica que esa formación se prolonga —al compararla históricamente— y que, a la vez, no garantiza la adquisición de conocimientos básicos generales.

En los planteos de los organismos esto parece responder a una suerte de falta de tenacidad de los Estados de América Latina por lograr mejoras en educación y a las características estructurales de la región, acentuadas en la pandemia. De lo que no dan cuenta es que es el propio movimiento de la acumulación mundial, del que ellos forman parte, el que degrada las condiciones de vida y la formación de buena parte de la futura fuerza de trabajo de la región. Al mismo tiempo, el proceso de acumulación determina como población sobrante para sus necesidades a porciones de la clase obrera que no encuentra empleo, lo consigue de forma intermitente o su salario no le permite reproducirse a sí y a su familia con atributos plenos. La pandemia acentuó la degradación de las condiciones de vida y de la formación de una parte de la población escolar, al tiempo que se prenden luces de alarma en tanto ese mismo proceso podría poner obstáculos al propio capital si le resulta (extremadamente) insuficiente la formación general de la futura fuerza de trabajo.

A su vez, la pandemia aceleró procesos en marcha respecto de la educación a distancia y en red, utilización de plataformas educativas, difusión y uso de diversas herramientas informáticas y aplicaciones, etc. Ello implicó el aprendizaje de nuevas habilidades para todos, en distinta medida, incluso en la población que no logró aprendizajes generales básicos. Las desigualdades que describimos a partir de la encuesta del MEN durante la pandemia muestran que esas habilidades fueron desarrolladas de forma dispar pero, de todas maneras, se aceleró su adquisición como parte de nuevos atributos generales necesarios de la clase obrera.

8. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del trabajo propusimos un recorrido que nos permitiera contar con un panorama de la situación social y educativa en Argentina luego de la pandemia. Hemos enfatizado en la imposibilidad de separar sus efectos de un proceso previo de deterioro de la vida de la clase obrera, con obvios impactos en las condiciones en que se forman los niños y adolescentes.

Frente a esta situación, el Estado argentino ha puesto en marcha varias de las medidas recomendadas por los diversos organismos y desarrolladas también en otros países de la región. Sin embargo, lo que nos interesa destacar no es esa confluencia —que entendemos responde a necesidades generales del capital total respecto de la fuerza de trabajo— sino las condiciones presupuestarias del país, que imponen fuertes límites a las estrategias acordadas federalmente frente a la gravedad de la situación respecto del retraso en los aprendizajes y de la profundización de desigualdades previas. De hecho, el planteo de los organismos sobre la necesidad de mejorar los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes así como el requisito de incrementar la inversión como sostén de las demás medidas, va en sentido opuesto a la situación nacional.

Las políticas impulsadas estuvieron orientadas a conseguir un piso mínimo para aprender: estar efectivamente en la escuela, tener libros, asistir a instituciones que velen por cuidados básicos de la salud y las relaciones sociales, contar con algunas instancias de apoyo para la promoción y la finalización de los niveles obligatorios. Es decir, se trata de un piso excesivamente mínimo en relación con los desafíos que plantean los resultados de aprendizaje descriptos y las condiciones materiales en que está creciendo la gran mayoría de los niños y adolescentes del país.

Al mismo tiempo, no se impulsaron acciones para mejorar las condiciones para la enseñanza. Al contrario, los docentes debieron enfrentar mayores dificultades para su tarea y vieron empeorar sus propias condiciones de vida en virtud de la caída salarial que, en mayor o menor medida, afectó a cada nivel educativo y jurisdicción, situación muy agudizada desde noviembre de 2023 con la transición entre gobiernos y la asunción de J. Milei.

Si previo a la pandemia eran muy evidentes las desigualdades en los aprendizajes logrados por distintas franjas de la población escolar y las dificultades para acceder a mínimos umbrales de conocimientos de una porción considerable, la pandemia y el regreso a las aulas las manifestó con crudeza. Frente a ello, el foco en reforzar conocimientos de lengua y matemáticas continuó en los acuerdos federales durante 2024, con la aprobación del “Compromiso Federal por la Alfabetización – Plan Nacional de Alfabetización” y de Planes Jurisdiccionales de Alfabetización (Res. CFE N° 465 y 471/24).

Sin embargo, más allá de los impulsos que se planteen en este sentido, la profundización del ajuste económico sobre la clase trabajadora del gobierno de J. Milei, va en sentido contrario al de la generación de condiciones adecuadas para el aprendizaje. Esto refuerza el deterioro de la formación de gran parte de la futura fuerza de trabajo, agudizando su abaratamiento y poniendo de manifiesto la condición de sobrante, para las necesidades del capital, de gran parte de la clase trabajadora argentina. La acción política del conjunto de la clase obrera que se proponga enfrentar esta situación deberá partir de la exigencia al Estado de condiciones *máximas* para el logro de sus atributos plenos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvater, E. [1976] (2017). Algunos problemas del intervencionismo estatal. En Bonnet, A. y Piva, A. (comps/ed.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (241-305). CABA: Herramienta.
- Castles, S. y Wustenberg, W. (1982). Owen y Marx: la educación politécnica durante el predominio del capitalismo industrial británico. En *La educación del futuro* (pp. 21-64). México: Nueva Imagen.
- Claus, A. y Sanchez, B. (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. CABA: CIPPEC. Documento de trabajo N°178.
- Di Piero, M.E; Miño Chiappino, J.S. (2021). Pandemia, desigualdad y educación en Argentina: Un estudio de las propuestas a nivel subnacional. En Gutiérrez Cham, G.; Herrera Lima, S.; y Kemner, J. (coord.), *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina* (321-347).Guadalajara, Jalisco: Centro María Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS): Editorial Universidad de Guadalajara.
- Fernández Enguita, M. (1985). *Trabajo Escuela e Ideología*. Madrid: AKAL.
- Giovine, R. et al (2023). La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia. En AAVV, *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia. Tomo III: Salud y género. Educación* (pp. 293-371). CABA: CLACSO/Agencia de I+D+d.
- Hirsh, M. e Iñigo, L. (2005). La formación del sistema educativo argentino: ¿Producción de fuerza de trabajo vs. producción de ciudadanos? Actas del 7o Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. CABA: ASET. <http://www.aset.org.ar/congresos/7/11015.pdf>
- Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen 1. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa 1882-2004*. CABA: Imago Mundi.
- (2013). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. CABA: Imago Mundi.
- Kornbliht, J; Espro, M.; Suster, M; y Mussi, E. (2023). La economía argentina reciente (2003-2019). Las razones del deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera. En Cáceres, V. (ed), *Economía política: aportes para la enseñanza* (pp. 247-268). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Jacinto, C.; Fuentes, S.; y Montes, N. (2022). Interrelaciones entre desigualdades sociales y educativas en el nivel secundario. Una revisión teórica, multidimensional y (post) pandémica. *Propuesta Educativa*, 31(57), 12-30.
- Marx, K. [1885] (2000). *El Capital. Crítica de la economía política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñiz Terra, L. et al (2023). Efectos de la pandemia sobre las políticas, la estructura y la dinámica socio-ocupacional. Heterogeneidad estructural, desigualdades persistentes y transiciones biográficas en la crisis. En AAVV, *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia. Tomo II: Trabajo. Comunicación y territorios* (pp. 55-108). CABA:CLACSO/Agencia de I+D+d.
- Oreja Cerruti, M. B. (2016). Forma y contenido de la política educacional: los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión (2003-2015). *Polifonías Revista de Educación* V(8), 140 - 166.

- (2023). Las trayectorias como principio estructurante de las políticas para la escuela secundaria en Argentina: un análisis crítico de las orientaciones gubernamentales. *Revista Argonautas* 13 (20), 38-54.
- y Vior, S. (2016). La educación y los organismos internacionales de crédito. Préstamos y recomendaciones para América Latina (2000-2015). *Journal of Supranational policies of education* 4, 18-37.
- Pereira, J.M. Mendes (2010). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Rofman, R., Nistal, M. y Sáenz Guillén, L. (2024). *Natalidad y demanda educativa*. Observatorio de Argentinos por la Educación.
- Tuñón, I. *et al* (2023). Infancias vulnerables en tiempos de pandemia. Privaciones en el espacio de la alimentación y la salud integral. En AAVV, *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia. Tomo III: Salud y género. Educación* (pp. 55-104). CABA: CLACSO/Agencia de I+D+d.
- Vilas, C. (2016). El ajuste estructural como reforma del Estado: una vez más sobre el Banco Mundial en América Latina. En Pereira, J.M. Mendes y Pronko, M. *La demolición de derechos. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)* (83-113). Luján: EDUNLU. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venancio/Fiocruz.
- Vior, S. y Oreja Cerruti, M. B. (2014). O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012). En Pereira, J.M. Mendes y Pronko, M., *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)* (pp. 113 – 151). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venancio/Fiocruz.
- Wainer, A. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista Mexicana de Sociología* 80 (2), 323-351.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Boletín Oficial de la República Argentina, Decretos del Poder Ejecutivo Nacional y resoluciones del Ministerio de Educación.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019. Santiago: Naciones Unidas.
- (2021). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020. Santiago: Naciones Unidas.
- (2022). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021. Santiago: Naciones Unidas.
- Consejo Federal de Educación, República Argentina. Resoluciones varias. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/consejofederal>
- Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, MEN. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/cgecse>
- Grupo Banco Mundial, UNICEF y UNESCO (2022). *Dos años después. Salvando a una generación*. Washington DC: Grupo Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC)-*Encuesta Permanente de Hogares y Censos de Población, Hogares y Viviendas 2010 y 2022*.
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2020) *Informe preliminar: encuesta a hogares. Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*. CABA: MEN.
- (2023) *Argentina en PISA digital 2022: informe de resultados*. CABA: MEN.

- Secretaría de Evaluación e Información Educativa, MEN (2023a). Anuario Estadístico Educativo 2022. CABA: Ministerio de Educación de la Nación.
- (2023b). *Resultados Aprender 2023 nivel primario (6° grado) – Censal*. s/d.
- UNESCO (2021). *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Reporte nacional de resultados. Argentina*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago)
- (2022a). *Curriculum on the move. Notas Temáticas N° 15. La transformación educativa en la cima de Naciones Unidas*. s/d.
- (2022b). *Declaración de Buenos Aires 2022*. III Reunión Regional de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. “El derecho a la educación en contexto: recuperar y transformar”.
- UNESCO, OREALC UNESCO, UNICEF y CEPAL (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2020*. París, Francia: UNESCO; Santiago, Chile: OREAL UNESCO; Panamá, Panamá: UNICEF y Santiago, Chile: CEPAL.

SOBRE LOS AUTORES

María Betania Oreja Cerruti.

Magíster en Política y Gestión de la Educación. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de Luján, Argentina). Profesora para la Enseñanza Primaria. Profesora Adjunta de Política Educacional y Política Educacional Argentina y Comparada, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján. Profesora en el Instituto Superior de Formación de Docentes N° 36 de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
Contacto: betaniaoreja@gmail.com