

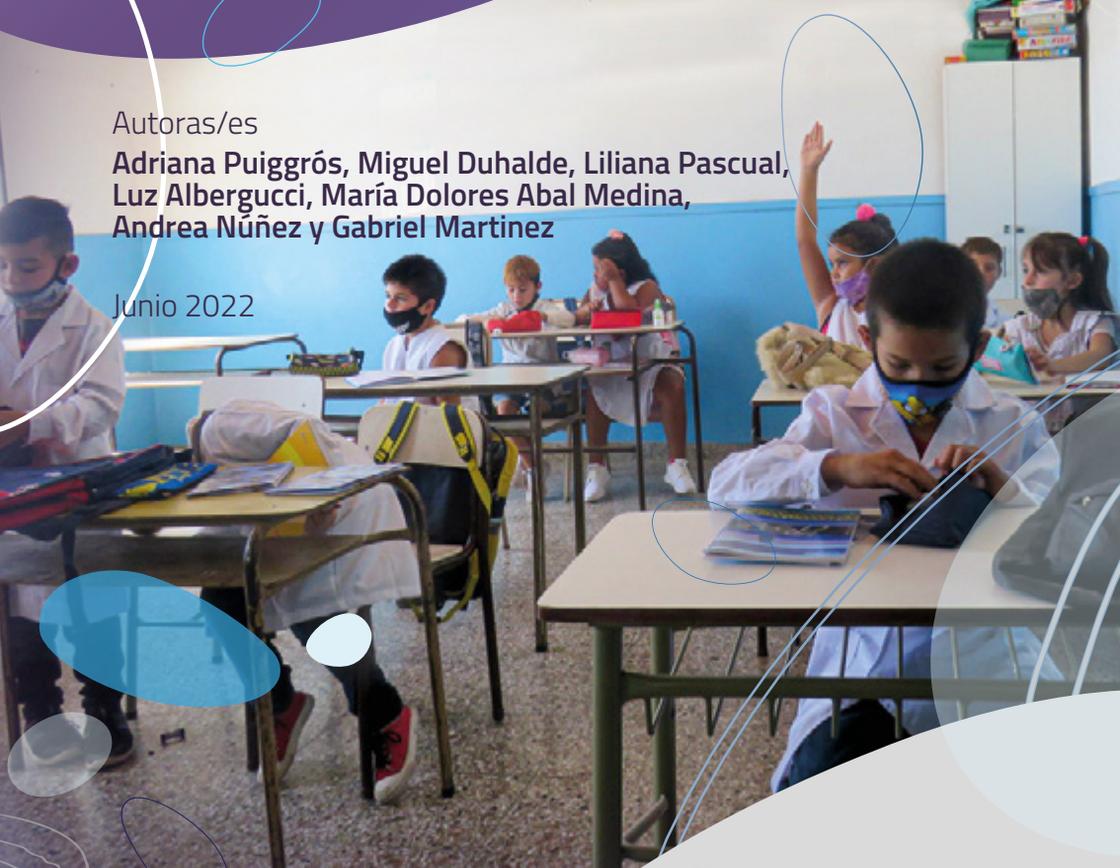
Investigaciones del Instituto  
Marina Vilte de la CTERA

# Situación educativa y problemáticas emergentes durante la pandemia en Argentina

Autoras/es

**Adriana Puiggrós, Miguel Duhalde, Liliana Pascual,  
Luz Albergucci, María Dolores Abal Medina,  
Andrea Núñez y Gabriel Martínez**

Junio 2022





# Situación educativa y problemáticas emergentes durante la pandemia en Argentina

Instituto de Investigaciones Pedagógicas

“Marina Vilte”

Secretaría de Educación

CTERA

Autoras y autores

**Adriana Puiggrós, Miguel Duhalde, Liliana Pascual, Luz Albergucci,**

**María Dolores Abal Medina, Andrea Núñez y Gabriel Martínez**

Buenos Aires, Junio de 2022



Atribución-NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional (CC  
BY-NC-SA 4.0)

Foto de la portada: gentileza archivo de SUTEBA  
Publicado por Ediciones CTERA - Junio 2022

Autoras/es del informe:

**Adriana Puiggrós, Miguel Duhalde, Liliana Pascual, Luz Albergucci, María Dolores Abal Medina, Andrea Núñez y Gabriel Martínez**

Equipo de investigación:

**AGMER: Sebastián Telechea**

**AMSAFE: Adriana Monteverde**

**ATEN: Arrayin Navarrete, Cecilia Cavilla,**

**Débora Sales de Souza, Isabel Gallegos,**

**Gabriela Villarroel y Guido Riccono**

**EMV-UDAP: Fabio Correa y Juan Martínez**

**EMV-UnTER-Bariloche: Mario Giménez**

**SUTEBA: Florencia Riccheri, Mabel Ojea**

**y Paula Matheu**

**UEPC: Lorena Zamora**

**UTE: Martín Acri y Mónica Fernández Pais**

**UTELPa: Mabel Francia, Rosana Pérez**

**y Juan Galletti**

Diseño de tapa y diagramación:

**Gabriela Demichelis**

ISBN 978-987-46559-8-1



9 789874 655981

Situación educativa y problemáticas emergentes durante la pandemia en Argentina / Adriana Puiggrós; Miguel Duhalde. - [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - CTERA, 2022.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-46559-8-1

1. Acceso a la Educación. 2. Educación. 3. Derecho a la Educación. I. Puiggrós, Adriana,  
II. Duhalde, Miguel.  
CDD 370.982

<b>Presentación.</b> Por Sonia Alesso	<b>1</b>
<b>Prólogo.</b> Por Adriana Puiggrós	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1: Políticas públicas en educación</b>	<b>11</b>
Contexto conceptual sobre las políticas públicas en educación	11
Políticas públicas entre el inicio de la pandemia y agosto de 2021	15
La suspensión de clases presenciales en todo el país	16
Las políticas de formación docente en contexto de pandemia	19
La construcción de marcos comunes sobre la continuidad pedagógica y pautas para el regreso a la presencialidad en las aulas	21
Incremento de la presencia física de docentes y estudiantes en las instituciones escolares	33
Financiamiento educativo durante la pandemia	39
Reflexiones acerca de las políticas públicas en educación	44
<b>CAPÍTULO 2: Privatización y mercantilización educativa</b>	<b>47</b>
Contexto conceptual sobre privatización y mercantilización educativa	47
Los procesos de privatización y mercantilización educativa durante la pandemia	49
Los avances del sector privado en el sistema educativo argentino durante la pandemia	51
Plataformas digitales educativas	51
Formación de docentes y de estudiantes	57
Recursos, materiales didácticos, equipos y dispositivos tecnológicos	63
Sistemas de Información	67
Reflexiones acerca de la privatización y la mercantilización educativa	70
<b>CAPÍTULO 3: Situación del trabajo docente en pandemia</b>	<b>71</b>
Contexto conceptual acerca del trabajo docente	71
Modificaciones en las condiciones y medio ambiente del trabajo docente durante la pandemia	77
La carga de trabajo docente	78
Complejidad del trabajo docente frente a las nuevas exigencias	83
Trabajo docente y género	89
Disponibilidad de herramientas y recursos materiales para el trabajo docente	91
La formación para el trabajo docente	93
Grados de control y autonomía en el proceso de trabajo docente	95
La organización del trabajo docente	97
Reflexiones acerca de la situación del trabajo docente	101
<b>Consideraciones Finales</b>	<b>103</b>
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>107</b>

*Es decisión de las y los autores, referirnos en general utilizando el “las” y “los” para nombrar a la docencia y a los grupos de estudiantes. Esta decisión no pretende negar géneros no binarios, queer u otras identificaciones, es sólo una decisión para la escritura de este informe, no un posicionamiento ante la vida. Por otro lado, cuando se utiliza el los/las también es decisión intercambiar el orden del femenino y masculino de manera aleatoria para comenzar a poner las miradas sobre el problema de género que el uso del lenguaje inclusivo busca denunciar, apoyando usos disruptivos que tengan por objeto reclamar derechos larga e injustamente negados.*

## Presentación

Sonia Alesso

La situación educativa en la Argentina ya venía transitando por un proceso de transformaciones durante los últimos años, pero el acontecimiento de la pandemia funcionó como un catalizador que provocó el despliegue de diversas políticas en educación que han llevado a dar respuestas ante las problemáticas emergentes, como así también a revisar y modificar en gran medida las diversas prácticas educativas.

Crisis sanitaria, multiplicación de tareas, intensificación del trabajo docente, rápido avance de las tecnologías de educación, tensiones entre la presencialidad y la educación a distancia, injerencia de los sectores privados y muchas cuestiones más aceleraron algunas transformaciones y cambios en los sistemas de educación nacional y provinciales.

En todo este tiempo se han producido reestructuraciones en los sistemas educativos, se han aprobado diversos marcos normativos, se reconfiguró la presencia del Estado y de los sectores privados en el escenario educativo y se ha visto fuertemente condicionado el trabajo docente. En este marco, la presente investigación realizada desde la perspectiva de las y los trabajadores de la educación, pretende constituirse en un aporte que la CTERA pone a disposición para el debate sobre la educación del porvenir.

Consideramos que es importante la producción de información desde la organización sindical para tener en cuenta a la hora de las definiciones de las políticas públicas en educación y fundamentalmente para el conocimiento de toda la docencia. Justamente en tiempos en los que se presentan disyuntivas e incluso fuertes contradicciones entre los distintos proyectos de país en pugna.

Es por ello que la CTERA, en este informe, presenta sus aportes sobre el estado de situación educativa y las problemáticas emergentes durante la pandemia en la Argentina. Y el aporte se realiza expandiendo el foco de la mirada acerca del trabajo aislado, superando la mirada meramente individual, y abarcando los procesos colectivos del trabajo en educación, considerando la situación vivida por las y los trabajadores, retomando las experiencias de lo colaborativo y colectivo. Porque tal como decía Stella Maldonado, colocando como central el carácter colectivo del trabajo docente, *“la que enseña es la escuela”*.



# Prólogo

Adriana Puiggrós

## Neoliberalismo, pandemia y federalismo

El año 2020 comenzó con la reciente asunción del gobierno de Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, que debió afrontar una catastrófica situación económica y social heredada de la gestión neoliberal de Mauricio Macri. La pandemia llegó a la Argentina en los primeros meses de aquel año y en marzo fue necesario tomar medidas drásticas para limitar su fatal expansión. Debe tenerse en cuenta que por entonces no se contaba a nivel internacional con información sobre el nuevo virus, ni experiencia reciente sobre las formas de enfrentar una pandemia; menos aún vacunas o paliativos de los efectos del Covid-19. Si bien en esa primera etapa quienes estaban en situación de mayor riesgo eran los adultos mayores, ya se reconocía al conjunto de la población como transmisora del virus. El sistema educativo, un organizador fundamental de la sociedad, resultaba un potencial espacio para su propagación dentro y fuera de la comunidad educativa.

Las medidas sanitarias tomadas por el gobierno nacional- acordadas en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE)- incluyeron la suspensión de la concurrencia física a las escuelas, de la misma manera que lo hicieron otros países. Según Unicef (2021), 180 millones de niñas/os del mundo estuvieron un año entero con las escuelas cerradas y 240 millones (1 de cada 7) sólo asistieron a la tercera parte del año lectivo de manera presencial. En nuestro país, la reacción inmediata de los docentes fue sostener el vínculo con sus alumnos mediante diversos medios alternativos, acompañados por las organizaciones sindicales, en tanto los gobiernos nacional y jurisdiccionales diseñaban y gestionaban estrategias para hacer frente a la inédita situación.

Debe destacarse que la pandemia aumentó problemas de reciente data, como el punto crítico al que el gobierno de “Cambiamos” llevó a la educación del país. Asimismo, emergieron cuestiones estructurales de nuestro sistema educativo, entre las que se cuenta la irresolución de los vínculos educativos del país federal, lo que habilita el avance de tendencias desarticuladoras y privatizantes de la educación pública. Tener en cuenta el carácter histórico de aquellas tendencias y sus efectos en distintos momentos de la historia de la educación argentina, puede aportar a la comprensión de situaciones que se reflejan en el presente informe: la combinación del neoliberalismo con la pandemia ha mostrado la precariedad histórica del federalismo, el carácter pendular de las políticas educativas y la importancia del compromiso y la organización de los docentes para el sostenimiento del sistema educativo, que es un pilar de la soberanía nacional.

## Una mirada a la historia reciente

La política educativa del gobierno de Carlos S. Menem, bajo la mirada vigilante del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), afectó el funcionamiento del conjunto del sistema educativo y abrió las puertas a su paulatina privatización. *Al comenzar el gobierno de la Alianza el único eje que sostenía la unidad del sistema educativo era la organización sindical docente.* Por esa razón, las luchas que se llevaron a cabo hacia el final del gobierno menemista dieron por resultado medidas que, aunque algunas fueron tan sólo reparatorias, impusieron límites al cisma educativo nacional; la primera fue la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.053/98).

Desde 2003, la reconstrucción de la educación pública fue una política prioritaria del gobierno de Néstor Kirchner. Ese mismo año se aprobó la ley de “Garantía del Salario Docente” (Ley 25.864); en 2004 el cumplimiento obligatorio de 180 días de clase en todo el país y la actualización del Fondo de Incentivo Docente (Ley 25.919); en 2005 fueron sancionadas las leyes de Educación Técnico-Profesional (26.058) y de Financiamiento Educativo (26.075). El artículo 10º. de esta última establece la Paritaria Nacional Docente, una permanente demanda de las organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación. En 2006 se aprobó la Ley Nacional de Educación (26.206).

Si bien aquel conjunto normativo reorganizó desde el punto de vista legal el sistema educativo nacional, cada provincia debía adecuar su legislación, aunque persistía (persiste) una ambigüedad constitucional que produce permanentes controversias sobre el alcance de las leyes nacionales en las jurisdicciones. Así es que algunas hicieron reformas constitucionales de manera no siempre adecuada a la Constitución Nacional de 1994, debiendo intervenir la Suprema Corte para zanjar las diferencias. Otras siguen manteniendo la vigencia de textos constitucionales que datan de las primeras décadas del siglo pasado.

Un hecho relevante es que en 2006 se creó la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, en el Ministerio de Educación de la Nación. Como ha analizado Pascual (2021):

“la articulación y coordinación de las acciones de política educativa entre la Nación y las jurisdicciones se convirtió en una de las funciones principales del planeamiento. Para ello, se firmaron convenios bilaterales entre el gobierno provincial y el Ministerio de Educación de la Nación, tal como lo expresa la LFE (Ley de Financiamiento Educativo) en su artículo 12º. Una cuestión no menor, que diferencia a los convenios que se desprenden de la LFE de los que existían

previamente, es que los compromisos asumidos y expresados en metas, alcanzan a la totalidad del sistema educativo, atendiendo a todas las modalidades, ciclos y niveles, con la garantía de inversión por parte de la Nación y las jurisdicciones”

La creación del Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2012 por resolución No. 79/09 del CFE, así como la Resolución No. 188 del mismo organismo, que crea el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016, fueron hitos importantes en dirección a una nueva concepción del federalismo en la educación. Están basados en criterios de trabajo conjunto entre distintas instancias de los gobiernos nacional y jurisdiccionales, abonando la tarea del CFE.

## La mercantilización y desnacionalización de la educación

El gobierno de Mauricio Macri produjo un serio retroceso, que se expresó en el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende” y el “Plan Maestro”. El criterio que orientó esos documentos fue profundizar la descentralización del sistema tendiendo a su privatización y a disminuir las responsabilidades del gobierno nacional. Los convenios bilaterales que se firmaron, lejos de aportar a acuerdos interprovinciales y/o regionales, tendieron a la dispersión, actualizando esa tendencia del gobierno de Menem e interrumpida por el kirchnerismo.

Al término del gobierno macrista, el sistema educativo argentino sufría graves problemas de desarticulación, aumento de la desigualdad regional, jurisdiccional y social, deterioro del salario docente y crecimiento histórico de la educación privada, en particular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde CTERA (2019), por aquel entonces, se planteaba que:

“Los principales ejes de la política educativa actual pasan por la desarticulación y/o descentralización hacia las provincias de los programas nacionales del Ministerio (incluyendo la paritaria nacional docente, en abierto incumplimiento de la ley), la promoción de valores de mercado (emprendedorismo, educación en función de las demandas de las empresas), la apertura del sistema educativo para negocios privados (a través de convenios y contratos), la atracción de capitales privados y de fundaciones internacionales no sólo para “asesorar” al Ministerio sino también para participar directamente en la implementación de políticas y programas.”

La operación que el gobierno neoliberal presentó como “volver el país al mundo” consistió en subordinar su educación a la creciente concentración internacional de empresas que trabajan en el rubro, cuyo interés es vender y ganar, no enseñar, para lo cual necesitan bajar los costos en

infraestructura, reducir la cantidad de docentes y flexibilizar su contratación. Deteriorar la imagen social de los maestros y profesores es una de las estrategias principales de los nuevos inversores en educación (propietarios de cadenas de escuelas, productores de contenidos y todo tipo de materiales instruccionales, corporaciones informáticas, editoriales, tecnológicas).

El gobierno nacional de Cambiemos, y varios gobiernos provinciales, entregaron aspectos estratégicos de la educación a fundaciones privadas. Es vital notar que los antagonismos crónicos entre la educación pública y la privada han quedado sin resolver, pero *no vivimos simplemente un crecimiento de la educación privada tradicional sino una invasión de intereses espurios* que, como ha denunciado la Internacional de la Educación, se está produciendo en el mundo. Las convocatorias de los gobiernos nacional y jurisdiccionales al capital internacional para dirigir y gestionar la educación, avalada por las resoluciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fueron actos de entrega de la soberanía inéditos en nuestra historia.

## Pandemia y federalismo

La situación generada por la pandemia de Covid-19 puso en evidencia los profundos problemas que afectan a la organización federal del país. El análisis de las reuniones realizadas con docentes de veinte provincias muestra coincidencias fuertes entre ellos en aspectos que ratifican la continuidad del proceso de dispersión del sistema escolar.

Son varios los aspectos que se conjugan creando una situación en la que:

- Los nexos entre el nivel nacional, jurisdiccional e institucional sufrieron un deterioro durante la pandemia.
- Los órganos nacionales del sistema educativo -Ministerio de Educación de la Nación, CFE- ven limitado su alcance real frente a decisiones tomadas por gobiernos jurisdiccionales de todos los signos.
- Las resoluciones tomadas por el CFE quedan en la formalidad, son parcialmente implementadas o se llevan adelante en ritmos y modalidades muy distintas.
- Los docentes señalan que en el año 2020 el trabajo, signado por el impacto que les produjo la dispersión de sus alumnos y la necesidad de apoyo mutuo, se sostuvo en el compañerismo y la construcción de redes, ya que en la mayoría de las provincias la conducción por parte del Ministerio u órgano gubernamental responsable de la educación

no logró dar el acompañamiento necesario. En 2021 los equipos directivos de las escuelas asumieron con mayor centralización la conducción de los establecimientos.

- En algunos casos, los entrevistados subrayan la implementación vertical y burocrática de medidas inconsultas; en otros, se reconoce positiva la tarea llevada a cabo por dichos equipos, pero todos destacan la importancia que reviste la conducción institucional, particularmente en esta etapa de incertidumbre.
- La interrupción de programas nacionales por parte del gobierno de Macri, es mencionada como uno de los elementos de dispersión de las acciones jurisdiccionales, siendo la más grave la discontinuidad del programa “Conectar Igualdad”.
- La falta o insuficiencia de conectividad, así como de equipos tecnológicos, es el problema más destacado, en particular en relación a los sectores sociales menos favorecidos.
- Los recursos informáticos ofrecidos por el gobierno nacional no fueron prioridad en todas las provincias; casi todas implementaron sus propias plataformas.
- Los cuadernillos publicados por el gobierno nacional durante los primeros meses de la pandemia fueron utilizados de manera despareja y la mayoría de las provincias editaron sus propios materiales.

Por otra parte, más allá de los acuerdos del CFE, muchos gobiernos jurisdiccionales tomaron decisiones propias, a veces contradictorias. Entre otras, se destaca que la urgencia de implementar alternativas tecnológicas a la escolaridad presencial habilitó la concreción de convenios de varios gobiernos con empresas privadas. Éstas avanzaron por un terreno que ya habían arado durante los años anteriores y la pandemia facilitó su firme ingreso a los sistemas escolares de varias provincias. A la privatización de la educación pública que significa la programación de las actividades escolares por medio de plataformas privadas, se suma que la vinculación de la educación entre las provincias en lugar de apoyarse en los acuerdos federales, queda en manos de los programas empresariales.

Afectado por la situación económico social y sanitaria de los últimos años, el avance del mercado y el consiguiente deterioro de la educación provocado por el gobierno neoliberal, el sistema educativo argentino requiere de normas que reafirmen la soberanía educativa de la Nación y un acuerdo sustentable de coparticipación que asegure la continuidad de las políticas educativas, incluyendo las condiciones de trabajo de los docentes.

La desburocratización del sistema requiere ser acompañada de políticas que reconozcan la experiencia, así como que estimulen la cooperación, el trabajo en equipo y la creatividad de los educadores. Su disposición es un factor decisivo para sostener el sistema de educación pública nacional, en el complejo marco de la multilateralidad global.



## Referencias

*CTERA (2019). Privatización educativa en Argentina, Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte" Secretaría de Educación, Ediciones CTERA, Buenos Aires.*

*Morduchowicz, A., (2010). "El federalismo fiscal-educativo Argentino". En Oliveira Andrade, D. et al., Políticas educativas y territorios de articulación entre niveles de gobierno. Buenos Aires: IIPE-Unesco*

*Pascual, L. (2021). Planeamiento educativo: análisis prospectivo de tres modelos en pugna, Buenos Aires, RAIE, Año 1, No. 2*

*Unicef (2021). Comunicado, Unicef, 2/3/21, Recuperado en: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)*

## Introducción

El presente informe de investigación sobre la situación educativa de la Argentina en el contexto de la pandemia por el COVID-19, fue elaborado por el equipo de investigación del Instituto de Investigaciones “Marina Vilte” (IIPMV) de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), conjuntamente con representantes gremiales de los siguientes Sindicatos de Base de la CTERA: AGMER, AMSAFE, ATEN, SUTEBA, UEPC, UTEPa, UDAP y UTE<sup>1</sup>.

El estudio realizado se desarrolla a partir de tres ejes de análisis. El primero se focaliza en las definiciones de política educativa y las distintas alternativas que se fueron implementado durante los años 2020 y 2021, tanto a nivel nacional como jurisdiccional, en torno a: las políticas educativas emanadas del Ministerio de Educación Nacional y del Consejo Federal de Educación (CFE) y a la implementación de las mismas en las jurisdicciones, iniciativas propias de las jurisdicciones, cambios registrados en la organización escolar, acciones desarrolladas por los principales actores con anclaje territorial (docentes, sindicatos, organizaciones sociales). Para realizar este relevamiento se consultó, analizó y sistematizó la normativa proveniente del CFE y de los ministerios provinciales. Además, se llevaron a cabo entrevistas grupales con las/los Secretarías/os de Educación de los gremios docentes de base de CTERA que pertenecen a las distintas jurisdicciones.

El segundo eje analiza la participación del sector privado en el campo educativo durante la pandemia. Se observa cómo las organizaciones del sector privado y los grupos empresariales nacionales, regionales y multinacionales, multiplicaron la oferta de recursos y soportes digitales, plataformas, entornos virtuales, acceso y conectividad. Las formas de intervención/injerencia privada más relevantes que se han detectado en el sistema educativo argentino durante la pandemia fueron agrupadas en cuatro categorías: 1) plataformas digitales educativas; 2) formación de docentes y de estudiantes, 3) recursos, materiales didácticos, equipos y dispositivos tecnológicos y 4) sistemas de información. Para realizar la indagación se relevó la información disponible en internet sobre las actividades de los Ministerios de Educación nacional y provinciales y de las distintas fundaciones, empresas y ONGs que tienen injerencia en el campo educativo. A su vez, se consultaron artículos periodísticos, donde se daba cuenta de

1 Participaron por el equipo del Instituto “Marina Vilte”: Adriana Puiggrós, Miguel Duhalde, Liliana Pascual, Luz Albergucci, María Dolores Abal Medina, Andrea Núñez y Gabriel Martínez; por UTEPa: Mabel Francia, Rosana Pérez y Juan Galletti; por SUTEBA: Florencia Riccheri, Mabel Ojea y Paula Matheu; por EMV-UDAP: Fabio Correa y Juan Martínez; por ATEN: Arrayin Navarrete, Cecilia Cavilla, Débora Sales de Souza, Isabel Gallegos, Gabriela Villarroel y Guido Riccono; por UTE: Martín Acri y Mónica Fernández Pais; por AGMER: Sebastián Telechea; por AMSAFE: Adriana Monteverde; por EMV-UnTER-Bariloche: Mario Giménez; y por UEPC: Lorena Zamora.

estas acciones y se realizó una encuesta autoadministrada a los equipos de Educación de los gremios docentes de base de CTERA que pertenecen a las distintas jurisdicciones.

El tercer eje trata sobre las transformaciones en las condiciones de trabajo de las y los docentes durante la pandemia de la Covid 19. El objetivo fue identificar los aspectos y factores que condicionaron el trabajo docente llevado a cabo en el contexto de emergencia sanitaria. Sobre este aspecto, se partió de los resultados de la Encuesta Nacional "Salud y Condiciones de trabajo docente en tiempos de emergencia sanitaria Covid-19", que realizó la CTERA con una muestra de más de 15.000 docentes de todos los niveles y modalidades de las veinticuatro jurisdicciones de nuestro país. Los datos de la encuesta fueron complementados con información proveniente de entrevistas grupales a 56 docentes de los niveles inicial, primario y secundario de las siguientes jurisdicciones: Buenos Aires, CABA, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Rio Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tucumán. La condición para participar de las entrevistas grupales fue que hubieran ejercido como docentes a cargo de, al menos, un grado/cursó del nivel inicial, primario o secundario durante el 2020 y el 2021 en escuelas de educación común, de zona urbana y del sector público estatal.

El presente informe es el resultado de un trabajo colectivo, enriquecido por el debate constante generado por el equipo de investigación constituido a tal efecto. Algunas de las condiciones restrictivas para investigar en contexto de pandemia (como la imposibilidad de realizar encuentros presenciales para entrevistas u observaciones de campos) se pudieron superar a partir del uso de herramientas tecnológicas que permitieron el acercamiento virtual, facilitando el diálogo, intensificando y multiplicando los momentos de reunión y debates para la construcción de acuerdos a la distancia. Los resultados del trabajo demuestran, entre otras cosas, la importancia del accionar de los sindicatos docentes como uno de los pilares vertebradores del sistema educativo durante la pandemia.

Por último, y muy especialmente, queremos agradecer a las y los docentes y referentes sindicales que participaron de esta investigación enriqueciendo el análisis desde las diferentes particularidades territoriales con sus experiencias, reflexiones y miradas como trabajadoras y trabajadores de la educación. Les agradecemos por su compromiso, confianza, y por su buena predisposición para concretar los encuentros sincrónicos para sostener los grupos de discusión que aportaron a la mirada federal de esta investigación.

## CAPÍTULO 1: Políticas públicas en educación

En Argentina la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho social, garantizados por el Estado nacional y los estados provinciales, que tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho (art. 2 y 4, Ley de Educación Nacional). Durante el contexto de pandemia del COVID-19, como en la mayoría de los países del mundo, la suspensión de clases presenciales fue una de las medidas inmediatas. Es evidente que ninguno de los sistemas educativos estaba preparado, ni pensado, para pasar de manera intempestiva y masivamente de la forma de funcionamiento en la escuela a la práctica educativa desde los propios hogares de las y los docentes, los y las estudiantes y sus familias.

En este marco, en la Argentina se definieron e implementaron una serie de políticas públicas en educación para la garantía del derecho a la educación durante la pandemia. En el presente apartado del informe se indaga sobre las distintas alternativas y definiciones de política educativa que se fueron implementado “sobre la marcha” durante los años 2020 y 2021, en torno a: políticas educativas emanadas del Ministerio de Educación Nacional y del Consejo Federal de Educación (CFE) y a la implementación de las mismas en las jurisdicciones, iniciativas propias de las jurisdicciones, cambios registrados en la organización escolar, acciones desarrolladas por los principales actores con anclaje territorial (docentes, sindicatos, organizaciones sociales). Además, en este apartado se presenta información sobre aspectos relativos al financiamiento y presupuesto educativo, como así también sobre los recursos que pusieron a disposición los Estados, nacional y provinciales, durante este período.

### Contexto conceptual sobre las políticas públicas en educación

El concepto de política pública es muy controvertido y ha sido definido por distintos autores. Oszlak y O'Donnell la conciben como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.” (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 112 y 113).

Esta mirada sobre el concepto de la política pública tiene importantes implicancias. Las políticas públicas siempre hacen referencia a diferentes

procesos sociales y políticos que conforman un campo en disputa, donde se entrecruzan distintos grupos de interés. Además, del modo cómo se piense una problemática se pueden derivar distintas líneas de acción.

Desde esta perspectiva, también es posible afirmar que la política pública es la forma estatal de construir la cuestión social, es performativa, y no sólo es vista como una reacción del Estado frente a la cuestión social. Es decir, que la política educativa, en tanto política pública, posee esta doble particularidad: la de acción de Estado (Oszlak, 1997), lo que el Estado hace y lo que el Estado genera. Por ello, para su abordaje, resulta insoslayable el análisis de la categoría de Estado y las políticas públicas de las que forma parte, que le dan sentido a la investigación de las políticas educativas ya que es necesario contemplar el ámbito más amplio de análisis de las políticas públicas que un Estado implementa –sociales, económicas, culturales, de salud, laborales, etc.–, a fin de indagar holísticamente y en clave de complejidad a la política educativa.

Retomando a Subirats et al. (2008), toda la política pública apunta siempre a la resolución de un problema social, entendiendo que el problema social es una construcción social y política, donde se expresan las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en todo el proceso. El problema social, objetivo de una política pública, compete a la esfera pública y, por tanto, es responsabilidad del Estado actuar para lograr su solución. Los autores definen a la política pública como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” (Subirats et al, 2008, p. 36).

En esta definición se plantean algunas cuestiones que nos interesa analizar. En primer lugar, se destaca que la política pública expresa decisiones y acciones que pertenecen a la esfera pública, en tanto es responsabilidad del Estado actuar para resolver un determinado problema. En segundo lugar, las políticas públicas siempre hacen referencia a diferentes procesos sociales y políticos que conforman un campo en disputa, donde se entrecruzan distintos grupos de interés. El modo en que se piensa la problemática traerá consigo distintas líneas de acción. El Estado nunca es neutral en el conflicto de intereses entre los distintos grupos que se ven involucrados y, desde ese lugar, define los grupos sociales a los que se quiere beneficiar o resguardar con la política pública. En tercer lugar, se

resalta la coherencia intencional que debe existir entre las decisiones que se toman para revertir un problema, ya sea desde el sector directamente involucrado, como desde otros sectores relacionados. Las políticas públicas necesitan de otras políticas intersectoriales para asegurar derechos, en tanto muchos problemas sociales no pueden ser abordados exclusivamente desde un solo ámbito. En cuarto lugar, se subraya la necesidad de que las políticas públicas sean analizadas desde las regulaciones y desde las acciones concretas que se implementan para solucionar un problema social, y no desde el plano de las declaraciones discursivas. Por último, se señala que las decisiones y acciones de la política siempre tienen como objetivo lograr cambios para revertir el problema detectado. Por lo tanto, en la conceptualización y el diseño de una política pública siempre subyace en forma implícita una determinada teoría del cambio social.

Se plantea que el Estado es, también, un sistema legal, un entramado de reglas que se disponen para un conjunto de personas y definen o determinan relaciones sociales (O'Donnell, 2008), un regulador de la vida social. Mediante este sistema legal, "el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía" (2008, p. 13). Novick (2014) sostiene que la producción de normas legales refleja las contradicciones sociales, colocando así al derecho como un ámbito recorrido por la lucha entre los diferentes grupos sociales. Además, se le otorga importancia al rol legitimador de la ley, en tanto las políticas que desde el Estado se intentan implementar se presentan como legítimas a través del elemento jurídico que las ampara y las torna obligatorias.

Observar consecuencias que los textos normativos tienen en una sociedad no es tarea sencilla puesto que, lo jurídico, se presenta como un complejo entramado vinculado a aspectos políticos, económicos y culturales que se instala, penetra, fluye y se reproduce en los grupos sociales, modificando de modos y ritmos las condiciones materiales y simbólicas de la vida cotidiana (Novick, 2014). Esta mirada implica entender la norma como un fenómeno de cambio social, además de un elemento de regulación de la vida social.

También es entender que en toda norma subyace un modelo social que resulta de una construcción histórica, en la que confluyen aspectos que exceden lo estrictamente político –y por ello disputas de poder–, confluendo también dimensiones culturales, sociales y económicas. Son las normas o las reglas, escritas o no, las que regulan la actividad de personas y organizaciones de todo tipo. Es decir que, el Estado es una configuración de reglas y normas que definen cómo se estructura el poder a nivel territorial y a nivel funcional. Estas reglas y estas configuraciones afectan la forma en que los actores y organizaciones (políticos, funcionarios, ciudadanos electores, partidos, organizaciones de la sociedad civil y empresariales, etc.) interactúan entre sí (Spiller y Tommasi, 2000).

A los efectos de analizar una política educativa como política pública emanada del Estado nacional, es importante su relación con otros actores o, lo que se ha llamado el descentramiento hacia arriba –con actores supranacionales-, hacia abajo – con actores sociales o política/comunitarios- o hacia afuera –con organizaciones no gubernamentales, privadas, fundaciones. La decisión en la elaboración de la agenda tiene tanto que ver con la emergencia y relevancia social, como con la interacción con múltiples actores (estatales y no estatales) que forman parte de la decisión (John Kingdon, 1995).

En nuestro país, esta construcción también debe ser entendida en términos del federalismo; un término que ha asumido configuraciones variadas, existiendo tantos federalismos como Estados federales con sus múltiples variantes (Friedrich, 1946). De manera esquemática, el federalismo argentino combina un movimiento centrípeto con otro centrífugo; el primero coloca en un lugar de alta importancia al Estado nacional, como ente soberano, y el segundo, otorga autonomía a las provincias. Esto implica que hay una relación de *subordinación*, en tanto las provincias deben ajustarse a un ordenamiento federal; de *participación*, en la cámara de senadores en general y en el CFE en particular; y de *coordinación*, en función del reparto o distribución de competencias (Bazán, 2013; Bidart Campos, 2006).

Varios autores afirman que, en términos políticos, las provincias son débiles o dependientes de la Nación desde el punto de vista financiero, y fuertes o autónomas desde el punto de vista político (Falleti, González y Lardone, 2013; Granato, 2015; Leiras, 2013). Hay dos aspectos importantes para analizar el federalismo argentino: que la descentralización coexiste con una concentración de recursos en algunos territorios, y que la autonomía política provincial coexiste con una subordinación financiera.

En materia educativa, el CFE es el “organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, que actúa como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional” (Ley de Educación Nacional, art. 116). El CFE establece en su Reglamento (Res. 1/07, Art.11) y se pronuncia a través de dos categorías: las resoluciones, que son de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones como manera de asegurar su funcionamiento, y las recomendaciones, que requieren de la necesaria coordinación interjurisdiccional.

Por lo antedicho, se entiende que la construcción de las regulaciones sobre el sistema educativo, también en el contexto de pandemia, se inserta en relaciones de fuerza de actores dentro del CFE, así como también de otros actores políticos, sociales y económicos por fuera de este órgano.

Al respecto, resulta necesario considerar que el financiamiento es un elemento fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas. En Argentina, el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos consiste en la definición de los impuestos a repartir entre el Estado Nacional y los provinciales, este carácter redistributivo deviene de la alta concentración en la percepción de impuestos por el Estado nacional, y de la transferencia administrativa de servicios públicos, la educación para este caso. No se trata de una redistribución sin conflicto, por el contrario, las provincias con menos recaudación son quienes tienen mayor dependencia económica. Por otro lado, las provincias con más recursos y más población, tienen un bajo presupuesto per cápita, haciendo también difícil el sostenimiento de las instituciones. De esto surge un vínculo entre coparticipación y financiamiento educativo de dependencia, que se manifiesta para el conjunto de las provincias de una u otra forma, rasgo que luego interviene en las dinámicas de definición de política educativa. “Uno de los mayores problemas del federalismo educativo local es el de su financiamiento y asignación de recursos” (Morduchowicz, 2019, p. 22).

De acuerdo con Fontaine, una política es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado (2015). Desde la perspectiva de este trabajo, no se trata de un equilibrio de actores, sino de relaciones de fuerzas, intereses diversos y hasta contrapuestos. Esto implica analizar a las políticas educativas en un nivel intermedio de teorización (Rovelli, 2018), es decir, reconocer su relación con el momento histórico específico en el que tuvieron lugar y en diálogo con otras políticas y, al mismo tiempo, identificar sus particularidades, actores e intereses en juego. Ball (1997) ha sugerido que una política educativa “es el resultado de compromisos y negociaciones en varias etapas de su gestación” (p. 16), ya que, desde la idea inicial de la política hasta su implementación, diversos actores entran en juego e influyen sobre el recorrido de la política educativa. El Estado Nación, los estados provinciales, los sindicatos docentes, las organizaciones sociales, los grupos de padres que se organizan y demandan determinados temas en la agenda educativa, así como también el mercado actúan como contexto para que los actores avancen o retrocedan, resistan o se replieguen.

## Políticas públicas entre el inicio de la pandemia y agosto de 2021

El estudio “Situación laboral y educativa de América Latina en el contexto de la pandemia COVID-19. Tendencias principales”, elaborado por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Internacional de la Educación para América Latina (IEAL), el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) y la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), mostró el fuerte impacto que la pandemia por COVID-19 produjo en las economías

nacionales, y en los mercados de trabajo de toda América Latina. La pandemia mundial profundizó los problemas estructurales laborales y sociales que los países de la región venían sufriendo.

En lo que respecta a educación, los gobiernos de todos los países de la región desarrollaron diferentes acciones con dispositivos articulados y combinados, en mayor o menor medida, a los efectos de sostener tanto los procesos de enseñanza y de aprendizaje, como los vínculos pedagógicos. Otra regularidad en la región, como en el mundo entero, consiste en que ninguno de los sistemas educativos estaba preparado para sostenerse pura y exclusivamente en prácticas educativas desde los propios hogares de las y los docentes, estudiantes y familias. También, existe una evidente diferencia entre los países según los avances en el uso de las tecnologías educativas, el acceso de la población a dispositivos y conectividad como variables que fueron operando.

En este apartado se analiza la situación de implementación de políticas públicas en educación en Argentina, observando particularidades en algunas jurisdicciones que ponen en evidencia ciertas tensiones propias del federalismo en educación.

Como se ha mencionado con anterioridad, la Constitución Nacional Argentina diseñó un federalismo de tipo dual, en el cual los vínculos entre Nación y provincias se desarrollan fuertemente a través del poder legislativo. Desde el poder ejecutivo, las relaciones y vínculos sistemáticos entre la Nación y las provincias se vehiculizan a través de los ministerios y sus ámbitos de concertación. En educación, es el CFE el órgano que reúne a los ministros de todas las jurisdicciones. A continuación, se detalla la actividad de este Consejo desde el comienzo de la pandemia, para luego analizar cómo se sustancia la implementación de esas normativas y marcos regulatorios en las jurisdicciones, en dicho contexto.

### *La suspensión de clases presenciales en todo el país*

En Argentina, las autoridades nacionales a fin de proteger la salud, frente a la pandemia, establecieron la medida de "Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio" (ASPO) para todas las personas, a partir del 20 de marzo de 2020<sup>2</sup>. Esta medida, que tuvo una continuidad durante algunos meses, con ajustes y modificaciones, determinó también la suspensión de las clases presenciales en todo el país a partir del 16 de marzo de 2020<sup>3</sup>. Es necesario mencionar que esta medida en ningún caso impuso una interrupción del ciclo lectivo; por el contrario, el Ministerio de Educación

---

2 Decreto 297/2020 – Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. DECNU-2020-297-APN-PTE – Disposiciones. [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

3 Resolución N° 108/20, Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

de la Nación creó inmediatamente el Programa “Seguimos Educando”<sup>4</sup> con los objetivos de “colaborar con las condiciones para la continuidad de las actividades de enseñanza en el sistema educativo nacional; asegurar la distribución de los recursos y/o materiales incluidos en el Programa; elaborar materiales y/o recursos según los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios correspondientes a cada nivel; elaborar y difundir materiales y/o recursos culturales para el uso familiar y/o comunitario” (Art. 2).

Aparece entonces, desde el inicio de la pandemia, la preocupación por la “continuidad pedagógica” entendida como la acción de los gobiernos, las supervisiones escolares, los equipos de conducción y las y los trabajadores de la educación para sostener el vínculo pedagógico, continuar con los procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera remota, y sostener las políticas socioeducativas que acontecen desde las escuelas, entre ellas, el servicio de alimentación escolar que tuvo, en este contexto, un protagonismo importante para paliar la crisis social, económica y alimentaria que profundizó la pandemia.

A través del Programa Seguimos Educando se desplegó una variedad de contenidos educativos a través de la televisión, la radio y cuadernillos impresos distribuidos en todo el país con actividades para los tres niveles obligatorios de enseñanza. Del mismo modo, se organizaron y produjeron múltiples recursos educativos a través de un portal especialmente diseñado en el marco de este Programa. Se produjeron y pusieron en línea una serie de recursos para docentes, tales como secuencias didácticas, actividades, planificaciones y, en muchas jurisdicciones, se pusieron a disposición documentos orientadores de la enseñanza. Comenzó rápidamente, en algunas jurisdicciones, la habilitación de aulas virtuales y plataformas para ampliar líneas de comunicación nuevas entre docentes y estudiantes. Este tipo de políticas no sólo se impulsaron y desarrollaron desde el Estado nacional, sino que, adicionalmente, las jurisdicciones fueron produciendo iniciativas orientadas al mismo fin. Un estudio elaborado por la Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa dio cuenta de la variedad de producciones jurisdiccionales en ese sentido que fueron interactuando con el Programa Seguimos Educando, sumando iniciativas propias y adecuando las propuestas nacionales a los contextos locales, lo que derivó en que “la gran mayoría de las provincias optara por darle un *nombre propio* que identifique a la propuesta de continuidad pedagógica” (Ministerio de Educación, 2020a, p. 6).

A estas acciones, se sumaron: la producción de material impreso y módulos televisivos en algunas jurisdicciones; la gestión por el Estado nacional de navegación gratuita de la plataforma Seguimos Educando y de las plataformas virtuales provinciales en teléfonos celulares, a través de

4 Programa “Seguimos Educando”, Resolución N° 106/20, Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

un acuerdo con las compañías telefónicas; la distribución de notebooks y tablets en las regiones y escuelas que concentran indicadores más altos de pobreza infantil de acuerdo con el equipamiento disponible en stock, como respuesta rápida e inmediata a la situación de emergencia; la articulación con otras áreas de gobierno (Ministerio de Salud, Desarrollo Social, Jefatura de Gabinete) para la distribución de cuadernillos impresos de Seguimos Educando y la implementación de políticas alimentarias; y acciones conjuntas con redes barriales y comunitarias para la identificación de estudiantes sin conectividad ni comunicación con la escuela.

Todas las jurisdicciones, paulatinamente, implementaron sus propios portales educativos lo cual ocasionó una gran variedad de recursos disponibles en diversos portales y web provocando, así, una dispersión de accesos a los repositorios:

### Cuadro 1: Portales educativos o plataformas implementadas en las jurisdicciones

Jurisdicción	Portal educativo
Buenos Aires	Continuemos Estudiando: <a href="http://continuemosestudiando.abc.gob.ar">continuemosestudiando.abc.gob.ar</a>
CABA	Mi Escuela En Casa: <a href="http://miescuela.bue.edu.ar">miescuela.bue.edu.ar</a>
Catamarca	Plataforma Educativa Catamarca: <a href="http://www.catamarca.edu.ar">www.catamarca.edu.ar</a>
Chaco	Plataforma Virtual Educativa ELE: <a href="http://ele.chaco.gob.ar">ele.chaco.gob.ar</a>
Chubut	Chubut Educa: <a href="http://www.chubuteduca.chubut.edu.ar">www.chubuteduca.chubut.edu.ar</a>
Córdoba	Tu escuela en casa: <a href="http://tuescuelaencasa.isep-cba.edu.ar">tuescuelaencasa.isep-cba.edu.ar</a>
Corrientes	Aprendemos todos: <a href="http://aprendemostodos.mec.gob.ar">aprendemostodos.mec.gob.ar</a>
Entre Ríos	Contenidos en casa: <a href="http://aprender.entrerios.edu.ar">aprender.entrerios.edu.ar</a>
Formosa	Formosa Estudia en Casa: <a href="http://educacionvirtual.formosa.gob.ar">educacionvirtual.formosa.gob.ar</a>
Jujuy	Jujuy Aprender: <a href="http://www.jujuyaprende.com">www.jujuyaprende.com</a>
La Pampa	Estudiar cuidándonos: <a href="http://sitio.lapampa.edu.ar">sitio.lapampa.edu.ar</a>
La Rioja	Portal Idukay: <a href="http://www.idukay.edu.ar/inicio">www.idukay.edu.ar/inicio</a>
Mendoza	Escuela Digital: <a href="http://www.mendoza.edu.ar">www.mendoza.edu.ar</a>
Misiones	Plataforma Guacarí: <a href="http://guacurari.misiones.gob.ar">guacurari.misiones.gob.ar</a>
Neuquén	Aprendizajes 2.0: <a href="http://intraeducacion.neuquen.gov.ar">intraeducacion.neuquen.gov.ar</a>
Río Negro	Seguimos Aprendiendo: <a href="http://campus.educacion.rionegro.gov.ar">campus.educacion.rionegro.gov.ar</a>
Salta	Mi Escuela: <a href="http://miescuela.edusalta.gov.ar">miescuela.edusalta.gov.ar</a>
San Juan	Nuestra aula en línea: <a href="http://educacion.sanjuan.gob.ar">educacion.sanjuan.gob.ar</a>
San Luis	Aprendo Igual San Luis: <a href="http://aprendoigual.sanluis.edu.ar">aprendoigual.sanluis.edu.ar</a>
Santa Cruz	Clases virtuales, con voz para vos: <a href="http://clasesvirtuales.educacionsantacruz.gov.ar">clasesvirtuales.educacionsantacruz.gov.ar</a>
Santa Fe	Seguimos aprendiendo en casa: <a href="http://campuseducativo.santafe.gob.ar">campuseducativo.santafe.gob.ar</a>
Santiago del Estero	Plataforma educativa SGO: <a href="http://plataformaedu.meducacionsantiago.gob.ar">plataformaedu.meducacionsantiago.gob.ar</a>

Tierra del Fuego	Aprendo en casa: <a href="http://educacion.tierradelfuego.gob.ar">educacion.tierradelfuego.gob.ar</a>
Tucumán	Conectate con la escuela: <a href="http://conectate.educaciontuc.gov.ar">conectate.educaciontuc.gov.ar</a>

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación (2020b), *Políticas educativas implementadas en Argentina*, p. 32.

Al comienzo, estos repositorios fueron plataformas con materiales pedagógicos a disposición de docentes, directivos y familias, y en algunas jurisdicciones (por ejemplo: Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Catamarca, Corrientes, Misiones, Tierra del Fuego, San Luis, entre otras) se incorporaron tempranamente aulas virtuales como ambiente de interacción y pedagógico para implementar la propuesta educativa. El gobierno de Neuquén, por ejemplo, dispuso dos plataformas administradas por el Equipo de Educación Digital como parte del Consejo Provincial de Educación: Lazos y el Armario Educativo. La primera, consiste en la implementación de aulas virtuales para el intercambio de información referida a estudiantes, calificaciones y toda la información administrativa y pedagógica. La segunda, es un recurso con materiales pedagógicos, creado y compartido por los/las mismos/as docentes desde el año 2021.

Esta dispersión y diversidad de iniciativas constituye un primer elemento que da cuenta de las tensiones del federalismo argentino en sus movimientos centrípetos y centrífugos que se mencionaron anteriormente. El Estado nacional con su relevancia institucional instala un portal nacional con altísima cantidad de producción pedagógica digital, televisiva, radial e impresa; y las jurisdicciones con sus autonomías despliegan sus propios recursos. Al respecto, hay que advertir que, en un país desigual como Argentina, en el que el federalismo también está atravesado por la capacidad de recursos en cada jurisdicción, la acción del Estado nacional resulta fundamental y central para la reducción de asimetrías y desigualdades territoriales, sociales y de recursos económicos. La pregunta que queda rondando es si ese impulso y esfuerzo del Estado nacional ha logrado su cometido. Por otro lado, y en un orden distinto de lectura, queda el desafío -federal- de superar la dispersión en la producción de materiales y disposición de repositorios pedagógicos, misión que deberá asumir el CFE en su función de coordinación de las políticas.

### *Las políticas de formación docente en contexto de pandemia*

En lo que respecta a la formación docente, desde el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), se pusieron en línea diversos cursos (autoasistidos y con tutorías y foros), destinados a brindar herramientas para el trabajo pedagógico a distancia. Como se analiza a continuación, la implementación de acciones de formación docente centradas particularmente en los modos de repensar la enseñanza en contexto de pandemia, así como también en la utilización pedagógica de recursos digitales,

no tuvieron el mismo alcance y significatividad en todo el territorio nacional. Estas acciones, desde la perspectiva de las y los trabajadores de la educación, fueron consideradas y percibidas insuficientes.

Previo a la pandemia, durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri, se decidió la discontinuidad del Programa de Formación Docente Nuestra Escuela, que había puesto en marcha una formación docente en clave institucional para toda la docencia argentina. En su lugar, se dispusieron diferentes “cursos” de formación sobre diversas temáticas, presentadas de manera fragmentada, variadas y aisladas entre sí -como un “menú a la carta”- con especial foco en la secuenciación didáctica y abandonando la institucionalización de espacios de reflexión sobre la tarea político-pedagógica de enseñar.

Además, en dicho período se desarticularon los equipos estables de trabajo del INFOD para dar lugar a la contratación de Fundaciones y ONG’s que actúan en el campo de la educación, dando lugar al desarrollo de contenidos por parte de terceros y abonando el proceso de mercantilización educativa (Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde, 2019).

En este sentido, al comenzar la pandemia eran escasas, sino nulas, las condiciones institucionales y las capacidades del Estado (Bertranou, 2015) para implementar una política integral de formación docente permanente que pudiera acompañar todos estos procesos de modificación de los contextos de enseñanza. El impacto de ello en las instituciones es evidente; en voz de uno de las/los docentes entrevistados en este estudio: *“2020 para nosotros como institución fue muy duro porque sumándole a los cuatro años de gobierno neoliberal, que en la provincia hizo bastante desastre, al haber cortado programas nacionales como por ejemplo jornada extendida, coros y orquestas y capacitaciones docentes, amplió mucho más la brecha de desigualdad”* (docente secundaria, Chaco).

Con ese escenario previo, los gobiernos locales debieron hacer frente a las demandas y urgencias que la pandemia introdujo en el sistema educativo. En muchas jurisdicciones, los respectivos gobiernos provinciales ofrecieron diversas acciones de formación destinadas a equipos de conducción, docentes y equipos de acompañamiento. Por ejemplo, en Entre Ríos se implementó una plataforma virtual específica para la formación docente (Plataforma Atamá: [atama.entrierios.edu.ar](http://atama.entrierios.edu.ar)) en la que se puso a disposición de la docencia actividades desarrolladas por el Consejo General de Educación de la provincia. El Ministerio de Educación de Catamarca desarrolló el curso “Herramientas digitales para seguir educando”, como primera acción formativa destinada a docentes y directores de la educación obligatoria. En la provincia de Corrientes se impulsó “Corrientes Educa Virtual” que incluyó temáticas vinculadas a los recursos digitales y la enseñanza en tiempos de pandemia. El gobierno chaqueño implementó un trayecto de

formación para el uso de la plataforma Elé, incluyendo formación sobre e-learning. También está el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que implementó cursos para aprender a utilizar la plataforma “Mi escuela”. Por su parte, en las provincias de Chubut, Catamarca, Formosa, Misiones, Río Negro, Tucumán, se implementaron cursos orientados a las aplicaciones virtuales que comenzaron a utilizarse como el uso de Google Classroom y Google Meet u otras plataformas de videoconferencias (Ministerio de Educación, 2020b). Independientemente de todas estas experiencias e iniciativas implementadas por los respectivos gobiernos provinciales, de acuerdo con los relatos de las/los docentes entrevistados en este estudio, la formación docente ha sido de menor alcance que el esperado. De las entrevistas surge que las y los docentes acudieron más a tutoriales disponibles en la web orientados al uso de herramientas tecnológicas que a acciones de formación propuestas por el Estado y diseñadas para repensar la enseñanza.

*“fuimos muy autodidactas, y también eso ayudó a ayudar a nuestras compañeras. Tenemos compañeras que en tecnología nada, entre todas nos dimos una mano (...) entre todas nos fuimos ayudando.” (docente primaria, San Juan)*

*“En nuestro caso tampoco recibimos ninguna capacitación desde el Consejo Provincial de Educación, sí fuimos construyendo estrategias a nivel institucional, compartiendo experiencias, plataformas y demás, entre los y las compañeras.” (docente primaria, Neuquén)*

*“En nuestro caso muchos tutoriales que había en YouTube, para hacer videos, para compaginarlos (...) Pero sí, esa fue la capacitación.” (docente primaria, Córdoba)*

Hay, también, una clara demanda sobre la necesidad de superar las formaciones orientadas al uso de la tecnología para abrir lugar a instancias de formación para pensar la enseñanza:

*“todas las capacitaciones que tuvimos del gobierno de la ciudad parecen demasiado superficiales y que no nos enmarcan en las necesidades reales de lo que es la escuela secundaria en este momento” (docente secundaria, Ciudad de Buenos Aires)*

### **La construcción de marcos comunes sobre la continuidad pedagógica y pautas para el regreso a la presencialidad en las aulas**

Pasados casi dos meses de la suspensión de la presencialidad, y con la decisión de construir reglas comunes que permitan ordenar el período

excepcional, el CFE aprobó por Resolución N° 363/2020<sup>5</sup>, en fecha 15 de mayo de 2020, la “Evaluación nacional del proceso de continuidad pedagógica” como “enquadre federal del trabajo pedagógico sobre la evaluación, acreditación y promoción del aprendizaje con el objetivo de aplicar variados recursos pedagógicos que den cuenta de una evaluación formativa que interprete la singularidad de los procesos de enseñanza y acompañamiento desplegados durante este periodo, evitando profundizar las desigualdades pre existentes y toda acción estigmatizante en relación a las trayectorias escolares de las y los alumnas/os”. La normativa reguló algunos aspectos centrales que hacen a la promoción y acreditación de saberes, redefiniendo el ciclo lectivo 2020 con la incorporación de instancias de acreditación durante los primeros meses del ciclo 2021. Otro elemento importante de mencionar es que esta norma suspende la aplicación de los operativos “Aprender”, pruebas estandarizadas para medir desempeños de aprendizaje, para el año 2020.

Esta normativa menciona, también, el inicio del trabajo para la identificación de contenidos prioritarios, en el marco de los NAP y los diseños curriculares, aspecto que merece ser analizado en profundidad para dar cuenta de las revisiones específicas realizadas y las decisiones tomadas.

A partir de allí, comienzan a generarse distintas normativas jurisdiccionales que acompañan las decisiones emanadas por el CFE, imprimiendo particularidades en cada territorio. El gobierno de Entre Ríos, por ejemplo, con la Resolución 2005/2020 del 29 de mayo, da orientaciones para la evaluación de los procesos de aprendizaje en el marco de la emergencia sanitaria, así como también establece recomendaciones para el trabajo institucional. Estos documentos trabajan conceptos tales como: evaluación situada, valoración y devolución sobre los procesos de aprendizaje en detrimento de la calificación escolar, y evaluación formativa; todos ellos con su anclaje respectivo a los niveles y modalidades educativas.

El gobierno de Río Negro, en la misma fecha, la Resolución 2580/2020, con modificatorias unos meses después producto de debates con los sindicatos docentes, aprueba el documento “Fundamentación y Principios Políticos y Pedagógicos en Tiempos del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio” y “Propuesta de evaluación de las trayectorias escolares”. En dichos documentos, a la vez de establecer las prioridades políticas en tiempos de pandemia, centrando la preocupación en sostener y generar lazos con las y los estudiantes, contenerlos, alojarlos, incluirlos en el sistema y priorizando la enseñanza de contenidos significativos, se pone el acento en el concepto de evaluación formativa que, lejos de limitarse a la calificación y medición de resultados, se propone intervenir y actuar en las trayectorias escolares.

---

5 CFE, Resolución N° 363/2020 “Evaluación nacional del proceso de continuidad pedagógica”.  
Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar) / Anexo I y Anexo II

Los gobiernos de otras provincias demoraron más tiempo en establecer estas regulaciones. El Ministerio de Educación de La Pampa, por ejemplo, establece su normativa el 2 de septiembre de 2020, en la que incluye documentos de “Reorganización y Priorización de saberes en la enseñanza” diseñados para cada uno de los niveles y modalidades del sistema educativo (Resolución N° 512/2020) en sintonía con normas que se promueven desde el CFE.

Si bien los gobiernos provinciales fueron realizando sus propias regulaciones, en ocasiones puede observarse cierto desacople entre las normativas nacionales y las emanadas por las jurisdicciones.

*“La jurisdicción de la provincia de Corrientes claramente no acató los lineamientos de Nación que se envió desde el Consejo Federal, o sea que los Núcleos de los Contenidos Prioritarios no coinciden con los enviados de Nación.” (Referente sindical, Corrientes)*

Los primeros días de julio, y ya con 3 meses de suspensión de la presencialidad en las escuelas -a excepción de la entrega de bolsones de alimentos y cuadernillos con actividades, actividad que se realizaba en las instituciones escolares con el trabajo de docentes y no docentes de las escuelas- el CFE vuelve a sesionar y aprueba la Resolución N° 364/20<sup>6</sup>: el primer documento con pautas para el regreso a la presencialidad. El “Protocolo Marco y Lineamientos Federales para el retorno a clases presenciales en la educación obligatoria y en los Institutos Superiores” regula, a su vez, lo establecido por el Poder Ejecutivo en el Decreto N° 576/2020<sup>7</sup> (art. 9) en el que determina que el Ministerio de Educación de la Nación deberá establecer los mecanismos y los modos en que se dispone el reinicio de las clases presenciales. Se implementa así un mecanismo por el cual cada jurisdicción debe diseñar su “Plan Jurisdiccional de retorno a clases presenciales” el que, con la aprobación de la máxima autoridad educativa y de la autoridad sanitaria de la jurisdicción, es presentado a la Secretaría General del CFE quien lo evalúa con un Consejo Asesor creado para tal fin<sup>8</sup>. Esta norma establece las pautas de trabajo para el ordenamiento de las actividades inherentes al retorno a las clases presenciales, basadas en criterios sanitarios y de higiene y seguridad, y dando algunas precisiones con relación a la organización escolar y pedagógica.

Es un documento dedicado particularmente a atender la situación o fase epidemiológica, así como también a priorizar la presencialidad en las escuelas a los grupos más impactados por la pandemia, “como niños, niñas,

6 CFE, Resolución N° 364/2020 “Protocolo Marco y Lineamientos Federales para el retorno a clases presenciales en la educación obligatoria y en los Institutos Superiores”. Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar) / Anexo I

7 Presidencia de la Nación, Decreto N° 576/2020. Disponible en: [servicios.infoleg.gob.ar](http://servicios.infoleg.gob.ar)

8 Consejo Asesor para la Planificación del Regreso Presencial a las Aulas implementado por Resolución N° 423/2020 del Ministerio de Educación. Disponible en: [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

adolescentes y jóvenes previamente desescolarizados, desplazados o migrantes, y aquellos pertenecientes a grupos con vulneración de derechos; trabajando especialmente en la disminución de inequidades” (punto 1.5). En el mismo sentido, se acuerda la necesidad de evaluar las infraestructuras de los establecimientos educativos en clave sanitaria a los efectos de asignar o reasignar los recursos necesarios para la optimización de estas, como condición previa al reinicio de las actividades presenciales.

Este Protocolo insta la posibilidad de un regreso a las prácticas escolares presenciales en aquellos lugares donde las condiciones epidemiológicas y las condiciones sanitarias de higiene y seguridad en las instituciones escolares lo permitan -distanciamiento social, higiene personal, institucional y respiratoria-. Del mismo modo, precisa el accionar de la escuela en situación de detectar algún caso positivo o sospechoso identificando los modos de resolución y la identificación y seguimiento de los casos y contactos estrechos.

El último punto (punto 8) del Protocolo se destina a algunos lineamientos pedagógicos generales: la previsión de un escalonamiento progresivo para el regreso a la presencialidad atendiendo a las condiciones epidemiológicas y la evolución de la pandemia en cada territorio local, la posibilidad de implementar asistencias alternadas entre grupos de estudiantes para dar cumplimiento al distanciamiento entre cada alumno/a tanto en las aulas como durante el ingreso y salida de la institución escolar. Estas precisiones abren a la “alternancia de tiempos de presencialidad y de no presencialidad” (punto 8.3) y continúa:

*“En las próximas fases de flexibilidad gradual, no se trata sólo de reponer la presencialidad. Las instituciones asumirán formatos distintos que se caracterizarán por articular lo presencial con lo no presencial, abriendo el camino para el desarrollo de una “bimodalidad” que pueda dar respuesta a los requerimientos de las trayectorias educativas. Esto requiere ajustes de los tiempos, de las secuencias, la intervención de las TIC u otra estrategia de recursos para los días de no presencialidad y el desarrollo de la experiencia pedagógica bimodal. Este modelo “bimodal”, mantiene los tiempos de los cursos, pero necesariamente lleva a una diferenciación de contenidos para los dos momentos: asistencia a la escuela y continuidad pedagógica en la no presencialidad, siendo estos últimos los susceptibles de ser transmitidos por las TIC u otras estrategias de sostenimiento del trabajo educativo a distancia, ajustados a propuestas didácticas precisas.” (punto 8.3)*

Al respecto, algunos conceptos comienzan a hacer mella en el discurso cotidiano sobre la escuela, lo escolar o la escolaridad. Un cambio de nominación que implicó -aunque poco se dijo- profundas modificaciones en el trabajo de las y los docentes: la “educación remota” o “desde los hogares”

producto del ASPO, la “suspensión de la asistencia a clases presenciales” y las acciones para garantizar la “continuidad pedagógica”; en este sentido, también se sumó la “bimodalidad” como la combinación de actividades presenciales en las escuelas y las actividades no presenciales que podían asumir diversas formas -educación virtual, tareas, lecturas individuales o trabajo autónomo de las/los estudiantes, etc.-.

Estas nuevas maneras de organizar la escuela y los grupos de docentes y estudiantes (agrupamientos) necesitaron de una organización pedagógico-curricular particular, caracterizada por la integración de un trabajo de enseñanza y de aprendizaje presencial -en la escuela- y el no presencial -o desde los hogares-. Un trabajo combinado que fue adoptando distintas formas: la *simultaneidad* en el trabajo de grupos que están en la presencialidad y en la no presencialidad; o la *alternancia* de los tiempos de los grupos que asisten a la escuela y trabajo pedagógico para la no presencialidad. Sin dudas, este tipo de organización implican *distintas prácticas de enseñanza*, que obligan a la formulación de propuestas diferenciadas para la actividad presencial del aula y la no presencialidad, así como también ajustes en la planificación, los tiempos, las herramientas para la enseñanza y el aprendizaje, entre otros aspectos que se retomarán en el último apartado de la presente investigación. Es decir, se produjo, como se analizará en el apartado 3, un incremento de la carga del puesto de trabajo y modificaciones al interior del proceso de trabajo docente.

Con este marco nacional, los gobiernos locales comienzan a elaborar los primeros Planes Jurisdiccionales para el regreso a la presencialidad.

**Cuadro 2. Primeros planes jurisdiccionales presentados y/o aprobados por el Consejo Asesor dispuesto por Resolución CFE 364/20. Año 2020.**

Jurisdicción	Norma y fecha	Plan jurisdiccional
Ciudad de Buenos Aires	Se presentan 2 proyectos: “Protocolo funcionamiento de espacios digitales Conectate a la escuela” (19/8/20), documento no aprobado por la Comisión Asesora por no cumplir los protocolos establecidos en R.364/20. “Apoyo escolar a cielo abierto en establecimientos educativos” (24/9/20) el cual no requiere de intervención del Ministerio nacional.	
Buenos Aires	Resolución conjunta 63/20. Dirección General de Cultura y Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. Fecha: 21/10/20	Plan Jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires para un Regreso Seguro a Clases Presenciales. <a href="http://www.normas.gba.gov.ar">www.normas.gba.gov.ar</a>

<b>Catamarca</b>	Resolución Ministerial 425/20 y 427/20. Fecha: 31/07/20	Plan Jurisdiccional de retorno a clases presenciales.
<b>Chaco</b>	Decreto 1400/20. Fecha: 21/10/20	Protocolo para la vuelta a la escuela y centros de educación física de la Provincia del Chaco. <a href="http://www.ele.chaco.gov.ar">www.ele.chaco.gov.ar</a>
<b>Chubut</b>	Resolución Ministerio de Educación 172/20, Ministerio de Salud 213/20. Fecha: 23/09/20	Protocolo Marco y Lineamientos Jurisdiccionales para el retorno a las clases presenciales en la educación obligatoria y en los institutos superiores. <a href="http://boletin.chubut.gov.ar">boletin.chubut.gov.ar</a>
<b>Córdoba</b>	No presenta Protocolo al Ministerio nacional durante 2020	
<b>Corrientes</b>	Sin dato. Presentado a Ministerio de Educación de la Nación: septiembre 2020	Plan jurisdiccional de retorno a clases presenciales en la educación obligatoria de la Provincia de Corrientes.
<b>Entre Ríos</b>	Resolución 3744/20, Ministerio de Salud Fecha: 5/10/20	Protocolo marco y lineamientos generales para el retorno a clases presenciales en los establecimientos educativos de la provincia de Entre Ríos.
<b>Formosa</b>	Resolución 2439/20, Ministerio de Cultura y Educación. Fecha: 12/8/20	Protocolo marco provincial para el retorno de clases presenciales en la educación obligatoria y en los institutos superiores de formación docente y técnica. <a href="http://www.gdafsa.com.ar">www.gdafsa.com.ar</a>
<b>Jujuy</b>	No presenta Protocolo al Ministerio nacional durante 2020	
<b>La Pampa</b>	Sin dato. Presentado a Ministerio de Educación de la Nación: 9/9/20	Volver a la escuela. Lineamientos para organizar el regreso a la presencialidad.
<b>La Rioja</b>	Sin información	
<b>Mendoza</b>	Resolución 1777/20. Fecha: 14/11/20	Protocolo Marco Provincial y Plan de Acción Institucional para el reanudamiento de actividades. <a href="http://www.mendoza.edu.ar">www.mendoza.edu.ar</a>
<b>Misiones</b>	Resolución 164/20 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Resolución 3085/20 Ministerio de Salud. Fecha: 5/11/20	Plan Jurisdiccional de Actividades Presenciales de cierre del año lectivo en la Educación Obligatoria y en los Institutos Superiores. <a href="http://www.cgepm.gov.ar">www.cgepm.gov.ar</a>
<b>Neuquén</b>	No presenta Protocolo al Ministerio nacional durante 2020	
<b>Río Negro</b>	Resolución 4119/20 Fecha: 15/12/20	Protocolo de procedimientos, recomendaciones y cuidados para el regreso presencial a clase. <a href="http://educacion.rionegro.gov.ar">educacion.rionegro.gov.ar</a>

<b>Salta</b>	Sin dato. Fecha: 30/12/20	Plan jurisdiccional para el retorno a clases presenciales en contexto de pandemia. dges-sal.infed.edu.ar
<b>San Juan</b>	Resolución 3401/20 Fecha: 31/7/20	Plan jurisdiccional de retorno a clases presenciales en todos los niveles y modalidades del sistema educativo de San Juan. educacion.sanjuan.edu.ar
<b>San Luis</b>	Sin dato. Presentado a Ministerio de Educación de la Nación: 30/9/20	Protocolo para el retorno de clases presenciales en la educación obligatoria.
<b>Santa Cruz</b>	Sin dato. Presentado a Ministerio de Educación de la Nación: 27/11/20	Plan jurisdiccional para el retorno a clases presenciales en la Provincia de Santa Cruz.
<b>Santa Fe</b>	Sin dato. Presentado a Ministerio de Educación de la Nación y análisis en conformidad: 11/11/20	Plan de retorno a clases presenciales de la Provincia de Santa Fe.
<b>Santiago del Estero</b>	Resolución 1036/20 Fecha: 27/7/20	Lineamientos generales, cronograma y plan de acción para el regreso a las escuelas.
<b>Tierra del Fuego</b>	No presenta Protocolo al Ministerio nacional durante 2020	
<b>Tucumán</b>	No presenta Protocolo al Ministerio nacional durante 2020	

*Nota: Se consideran aquí únicamente los avances hacia la presencialidad dispuestos por las jurisdicciones en 2020 o bien previos a las modificaciones en las normativas del CFE introducidas en 2021 para el inicio del ciclo lectivo.*

*Fuente: elaboración propia sobre la base de información recabada en las jurisdicciones y portales web.*

El cuadro anterior muestra algunos elementos a considerar respecto del regreso a la presencialidad durante el ciclo 2020:

- Unificación nacional de los criterios epidemiológicos y aspectos de organización institucional generales para el cuidado de la salud, con resguardo a través del circuito de formalización de los protocolos para el regreso a las clases presenciales.
- Diversificación de los momentos de presentación de protocolos y habilitación de acciones de presencialidad en las escuelas.
- Alcances diversos en relación con el tipo de actividades educativas, instituciones involucradas.
- Instrumentación general de propuestas pedagógicas que combinan lo presencial con lo no presencial.

Es necesario aclarar que, las provincias que por condiciones sanitarias logran implementar algunas instancias de presencialidad hacia agosto de 2020 son pocas, entre ellas: San Juan, San Luis, Catamarca, Santiago del Estero.

Por ejemplo, San Juan es la primera provincia en presentar sus protocolos al Ministerio nacional, propone la implementación de instancias presenciales a partir de agosto de 2020 en las escuelas en los departamentos de la Provincia que cumplen con los pisos mínimos que habilitan la actividad escolar presencial. Además, lo hace de manera escalonada, comenzando con presencialidad en las escuelas para estudiantes y docentes del último año de la escuela primaria y secundaria. Luego, diseñan el regreso a la presencialidad en las aulas para los últimos años de los niveles inicial y primario; y, por último, para las modalidades de la educación especial y hospitalaria-domiciliaria. Es importante aclarar que el regreso a la presencialidad en este momento de 2020 no fue continuo, al contrario, en San Juan solo unos días después de su inicio tuvo que suspenderse por un brote de COVID en la provincia, lo que configuraba el carácter de “transitorio” de este tipo de decisiones.

*“Y con respecto a las disposiciones, resoluciones y lineamientos desde el Ministerio de Nación, si se aclaraba que era todo un proceso dinámico y que lo que se planteaba hoy podría variar a la semana siguiente. O sea, tanto las instituciones educativas, como los docentes, y los directivos, debíamos estar abiertos, digamos, a que lo que se conversó o se acordó ésta semana probablemente en un par de días podía variar. O sea que se generaban, resoluciones y disposiciones de manera permanente como para ir adecuando la situación a la dinámica de la pandemia.”*  
(Referente sindical, San Juan)

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que tomó mayor estado público a través de los medios de comunicación, merece ser descrito aisladamente. Hacia agosto, el poder ejecutivo de la CABA presenta un protocolo para implementar el Programa “Conectate en la escuela” que, en lugar de implementar presencialidad en algunas instituciones buscaba poner en funcionamiento espacios digitales en establecimientos escolares. La propuesta jurisdiccional ponía el acento en la utilización de los espacios digitales existentes de la escuela (aulas, salones de usos múltiples u otros) para que estudiantes puedan desarrollar actividades virtuales para la continuidad pedagógica. Dicha presentación, no logra el aval del Ministerio nacional ya que no constituye un plan de retorno a la presencialidad conforme a la normativa del CFE. Más tarde, el 24 de septiembre 2020, la Ministra de Educación de la CABA realiza una nueva presentación para la implementación del “Proyecto protocolo apoyo escolar en patios a cielo abierto de los establecimientos educativos”, el cual tampoco se circunscribe a la normativa nacional ya que no pone el acento en el regreso de estudiantes a la escuela sino que propone espacios alternativos, “de apoyo escolar” para algunos/as estudiantes. Adicionalmente, para ese momento ya estaba en vigencia la Resolución CFE N° 370/20 “Análisis y evaluación del riesgo para el desarrollo de actividades presenciales y revinculación en las escuelas en el contexto de COVID-19”, por lo que no correspondía

la intervención de competencia del Ministerio de Educación de la Nación. En concreto, lo que sucede en esta jurisdicción es que comienzan algunas experiencias de presencialidad hacia fines del 2020, con escaso alcance y con finalidades más vinculadas a los vínculos sociales que a un fortalecimiento de las acciones pedagógicas. No obstante ello, lo que se presenta en la opinión pública, motivada por discursos y entrevistas a funcionarios del gobierno de la CABA, es que lo acontecido hasta el momento había supuesto una “suspensión” de clases, de la educación, y que debía “volver a haber clases”; es decir, se instala la noción de un país -una ciudad- sin clases cuando en realidad lo único que estaba en suspenso era la presencia física de estudiantes y docentes en las aulas de las escuelas que estaban en zonas con situaciones epidemiológicas complicadas.

*“Cómo explicar lo que pasó acá en Ciudad, en estos dos años, ¿no? Como síntesis fue todo un proceso de disputa por el sentido que se le otorgaba a lo que estaba pasando en educación en el contexto de la pandemia, una disputa política muy fuerte. En dónde bueno, nosotros como organización fuimos sujeto protagónico, por decirlo de alguna manera (...) O sea ahí hubo una tensión muy fuerte, en torno a todo lo que pasaba. Nación hacía cuadernillos, Ciudad sacaba cuadernillos propios. Nación decía “sostenemos la virtualidad”, Ciudad decía “sostenemos la presencialidad”, o sea, todo el tiempo esa disputa sobre si lo importante eran las políticas de cuidado, sostener el vínculo pedagógico, y una línea más en este sentido, con una fuerte línea de “acá hay que sostener abierto todo”, “acá hay que lograr la mayor normalidad posible”, “acá hay que...” y como siempre, tras 14 años de macrismo explícito en la Ciudad, el tema del ajuste en lo económico. Todo lo que podían hacer para recortar fue hecho.” (Referente sindical, Ciudad de Buenos Aires)*

Otros gobiernos provinciales que implementan sus protocolos más tarde, como Misiones, se basan en niveles de riesgo más ajustados -normados por la Resolución N° 370/20 que se mencionará más adelante- que permiten el diseño de una presencialidad mayor, sin el escalonamiento registrado anteriormente. En la misma situación encontramos a las provincias de Chaco, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Salta, entre otras. Lo que sí estipulan todos los protocolos, son las medidas de distanciamiento, higiene, barbijos, ventilación de ambientes, entre otros elementos centrales de acuerdo con la situación epidemiológica, así como también, y como efecto de lo anterior, la “bimodalidad” o alternancia de grupos de estudiantes a las instituciones escolares cuando los edificios no resulten aptos para contener a toda la comunidad educativa en el mismo momento, situación que se dio en la generalidad de las instituciones.

El caso de Chubut merece también un párrafo aparte ya que las y los trabajadoras/es de la educación vienen realizando reclamos salariales desde

2018 con retenciones de servicio y paros docentes ante el incumplimiento de los acuerdos paritarios. En este contexto, la pandemia por COVID trajo mayores complejidades en la provincia.

*“No hubo lineamientos provinciales de política educativa. Se bajaban los cuadernillos de Nación y llegaban a las escuelas y se repartían. Bueno, y la mayoría de los docentes bien veía que eso no., o sea, no es que no alcanzaba sino que tenían que hacer toda una adaptación...a mí me parece que, como denominador común de lo que estoy escuchando, quedó sobre los hombros exclusivamente de los docentes/las docentes”*  
(Referente sindical, Chubut)

Como se viene detallando, hay una enorme producción de normativas que avanza en la definición y uso de distintas categorías para mencionar las formas que adquiere el trabajo pedagógico: presencial, no presencial y combinado. En la 98° asamblea del CFE se aprueban otras dos normas relevantes que constituyen un marco general para el trabajo pedagógico en las instituciones, su organización, la gestión de la enseñanza y la contextualización curricular: la Resolución N° 366/20<sup>9</sup> y 367/20<sup>10</sup>. Estas normativas se asientan en regulaciones anteriores que dan flexibilidad a las formas de organización institucional, la conformación de ciclos como unidad pedagógica, los variados formatos institucionales, modalidades de cursado en la escuela secundaria, bases para la construcción de alternativas de inclusión y acompañamiento a los/las estudiantes para hacer efectivas las trayectorias, régimen académico para la secundaria, etc. (Resolución 174/2012, 93/09, entre otras). En este sentido, el marco regulatorio avanza en las siguientes direcciones:

- Revisión de los “tiempos” tradicionales que organizan administrativa y pedagógicamente la escuela, adecuándolos para el desarrollo de otras formas de acciones pedagógicas: “actividades intensificadas, alternancia diaria o semanal, reorganización de los tiempos de descanso presenciales y no presenciales, determinación de jornadas institucionales de trabajo y formación de los equipo docentes, tiempos disponibles para el despliegue de actividades artísticas, para el aprendizaje autónomo individual o grupal; la interacción entre grupos heterogéneos conformados a partir de agrupamientos diversos transitorios o permanentes, entre otras alternativas.” (Res.366/2020; art. 2)
- Consideración del trabajo no presencial de enseñanza como una instancia formal e integrada al trabajo presencial.

---

9 CFE, Resolución N° 366/2020 “Cumplimiento del Protocolo Marco y los lineamientos pedagógicos”. Debe decirse que, el proyecto “Escuela para la transición” no fue abordado por el Ministerio nacional luego de la renuncia presentada por la Secretaria de Educación, Dra. Adriana Puiggrós, cargo que estuvo acéfalo hasta julio de 2021. Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar) / Anexo I

10 CFE, Resolución N° 367/2020. Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar) / Anexo I / Anexo II

- Nuevos modos de agrupamiento de estudiantes, con esquemas flexibles, para garantizar el distanciamiento mínimo entre estudiantes y entre docentes.
- Revisión de los espacios escolares para la enseñanza.

La *alternancia* se define como “una dinámica pedagógica que contiene períodos de trabajo de las/os alumnas/os con asistencia a la escuela en clases presenciales y actividades de aprendizaje en situaciones de no presencialidad mediados por diferentes instrumentos y soportes” (Resolución N° 366/20, anexo). La puesta en práctica de todas estas modificaciones implicó un fuerte trabajo institucional de equipos de conducción y de docentes, y, en algunos casos, incluyeron la reasignación -transitoria- de nuevas funciones a los puestos de trabajo como se analizará más adelante. La escuela, así, desarrolla una alternancia entre dos polos: la presencialidad (física) y el trabajo remoto, como un trabajo en los hogares, mediados por dispositivos o por materiales impresos.

La *priorización curricular* hace referencia a un “proceso de reorganización de los contenidos y metas de aprendizaje previstos en normativas curriculares vigentes en las jurisdicciones, para los ciclos, niveles y modalidades de la educación obligatoria” (Resolución N° 367/20, art. 1). Esta priorización asume al “ciclo”, y ya no a un año/grado/sala, como la unidad en la que se estructuran los aprendizajes, es decir un conjunto de años que se articulan en torno de diversos ejes estructurantes de saberes y experiencias, acordados para las distintas áreas de conocimiento.

Una consideración importante de realizar, antes de avanzar, es que los documentos que se aprueban a nivel federal, que contienen especificaciones sobre cuestiones curriculares, no tienen un carácter prescriptivo<sup>11</sup>, sino que se presentan como orientaciones o instrumentos para guiar a las jurisdicciones en los reordenamientos y priorizaciones curriculares indispensables para las nuevas maneras de organizar la enseñanza y las instituciones en estos contextos de *bimodalidad* y *alternancia*. Es decir, si bien detallan una serie de contenidos y priorizaciones de saberes que surgen de los núcleos de aprendizajes prioritarios aprobados nacionalmente con anterioridad (NAP), estos no son prescripciones para las priorizaciones que podría hacer cada jurisdicción. No obstante ello, se ponen en la jerga pedagógica y escolar nuevos conceptos que se suman a los antes mencionados:

- Proceso de reorganización y priorización curricular: entendida como una reorganización de contenidos y metas de aprendizaje previstos para los años/grados/secciones en las normativas curriculares vigen-

<sup>11</sup> Llama la atención que, a pesar de ello, estas regulaciones son “resoluciones” del CFE, las que como se ha dicho al comienzo, adquieren un carácter vinculante a las jurisdicciones según la resolución 1 del mismo cuerpo.

tes, atendiendo al nuevo reordenamiento temporal de mayor alcance al año calendario/año escolar previsto por las normativas anteriores.

- Organización ciclada como unidad pedagógica, en consonancia con marcos normativos anteriores a los realizados en el marco de la pandemia.

Por otro lado, esta misma resolución, en su anexo II, establece un conjunto de orientaciones para la gestión de la enseñanza en escenarios complejos. En todos estos documentos se pone en primer lugar la necesidad de acompasar las propuestas de enseñanza remota con las propuestas presenciales en la escuela, una combinación que exige nuevas planificaciones y configuraciones en torno a cada realidad escolar.

Esta normativa será integrada en los Planes Jurisdiccionales para el Retorno a las Actividades Presenciales en muchas de las jurisdicciones, y en otras se constituyen regulaciones ad-hoc. Se van presentando y configurando así nuevos modos de organizar las instituciones educativas, los grupos de estudiantes y los puestos de trabajo, temas que serán analizados en el apartado 3 de esta investigación.

La siguiente resolución del CFE, N° 368/2020<sup>12</sup>, establece los marcos comunes sobre la evaluación (art.2), las calificaciones (art.3), la acreditación (art.4) y la promoción (art.5) asegurando el principio de igualdad y garantizando el pasaje de estudiantes entre niveles y el egreso en el nivel secundario.

El conjunto de definiciones normativas descritas hasta aquí, regulan marcos generales que impactan en el trabajo docente en torno a las dinámicas y formas de organización escolar, la manera de organizar la enseñanza y la bimodalidad -y simultaneidad- como escenario general de la propuesta, entre otros aspectos que serán contemplado en los próximos ejes de análisis. En tal sentido, es necesario mencionar que, mientras se establecen estas pautas, son las y los trabajadores de la educación quienes diseñan en la práctica concreta estos nuevos modos de organizar los tiempos, los espacios y la enseñanza.

En septiembre de 2020 se aprueba el Programa ACOMPAÑAR: Puentes de Igualdad<sup>13</sup> como una propuesta para facilitar la reanudación de las trayectorias escolares interrumpidas durante la pandemia. Es la primera resolución del CFE que plantea un programa específico para dar respuesta a las trayectorias educativas durante la pandemia ya que el Programa Seguimos Educando se creó y ejecutó íntegramente desde el Ministerio nacional. Dicho en otras palabras, es la primera acción política territorial emanada desde el CFE para paliar los efectos de la pandemia en la educación habiendo pasado más de 5 meses después de iniciada la pandemia

---

12 CFE, Resolución N° 368/2020. Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

13 CFE, Resolución N° 369/2020. Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar) / Anexo I

en nuestro país. Este programa implementa un trabajo en conjunto entre nación y jurisdicciones a través de la conformación de distintas instancias de articulación, hasta aquella referida a actores en los territorios locales. Más allá del texto de dicha norma, este programa ha tenido una implementación de lo más diversa en las jurisdicciones. En algunas ha tenido una presencia importante en particular en la última etapa del ciclo lectivo, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, a través del Programa ATR (Acompañamiento de las Trayectorias escolares y Revinculación), pero en otras jurisdicciones su implementación ha sido más difusa.

A partir de octubre de 2020, el CFE comienza a normar alrededor de los protocolos, se modifican las regulaciones para el restablecimiento de actividades presenciales con nuevas definiciones en torno a los niveles de riesgo epidemiológico -bajo, medio y alto- identificados a partir del nivel de transmisión del virus, indicador de casos nuevos durante las últimas dos semanas y la ocupación de camas<sup>14</sup>. Lo cierto es que, hasta ese momento, los niveles de riesgo definidos con estos indicadores eran altos en casi todo el país, por lo que, sólo se avanzó en el diseño de instancias presenciales en las escuelas en algunos territorios, mientras que en otros esta instancia llegó más hacia el final del 2020. Luego, y en consonancia con estas definiciones, se aprueban protocolos específicos para el sistema formador, la educación técnico-profesional, educación inicial, educación especial, así como también una regulación que recomienda a las universidades implementar estrategias que permitan el ingreso a carreras de pregrado y grado a estudiantes que terminan la escuela secundaria en contexto de pandemia. Es decir, durante el año 2020 se implementó una gran cantidad de normativas y regulaciones a nivel del CFE con el sentido de ordenar el sistema educativo en todas las jurisdicciones del país y dar un marco común a las acciones en torno a la circulación y presencia de personas en las instituciones escolares de acuerdo a la situación epidemiológica del país y las decisiones del poder ejecutivo en torno a las políticas de cuidado de la salud de la población argentina.

### ***Incremento de la presencia física de docentes y estudiantes en las instituciones escolares***

Hacia 2021, la primera sesión del CFE, realizada el 12 de febrero, vuelve a regular acerca de la asistencia a las instituciones educativas de trabajadores/as de la educación y estudiantes, conforme a las mejores situaciones epidemiológicas y del sistema de salud de nuestro país (Resolución N° 386/2021<sup>15</sup>). En este momento, a diferencia del año anterior, se prioriza el

14 CFE, Resolución N° 370/2020. Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

15 CFE, Resolución N° 386/2020. Acuerdos sobre sostenimiento y retorno de clases presenciales. Creación de observatorio del regreso presencial a las aulas.

Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

Texto anexo - Manejo y control del COVID-19 en establecimientos educativos: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

sostenimiento de clases presenciales en las instituciones escolares de la educación obligatoria de acuerdo con el nivel de riesgo de los distintos territorios, en el marco de un análisis sanitario y epidemiológico. También, y producto de la decisión emanada por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 67, de enero de 2021, se deja sin efecto el procedimiento implementado para la reanudación de clases presenciales y establece que es decisión de cada jurisdicción la suspensión de clases cuando la situación epidemiológica así lo determine. Es una norma importante para las y los trabajadores de la educación en cuanto establece una priorización para la vacunación atendiendo, en primer lugar, a las y los docentes de la educación obligatoria -primero a quienes están frente a alumnos/as de los primeros grados de la escuela primaria y el nivel inicial, luego al resto de manera escalonada. Y, por último, mediante el artículo 13 se crea el Observatorio del Regreso Presencial a las Aulas para el seguimiento del desarrollo de las formas de escolarización que se implementa en cada jurisdicción, y el seguimiento y monitoreo de los protocolos, planes y acuerdos nacionales implementados en el marco del regreso a la presencialidad. Esta última, si bien está enunciada entre sus funciones, no fue desarrollada por el Observatorio, cumpliendo únicamente el lugar de realizar relevamientos y producir reportes sobre la situación de presencialidad y sus suspensiones.

Es necesario mencionar que, el Observatorio más allá de la información que haya logrado contener en términos de cobertura territorial, generó una tarea adicional a las escuelas que debían “cargar” en el sistema los detalles en cuanto a la presencia física de estudiantes en las instituciones y las suspensiones por casos de COVID. Algunos gobiernos provinciales, como los de Santa Fe y Ciudad de Buenos Aires, sumaron sistemas propios para informar este tipo de situaciones.

*“La verdad que en un primer momento las escuelas recibieron la asistencia de los termómetros, de las cuestiones que tuvieran relación con el protocolo, tuvimos algunos conflictos con el 0800 que implementó la provincia, porque significaba toda una sobrecarga de trabajo para las escuelas, en cuanto había que hacer algún aislamiento de burbujas porque a los directores les tocó cargar chico por chico, documento por documento, tener toda una sobrecarga en un 0800, que aparte a veces con la misma situación a unas escuelas les indicaban aislamiento de los docentes, a otras no les indicaban aislamiento, entonces era según quién atendía, que era toda una cosa muy incoherente. Y después de pedirlo y tratarlo en la paritaria, la provincia implementa un nuevo 0800 que es exclusivo para las escuelas.” (Referente sindical, Santa Fe)*

*“Maestros, directivos, supervisores realizan actividades que requieren gran cantidad de horas dedicadas al trabajo frente a pantallas (celulares, computadoras) y, cada una de estas nuevas medidas de control*

*duplica la carga de trabajo generando problemas de salud físicas y psicológicas.” (Referente sindical, Ciudad de Buenos Aires)*

En cuanto a la vacunación, tema incluido en esta norma, las jurisdicciones avanzaron ni bien comenzaron a llegar las vacunas destinadas al personal docente lo que significó un avance muy importante para el cuidado de la salud de los y las trabajadoras en el marco de las políticas que promovían mayor presencia física en las instituciones. No obstante, en la Ciudad de Buenos Aires, este proceso se vio altamente demorado.

*“a partir de los dichos del ministro de Salud porteño Fernán Quirós donde planteaba la negativa de utilizar la partida de vacunas provenientes de China en la población docente tal como establecieron las autoridades nacionales, nuestra organización sindical no dejó de denunciar y exigir que se respeten los acuerdos y se implemente de manera urgente un Plan de Vacunación Docente en CABA tal como se desarrollaba en las 23 provincias argentinas” (Referente sindical, Ciudad de Buenos Aires)*

Con respecto a las “formas de escolarización”, en la misma sesión del CFE, se aprueba la Resolución N° 387/2021<sup>16</sup> que, en su Art. 3, dispone:

**Presencial:** supone la asistencia regular a la escuela todos los días de la semana en el horario establecido por cada jurisdicción. Sólo podrá implementarse en las escuelas en las que la relación entre la cantidad de estudiantes y el espacio físico permita cumplir con el distanciamiento físico establecido en los protocolos.

**No presencial:** supone que toda la escolaridad se cursa sin asistencia a actividades presenciales. Queda reservada a estudiantes que por razones de salud pertenezcan a grupos de riesgo y no puedan asistir a la escuela de manera presencial y a estudiantes matriculados en escuelas en las que, por decisión de las autoridades educativas y sanitarias jurisdiccionales, no puedan habilitarse actividades presenciales.

**Combinada:** alterna tiempos de trabajo de los y las estudiantes con asistencia a la escuela en clases presenciales y actividades educativas en situaciones de no presencialidad mediados por diferentes instrumentos y soportes. Se implementará en todos los casos que sea necesario para asegurar el sostenimiento de la norma básica de distanciamiento físico disminuyendo la densidad de ocupación de las aulas y los edificios escolares. Esto requerirá organizar a los y las estudiantes en grupos más reducidos conforme a diferentes criterios y definir regímenes de alternancia de días y horarios de asistencia a la escuela de cada grupo.

<sup>16</sup> CFE, Resolución N° 387/2020. Principios y pautas para la apertura de las escuelas y la reanudación de clases presenciales en todo el país bajo condiciones de seguridad sanitaria y cuidado de la salud de la comunidad educativa. Texto norma: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

La última forma de escolarización es la que corresponde a la “bimodalidad” tal como veníamos mencionando anteriormente. Esta forma combinada de escolarización, en la norma actual, da lugar al concepto de “alternancia” entendido como la asistencia alternada de los distintos grupos a la escuela, organizada en distintos períodos de tiempo a definir por las jurisdicciones. Para ello, se promueve que la organización de grupos para la “alternancia” pueda realizarse de acuerdo con criterios distintos del curso/sección, que favorezcan el avance en sus trayectorias educativas y responda a las condiciones de las instituciones educativas en torno a la planta funcional e infraestructura y las necesidades de las familias.

*“(…) el tiempo total de actividad escolar será resultado de la combinación de los tiempos de actividad presencial en la escuela y los tiempos de actividad no presencial orientada por la escuela, pero desarrollada mayormente de manera autónoma, con el acompañamiento de las familias o de instituciones de la comunidad articuladas con la escuela.” (Resolución N°387, art. 11).*

Adicionalmente, este concepto impacta en la “simultaneidad” del trabajo presencial y el trabajo remoto, incluso, en algunas instituciones las y los docentes dictaban clases presenciales mientras, por dispositivos de videollamada, participaban otros grupos desde los hogares. En otros casos, la simultaneidad estuvo dada por la necesidad de planificar y organizar materiales para los distintos formatos de enseñanza.

Esta Resolución determina, también, que las y los estudiantes que formen parte de alguno de los grupos de riesgo o convivan con personas que forman parte de ellos, serán eximidos de asistir de manera presencial al establecimiento educativo. De modo similar, las y los docentes que formen parte de alguno de los grupos de riesgo serán dispensados de asistir a los establecimientos de manera presencial, en los términos establecidos en el punto 4 del Acuerdo Paritario del 24 de julio de 2020.

Cabe mencionar que es una norma que regula múltiples aspectos que impactan en la organización del trabajo docente -tema que será detallado más adelante- y hace explícito, por primera vez, la acción del INFOD y de las jurisdicciones para el acompañamiento de las nuevas formas de organización y enseñanza en este contexto (art. 17). En tal sentido, se implementó un dispositivo de formación docente denominado “Semana Federal”, trabajado en articulación con la Universidad Pedagógica Nacional, dirigido a equipos directivos y docentes de la educación obligatoria de gestión estatal y privada de todo el país.

Con ese marco ordenador se da inicio al ciclo lectivo 2021, con mayor presencialidad de estudiantes en las escuelas de todo el país conforme las normativas y el diagnóstico de la situación sanitaria. Sin embargo, es ne-

cesario destacar que este inicio escolar con presencia física en las escuelas mediante el sistema de “burbujas” tuvo mucha intermitencia, escuelas o grupos de estudiantes que debían mantener aislamiento social en sus hogares por enfermedad de COVID o contacto estrecho. En algunos casos, los edificios escolares no cumplían las condiciones para la presencialidad con cumplimiento de los protocolos sanitarios.

*“cuando la vuelta en el 2021 paulatina... en el 2021 que se empezó una presencialidad por burbuja, después se volvió atrás por el tema de los casos (...) muchas veces el tema era que no estaban las condiciones en los establecimientos de lo que el mismo protocolo decía que había que tener y que no se cumplía. Así que todo esto fue con muchas idas y vueltas en eso.” (Referente sindical, Chubut)*

*“la UTE presentó una nota dirigida al Jefe de Gobierno porteño y a la Ministra de Educación en la que se detallaba la irregularidad en la entrega de elementos de protección e insumos de limpieza en las escuelas, el deterioro de los edificios escolares y la situación epidemiológica general. La misma contaba con cuatro ejes de requisitos que debían garantizarse a la comunidad educativa, a saber: Capacidad de infraestructura; elementos de Protección y Prevención; salud Integral y Laboral; y traslado de docentes y estudiantes. (...) es de público conocimiento que en los últimos años el área de infraestructura escolar y el sistema de seguridad e higiene de los edificios escolares de CABA ha sufrido las consecuencias de la baja de presupuesto educativo producto de las políticas neoliberales de Macri y Larreta. Problemas edilicios, baja cantidad de auxiliares y falta de productos de higiene y limpieza son una constante en nuestras escuelas.” (Referente sindical, Ciudad de Buenos Aires)*

No habrá grandes modificaciones en este sentido hasta mediados de abril, en el que un Decreto presidencial (N° 241/21) dispone suspender la presencialidad en las instituciones escolares desde el 19 al 30 de abril en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), producto de un importante agravamiento de la situación epidemiológica particularmente en los grandes aglomerados. A partir de este momento se modifican los niveles de situación epidemiológica con una clasificación de cuatro categorías: riesgo epidemiológico y sanitario bajo, medio, alto y alarma epidemiológica y sanitaria. Estas situaciones se definen de acuerdo con tres factores: razón de casos, incidencia y porcentaje de ocupación de camas de terapia intensiva, tal como lo dispone el Decreto presidencial N° 287/2021<sup>17</sup>. Esta norma deja establecido que en los territorios con un riesgo medio, la facultad y responsabilidad de adoptar medidas que disminuya la circulación de personas para prevenir contagios es de las/los gobernadoras/es. En los territorios con riesgo alto se emitirán disposiciones locales y focalizadas para limitar la circulación por horarios y/o actividades, y los territorios

17 Disponible en: [www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)

con “alarma epidemiológica” deberán suspender las actividades presenciales en las instituciones educativas, como una disposición entre muchas otras para disminuir la circulación de personas.

En este marco, el CFE, a través de la Resolución N° 394/2021 y con el objeto de “garantizar la continuidad pedagógica de las trayectorias educativas de las y los estudiantes en todos los niveles y modalidades” (art. 1), fortalece el concepto de “presencialidad cuidada” atado también al sostenimiento de los esfuerzos para sostener la presencialidad en las instituciones escolares donde los niveles de riesgo epidemiológico y sanitario lo permitan -según los nuevos indicadores-. En este sentido, en las zonas de riesgo bajo y medio se mantiene la presencialidad y alternancia normadas con anterioridad; mientras que para las zonas de riesgo alto se suspenden las actividades extraescolares y se sugiere una disminución de estudiantes en los grupos para reducir la circulación de personas. En cambio, para las zonas de alarma epidemiológica se dispone la suspensión de actividades presenciales, aunque las escuelas permanezcan abiertas para asegurar: distribución de materiales educativos y devolución de actividades, orientación individual a algunos/as estudiantes, habilitación de espacios específicos para estudiantes que lo requieran, sostenimiento del servicio alimentario escolar, entre otros.

El incremento de contagios en un corto período de tiempo obliga al Estado nacional a tomar una nueva medida el 21 de mayo, dictada por Decreto N° 334/2021<sup>18</sup> y sustentada en la idea de que no es posible tener una estrategia sanitaria por jurisdicción ante la grave situación. Por el cual se establece la suspensión de la presencialidad en las escuelas, entre otras actividades, entre los días 22 y 30 de mayo y los días 5 y 6 de junio en todo el territorio definido como en situación de alto riesgo epidemiológico sanitario y en situación de alarma epidemiológica, lo que alcanzó a casi todo el país. En consistencia con esta situación el Observatorio del Regreso Presencial a las Aulas, informa que hacia fines de mayo de 2021 el 93% de los/las estudiantes de niveles inicial, primario, secundario e institutos de educación superior tenía clases remotas -no presenciales- exclusivamente.

En este momento comienza a avanzar la vacunación para el personal de establecimientos educativos, que a ese momento asciende a un 42% con al menos una dosis aplicada. En las primeras semanas de junio, producto de las restricciones dispuestas, aún el 75% de los y las estudiantes mantienen clases remotas, algunos exclusivamente y otros con una presencialidad menor al 50% del tiempo escolar. En relación con el proceso de vacunación a las y los trabajadores de la educación, el 5 de junio de 2021 se cubre al 57% con al menos una dosis. Hacia julio de 2021 la mayor cantidad de estudiantes tienen algún tipo de presencialidad en las escuelas, mientras que el 22% de las y los niños, niñas y jóvenes continúan en

18 Disponible en: [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

modalidad remota. Esto también es posible ya que a esa fecha el 88% de las y los trabajadores de la educación cuentan con al menos una dosis de vacuna COVID aplicada<sup>19</sup>.

Por otro lado, el 7 de julio de 2021 el CFE aprueba el Plan Nacional de Evaluación Educativa (Resolución N° 396/21) por el cual, entre otros elementos, se reactivan las evaluaciones estandarizadas en todo el territorio nacional también en respuesta a recomendaciones de organismos internacionales. Se planifica así la aplicación de las pruebas Aprender para la primera quincena de diciembre 2021, aún con las condiciones tan desfavorables para llevar adelante este tipo de acciones. Queda preguntarse qué se espera obtener con los resultados de estas pruebas que no están diseñadas para relevar, en términos de niveles de desempeños, los aprendizajes que sucedieron en tiempos de enseñanza y aprendizaje en los hogares, o en tiempos de bimodalidad con asistencia a la escuela en períodos de tiempo más acotados y alternancia con enseñanza remota.

Finalmente, la Resolución N° 400/21 del 26 de agosto de 2021, modifica el protocolo de 2020 estableciendo nuevas pautas en relación con el distanciamiento entre estudiantes para intensificar la presencialidad escolar sin renunciar al cuidado de la salud, y teniendo en cuenta la mejora relativa en la situación sanitaria que estaba sucediendo en dicho momento y el avance de la vacunación en la población en general. Fundamentalmente, lo que se flexibiliza en esta norma es el distanciamiento físico estableciendo como situación óptima una distancia de 1,5m entre estudiantes, como situación admisible una distancia de 0,9m en aulas debidamente ventiladas. También, en territorios con riesgo epidemiológico bajo y medio, se podrá mantener una menor distancia (0,5 m). Esta resolución impacta nuevamente en las maneras de organizar las instituciones escolares y los grupos de clase, modificando así el proceso de trabajo docente, temas que serán analizados más adelante, en el capítulo 3 de este informe.

### *Financiamiento educativo durante la pandemia*

Al iniciarse la pandemia la economía argentina venía sumergida en una recesión iniciada en 2018, durante la presidencia de Mauricio Macri (2016-2019), que se profundizó por el impacto del Covid 19. En 2018 el Producto Bruto Interno (PBI) se redujo en 2,6% en términos reales, en 2019 en 2% y en 2020 tuvo una caída inédita por su magnitud que llegó al 9,9%. Recién a partir de marzo de 2021 se recuperó el nivel de actividad, logrando hacia el final del año un incremento anual del 10,3% con respecto al año anterior.

Desde una perspectiva de mediano plazo, el retroceso durante el macrismo (2016-2019) en términos del PBI llegó a 3,9% acumulados en términos reales. Si sumamos a este retroceso el impacto de la pandemia sobre la

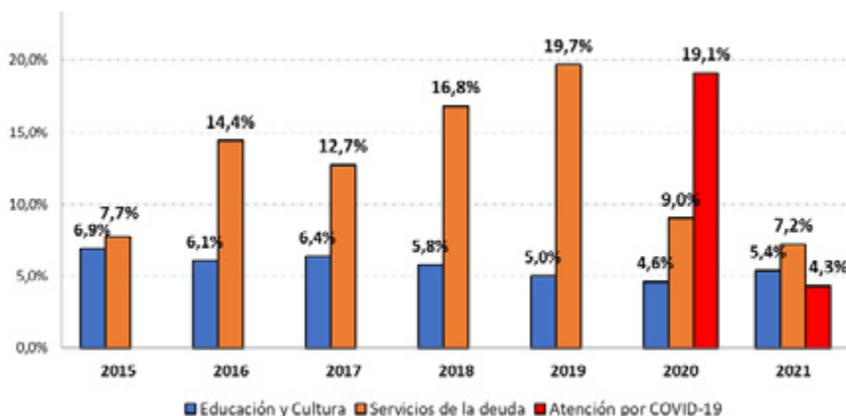
<sup>19</sup> Para más información, véase: [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)

actividad económica, que se sintió en mayor medida durante 2020 y el primer trimestre de 2021, la caída acumulada llegó a 13,4%. Luego de la recuperación de 2021, el PBI todavía se encontraba por debajo del PBI de 2015. En términos per cápita la caída del PBI fue de 17,7 puntos porcentuales entre 2015 y 2020. Después de la recuperación económica de 2021, el retroceso se redujo a 10,1 puntos porcentuales con respecto a 2015.

Además de esta caída en el nivel de actividad económica, Argentina viene sufriendo un cambio en el régimen inflacionario. En términos generales durante el período 2007-2017 el incremento de precios rondaba el 25% anual, con algunos saltos ocasionales de hasta el 40%. A partir de 2018 el nivel inflacionario se ubicó en un promedio cercano al 50% anual, aunque en el año de la pandemia (2020) disminuyó a 36,7% como resultado del fuerte congelamiento de la actividad económica.

En materia de financiamiento educativo, en los años previos a la pandemia se veía una reducción del grado de prioridad de la función Educación y Cultura en el presupuesto nacional, que pasó del 6,9% del presupuesto ejecutado total en 2015 a sólo 5% en 2019. Esto tuvo como contrapartida el crecimiento de los intereses de la deuda originado en el proceso de rápido endeudamiento externo llevado adelante durante 2016-2019.

**Gráfico 1. Participación de Educación y Cultura, intereses de la deuda y atención por el COVID-19, en % del presupuesto ejecutado total. 2015-2021.**



Fuente: Instituto Marina Vilte CTERA en base a datos del Ministerio de Economía.

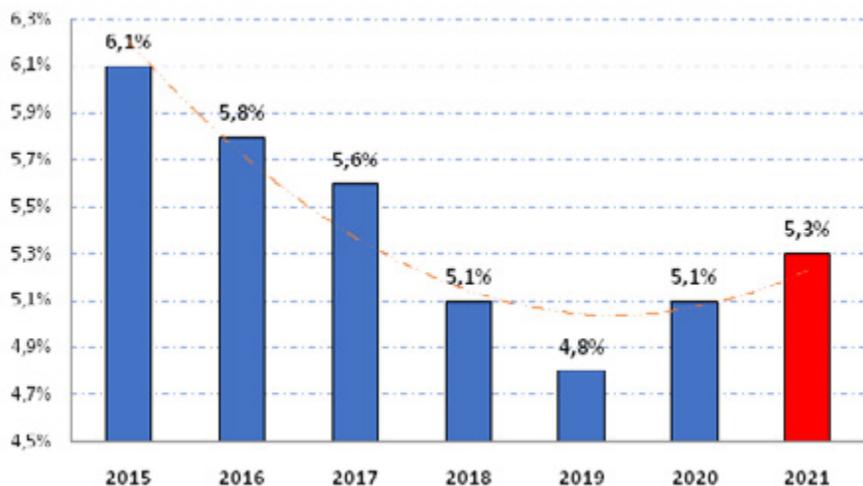
En 2020 la administración entrante redujo el peso de los intereses en el presupuesto nacional a través de una renegociación de la deuda externa con los acreedores privados. Sin embargo, esto no pudo ser capitalizado por el sector Educación y Cultura, dado que los recursos liberados del pago de la deuda se redirigieron a atender prioritariamente la emergencia sanitaria a través de compras de vacunas, inversiones en infraestruc-

tura hospitalaria y, sobre todo, ayuda a los sectores económicos y sociales afectados por el cierre de las actividades económicas. Como resultado de este proceso, en 2020 el porcentaje destinado a Educación y Cultura se redujo a 4,6% del presupuesto total ejecutado. Recién a partir de 2021 se verificó una mejora en el nivel de priorización del presupuesto educativo, que se incrementó hasta llegar a 5,4% en 2021.

Las oscilaciones del grado de priorización macroeconómica de la educación pueden verificarse a través de una serie de indicadores.

1. La inversión educativa “consolidada”, es decir la suma de la inversión del Estado Nacional y de las provincias, en relación al PBI. Este indicador muestra una caída muy pronunciada durante la gestión macrista, ya que pasó del 6,1% del PBI en 2015 a sólo 4,8% en 2019. En 2020 el indicador se recompuso, en buena medida por el efecto de la “caída del PBI” que fue muy pronunciada. Para 2021, si bien aún no están disponibles los datos definitivos, se estima que la inversión consolidada habría mostrado una leve recuperación con respecto a los valores alcanzados en 2019, pero sin llegar aún al 6% que establece la Ley de Educación Nacional.

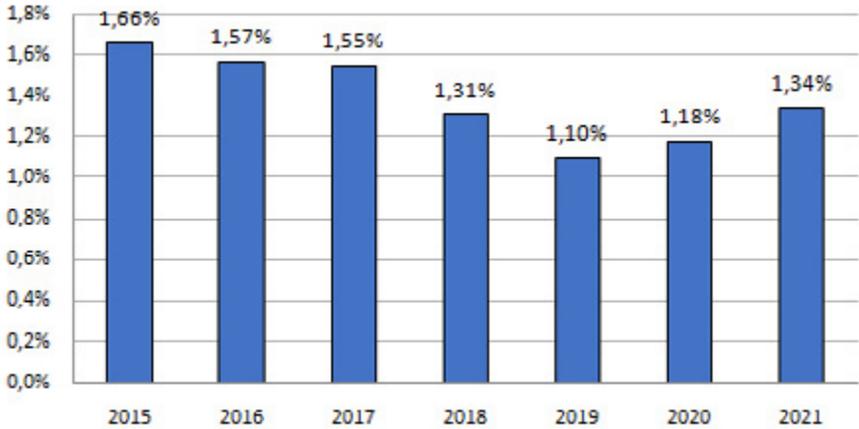
**Gráfico 2. Inversión educativa consolidada en porcentaje del PBI. 2015-2021**



Fuente: Instituto Marina Vilte CTERA en base a datos del Ministerio de Educación e INDEC.

2. La inversión nacional en relación al PBI, que no considera la inversión de las jurisdicciones. Este indicador muestra que la inversión nacional en Educación y Cultura pasó de 1,66% (2015) a 1,10% (2019) del PBI. A partir de 2020, año de inicio de la pandemia, se produjo una recuperación del indicador que llegó a 1,18% del PBI en 2020 y 1,34% del PBI en 2021.

### Gráfico 3. Evolución del Presupuesto nacional en Educación y Cultura, en % del PBI. 2015-2021



Fuente: Instituto Marina Vilte CTERA en base a datos del Ministerio de Educación e INDEC.

Del 1,18% del PBI invertido durante el año 2020 en Educación y Cultura, 0,22% fue destinada a Educación Obligatoria y 0,03% de la infraestructura educativa, mientras que el 0,93% restante se dirigió principalmente a Educación Universitaria, a la Capacitación de Funcionarios Públicos y programas culturales.

### Cuadro 1. Evolución del presupuesto nacional de Educación y Cultura, en millones de pesos y % del PBI. 2019-2021.

Principales rubros del presupuesto en Educación y Cultura	2019		2020		2021	
	En millones	En % del	En millones	En % del	En millones	En % del
Educación obligatoria	46.011,9	0,21%	60.498,2	0,22%	147.026,3	0,34%
Infraestructura educativa	7.359,5	0,03%	7.161,2	0,03%	32.537,5	0,08%
<b>Subtotal "Ed. Obligatoria e Infraestructura"</b>	<b>53.371,4</b>	<b>0,24%</b>	<b>67.659,4</b>	<b>0,25%</b>	<b>179.563,79</b>	<b>0,42%</b>
Educación Universitaria	146.652,3	0,67%	204.775,1	0,75%	311.055,0	0,72%
Capacitación funcionarios	26.613,1	0,12%	32.608,5	0,12%	50.119,0	0,12%
Cultura	9.062,0	0,04%	12.523,8	0,05%	24.616,5	0,06%
Deportes	1.287,0	0,01%	1.818,8	0,01%	5.460,0	0,01%
Gastos administrativos	1.906,7	0,01%	4.114,4	0,01%	6.421,7	0,01%
<b>Subtotal "Otros gastos"</b>	<b>185.521,02</b>	<b>0,85%</b>	<b>255.840,6</b>	<b>0,93%</b>	<b>397.672,64</b>	<b>0,92%</b>
<b>Total</b>	<b>238.892,4</b>	<b>1,10%</b>	<b>323.500,0</b>	<b>1,18%</b>	<b>577.236,4</b>	<b>1,34%</b>

Fuente: Instituto Marina Vilte CTERA en base a datos del Ministerio de Economía e INDEC.

En el detalle de las partidas presupuestarias ejecutadas por el Ministerio de Educación durante el año 2020 se observa que las prioridades estuvieron puestas en el programa de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas para el programa "Volver a la Escuela Covid 19" (financiado por el BID) y para Acciones Especiales vinculadas con la atención de la emergencia sanitaria. También se actualizó el Fondo Nacional de Incentivo Docente, que otorga financiamiento nacional para fortalecer los salarios de las/los docentes de todo el país y se incrementó la inversión en Infraestructura y

Equipamiento, aunque este esfuerzo estuvo limitado por las restricciones al trabajo presencial y a las obras públicas que se establecieron durante la vigencia del aislamiento social preventivo y obligatorio.

Durante el año 2021, mientras se tendía a estabilizar el funcionamiento de la economía, se regularizaba la recaudación impositiva y se retomaba gradualmente la actividad en la administración pública y privada. En ese contexto, desde el Ministerio de Educación se potenciaron acciones específicamente relacionadas con la atención de la pandemia. En particular:

- El programa de Becas Educativas Progresar, cuyo presupuesto se amplió con fondos del Aporte Solidario de las Grandes Fortunas (impuesto extraordinario que se implementó en 2021).
- El Fondo Nacional de Incentivo Docente, a los fines de seguir sosteniendo con aportes nacionales el ingreso real de las/los trabajadoras de la educación, en un momento que las finanzas provinciales se encontraban desfinanciadas por la caída de la recaudación impositiva.
- El programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles.
- El Plan Federal Nacional de Educación Digital “Juana Manso” que provee tecnología al sistema educativo con programas de conectividad, equipamiento, propuestas de formación docente en TICs, una plataforma virtual educativa de navegación gratuita, y se prevé la entrega de 633 mil notebooks a estudiantes para promover la conectividad.
- El programa de Infraestructura y Equipamiento destinado a ampliar la infraestructura escolar y producir las modificaciones necesarias para asegurar las condiciones necesarias para la vuelta al aula de los escolares.

**Cuadro 2. Ejecución del presupuesto del Ministerio de Educación, en millones de pesos. 2019-2021**

Programa	Ejecutado 2019	Ejecutado 2020	Variación 2019-2020	Ejecutado 2021	Variación 2021-2020 millones \$	%
Acciones de Formación Docente	746,0	659,6	-11,6%	1.317,8	658,2	99,8%
Actividades Centrales	1.257,0	1.452,7	15,6%	1.897,4	444,7	30,6%
Cooperación e Integración Educativa Internacional	74,0	89,8	21,4%	238,8	149,0	165,9%
Fondo Nacional de Incentivo Docente	25.326,8	39.346,3	55,4%	57.372,0	18.025,7	45,8%
Fortalecimiento Edificio de Jardines infantiles	2.971,9	1.938,7	-34,8%	16.075,1	14.136,4	729,2%
Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Org. Educ.	179,9	135,1	-24,9%	1.023,7	888,6	657,7%
Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	920,6	2.275,9	147,2%	14.090,8	11.814,9	519,1%
Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes	10.912,2	10.276,3	-5,8%	44.035,4	33.759,1	328,5%
Plan Nacional de Educación Digital	1.951,0	2.087,2	7,0%	17.767,1	15.679,9	751,2%
Información y Evaluación de la Calidad Educativa	458,1	77,8	-83,0%	1.083,7	1.005,9	1293,0%
Infraestructura y Equipamiento	3.502,3	4.716,9	34,7%	13.314,2	8.597,3	182,3%
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	4.045,9	4.204,2	3,9%	8.256,3	4.052,1	96,4%
Mejoramiento de la Calidad Educativa	1.093,9	1.245,9	13,9%	1.403,1	157,2	12,6%
Transferencias varias	303,6	0,1	-100,0%	437,6	437,5	437526,0%
<b>Educación inicial, primaria, secundaria y superior</b>	<b>53.743,1</b>	<b>68.606,5</b>	<b>27,7%</b>	<b>178.313,0</b>	<b>109.706,5</b>	<b>159,9%</b>
Desarrollo de la Educación Superior	146.417,3	206.973,4	41,4%	317.659,8	110.686,4	53,5%
Evaluación y Acreditación Universitaria	235,0	253,5	7,9%	366,9	113,4	44,7%
<b>Educación Universitaria</b>	<b>146.652,3</b>	<b>207.226,8</b>	<b>41,3%</b>	<b>318.026,6</b>	<b>110.799,8</b>	<b>53,5%</b>
<b>Total Ministerio de Educación</b>	<b>200.395,4</b>	<b>275.833,3</b>	<b>37,6%</b>	<b>496.339,7</b>	<b>220.506,4</b>	<b>79,9%</b>

Fuente: Instituto Marina Vilete CTERA en base a datos del Ministerio de Economía e INDEC.

## Reflexiones acerca de las políticas públicas en educación

En Argentina la pandemia por COVID-19 llega luego de 4 años de un período de restauración conservadora que impuso una política que generó una profunda crisis económica y social, con implicancias importantes en la garantía del derecho a la educación y a la salud pública. Cuando irrumpe la pandemia, Argentina cuenta con un sistema de salud devastado producto de la desinversión en materia de salud pública ejecutada durante el gobierno macrista. En este contexto, el Gobierno nacional establece como primera medida el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), una estrategia sanitaria para cuidar la vida de las y los argentinos, mientras impulsa diferentes obras para recomponer el sistema de salud. En materia educativa también se habían abandonado importantes programas y proyectos centrados en la formación docente, la inclusión digital, la distribución de libros y recursos didácticos, los espacios de construcción pedagógica institucional, la mejora en la infraestructura escolar, entre otros.

En este sentido, la pandemia por COVID hace visible y profundiza una desigualdad educativa y social preexistente. Ante ello, el gobierno fue definiendo e implementado “sobre la marcha” una serie de políticas públicas para la garantía del derecho a la educación durante la pandemia. La primera de ella, al momento de disponerse el ASPO y la suspensión de la presencialidad en las escuelas es el Programa Seguimos Educando como herramienta para docentes, estudiantes y familias en pos de garantizar la continuidad pedagógica.

El CFE encabezó un proceso orientado a dar marcos comunes a todas las jurisdicciones aunque su efectividad ha sido dispar. A la acción del Ministerio de Educación nacional se sumaron iniciativas de los gobiernos jurisdiccionales lo que generó, en ocasiones, una dispersión de esfuerzos con escasa articulación nacional a pesar de la acción del CFE. Un ejemplo de ello ha sido la variedad de propuestas tecnológicas, plataformas, recursos didácticos, etc. generadas los primeros meses de duración del ASPO, tanto desde el Estado nacional como desde los estados jurisdiccionales. Esta dispersión y diversidad de iniciativas da cuenta de las tensiones propias del federalismo argentino en sus movimientos centrípetos y centrífugos.

Entre los aspectos más relevantes diagramados a la hora de tratar de ordenar la situación en todo el territorio nacional, podemos mencionar: los protocolos sanitarios para el desarrollo de clases presenciales, la organización curricular, la evaluación y acreditación de saberes, la organización institucional, los formatos de enseñanza -educación remota, bimodal, presencial, simultánea, alternada, etc., definiciones sobre la vacunación a trabajadores/as de la educación, entre otros.

Las regulaciones que se disponen desde el CFE han impulsado nuevos conceptos sobre lo escolar o la escuela que comienzan a hacer mella en el discurso cotidiano. Nuevos conceptos entendidos como discursos reguladores que implican profundas modificaciones en el trabajo de las y los docentes, ya que luego de impulsarse la “educación remota” o “desde los hogares” producto del ASPO, la “suspensión de la asistencia a clases presenciales” y las acciones para garantizar la “continuidad pedagógica”, se establece una “bimodalidad” entendida como una combinación de actividades presenciales en las escuelas y las actividades no presenciales. Entre marzo de 2020 y agosto de 2021 hay una enorme producción de normativas que avanzan en la definición y uso de distintas categorías para mencionar las formas que adquiere el trabajo pedagógico (presencial, no presencial y combinado) y una diversidad de formas de organización institucional que colocan la acción de la escuela en una alternancia entre dos polos: la presencialidad (física) y el trabajo remoto, como un trabajo en los hogares, mediados por dispositivos o por materiales impresos. Desde mediados de 2020 se pone foco en la necesidad de acompasar las propuestas de enseñanza remota con las propuestas presenciales en la escuela, una combinación que exige nuevas planificaciones y configuraciones en torno a cada realidad escolar.

Se advierte una particularidad sobre la acción del CFE en este período, específicamente con relación a la Resolución N° 367/2020 que se presenta como un documento meramente orientador para las jurisdicciones, estableciendo que las especificaciones sobre las cuestiones curriculares no tienen un carácter prescriptivo. Esta concepción se contradice con la Resolución N° 1 del propio CFE que establece que todas las resoluciones son de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones.

Esta cuestión, sumada a la diversidad de iniciativas y la dispersión encontrada entre las normas nacionales y algunas normas o procesos jurisdiccionales dan cuenta de la dificultad de establecer marcos comunes que ha tenido nuestro país durante el período analizado, poniendo en evidencia los problemas históricos que afectan a la organización federal del país. Por un lado, es un momento donde se impulsan normativas que impactan en el trabajo docente y la organización de las instituciones escolares, y por el otro, no se logra que éstos sean marcos que orienten a las y los trabajadores de la educación en la puesta en escena de esas políticas en los distintos territorios.

Emergieron ciertas cuestiones estructurales de nuestro sistema educativo y su organización federal que ameritan nuevas reflexiones. El CFE, a través de sus resoluciones, ha logrado imponer algunos conceptos y temas de agenda, aunque, en lo que respecta a su función en tanto órgano de coordinación de las políticas educativas, no ha logrado imponer marcos comunes. Las normativas del CFE han sido parcialmente implementadas

o puestas en marcha en ritmos y modalidades muy distintos por los gobiernos jurisdiccionales. Todo esto implicó tendencias desarticuladoras por un lado, y privatizantes por el otro, como se analizará en el apartado siguiente.

## CAPÍTULO 2: Privatización y mercantilización educativa

En nuestro país, las formas que adoptan las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras de la educación se vinculan con los sentidos instalados que han dejado las sucesivas “reformas educativas”. En los períodos donde los Estados se han erigido como co-garantes del derecho a la educación, podemos encontrar principios político-educativos tendientes a sostener el sistema educativo público basado en la igualdad de oportunidades y la inclusión. Por el contrario, cuando los Estados legislan principios político-educativos donde el derecho a la educación se vuelve un servicio educativo plausible de ser vendido y comprado, se profundiza la desigualdad y se acentúa el deterioro de la educación pública.

Durante la pandemia en la Argentina, las organizaciones del sector privado y los grupos empresariales nacionales, regionales y multinacionales, multiplicaron sus ofertas de recursos y soportes digitales, plataformas, entornos virtuales, acceso y conectividad. Las formas de intervención/injerencia privada más relevantes que se han detectado en el sistema educativo argentino durante la pandemia pueden observarse tanto en las plataformas digitales educativas, como en las propuestas de formación para docentes y estudiantes, en los recursos, materiales didácticos, equipos y dispositivos tecnológicos “puestos a disposición” de los Estados y de las y los docentes, y las demandas de información estadística.

### Contexto conceptual sobre privatización y mercantilización educativa

Durante las últimas décadas, las tendencias privatizadoras de y en la educación (Ball y Youdell, 2007) avanzaron, tanto en América Latina como en nuestro país, adoptando formas y estrategias muy diversas. Las tendencias privatizadoras se inscriben en un proceso más amplio de mercantilización educativa que consiste en la integración de los intereses del mercado en las políticas públicas. De esta manera, las empresas y fundaciones empresariales no solo participan en la gestión de las políticas educativas, sino también en el diseño de esas políticas, lo que transforma a la educación en un espacio propicio para los negocios privados (Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde, 2019).

Wanschelbaum (2021) plantea que los diversos grupos de poder liberal-conservadores, empresas, ONGs, organismos internacionales, think tanks, fundaciones, expertos/as y técnicos/as-profesionales, grupos religiosos, etc., trascienden las periodizaciones gubernamentales y sus orientaciones políticas, y operan a través de diferentes estrategias en la construcción de una hegemonía de sus concepciones y valores en grupos sociales más amplios. Estos grupos sociales, en particular las fundaciones

filantrópicas, actúan construyendo o reforzando sus vínculos con organismos gubernamentales, empresas, Universidades, ONGs, intelectuales y artistas. En general, operan controlando instituciones y prácticas sociales, a la vez que tienen injerencia en la toma de decisiones en la esfera de la política formal, articulando intereses gubernamentales con intereses del sector privado. En algunos casos, llegan a controlar buena parte del flujo de recursos a universidades e instituciones educativas y de investigación instalando parte de la agenda de temas relevantes, inciden en el proceso de formación de nuevos líderes “emprendedores”, proporcionan concursos y premios para los intelectuales y académicos, etc. (Delgado Ramos y Romano, 2013). Estos grupos liberal-conservadores, si bien recuperan algunos aspectos y principios de las reformas implementadas entre los años sesenta y noventa, avanzan también en la generación de nuevos enfoques y estrategias tendientes a la consolidación de políticas aún más regresivas. Son grupos conformados por actores diversos, que se entremezclan y configuran redes de poder desde el campo educativo hacia lo político. La principal estrategia político-educativa comporta un intento de reposicionamiento de políticas neoliberales y neoconservadoras en la educación, con propuestas nuevas, como el “gerencialismo” (Ball, 2003) o la “Nueva Gestión Pública” (NGP) (Verger y Normand, 2015). Sus versiones más recientes reactivan algunos de los significados de los años noventa e incorporan aspectos novedosos, como respuesta a la pérdida de credibilidad que experimentaron después del cambio de milenio.

Para Ball (2003), el gerencialismo es el “mecanismo clave en y para la reforma política y la re-ingeniería cultural del sector público”. Representa la introducción de una nueva forma de poder en lo público, y “más que un cambio “de una vez por todas”, es un debilitamiento continuo, compuesto de grandes y pequeños cambios que se dan en gran cantidad y variedad” (Ball, 2003, p.90). En esta misma línea, Puiggrós (2017) afirma que pasamos de una era caracterizada por el financiamiento de los Organismos Internacionales en la educación pública al momento actual en el que se está produciendo una invasión de corporaciones nacionales e internacionales en la política educativa. La lógica empresarial y de mercado, representada por la NGP, se traslada al sistema público que debe ser eficiente, eficaz y de calidad. El mercado se hace presente en la esfera de lo público de diversas formas, a través de plataformas, de contenidos, de capacitación, etc. De esta manera, la mercantilización educativa se desarrolla de manera gradual, en escenarios educativos en los que la esfera estatal convive e interactúa con la esfera del mercado.

Este proceso se da en un contexto representado en forma creciente por una nueva fase del capitalismo que se denomina “capitalismo de la vigilancia”, en tanto la experiencia humana, se entiende “como una materia prima gratuita” que se utiliza como insumo para fabricar productos predictivos que prevén ciertos comportamientos (Zuboff, 2020). Actualmente,

los datos que se acumulan a gran escala son procesados por las empresas privadas y utilizados como organizadores sociales, gracias a la posibilidad que brindan para anticipar, predecir y controlar el comportamiento de millones de sujetos/as, como así también clasificar estadísticamente a la población, segmentar la sociedad y estimular determinadas acciones desde la perspectiva mercantil del consumo por tipo de usuarios (Durand, 2021). Algunos autores, desde una perspectiva más economicista, denominan a esta nueva etapa como “tecno feudalismo”, ya que la obtención de valor se traslada de los mercados a las plataformas digitales, como Google, Facebook y Amazon, los que operan como feudos o fundos privados. Con el uso de los dispositivos digitales, todos producimos de manera gratuita el stock de capital de las grandes corporaciones tecnológicas. En la actualidad, ha quedado en evidencia que los “datos personales” son un insumo fundamental para la industria digital.

## Los procesos de privatización y mercantilización educativa durante la pandemia

En nuestro país, ya existían diversos convenios, contratos y Alianzas Público-Privada entre los Estados (nacional y provinciales) y las empresas dedicadas a la provisión de recursos tecnológicos y servicios digitales para los respectivos sistemas educativos (Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde, 2019). Con el advenimiento de la pandemia de la Covid-19, se observa una mayor participación del sector empresarial privado ofreciendo sus servicios en el campo educativo.

Durante todo el año 2020 y gran parte del 2021, tanto la computadora como el celular se tornaron imprescindibles para realizar todas las actividades cotidianas y, como consecuencia de ello, la información que surge de los datos personales pasó a estar disponible para el Estado y las empresas privadas.

En todos los países, durante la pandemia, los Estados abrieron el juego a soluciones privadas con el objetivo de sostener tanto los procesos de enseñanza y de aprendizaje como los vínculos pedagógicos. Las acciones estuvieron condicionadas fundamentalmente por el estado de situación del sistema educativo en cuanto al uso de las tecnologías educativas, las posibilidades de acceso y conectividad, y la disponibilidad de recursos y soportes digitales, entre otras cuestiones. Organizaciones del sector privado y grupos empresariales nacionales, regionales y multinacionales, salieron a ofrecer al sector estatal rápidas respuestas en cuanto a recursos y soportes digitales, plataformas, entornos virtuales, acceso y conectividad.

En todo el mundo, las empresas de tecnologías de la educación se convirtieron en un componente fundamental de la educación. Estas empresas, no sólo ofrecen soluciones técnicas, sino que abogan activamente por re-

formas a largo plazo mediante nuevos modelos híbridos de enseñanza y aprendizaje (Williamson y Hogan, 2020). De esta manera, se posicionan nuevos actores privados en la esfera pública, y se validan nuevos discursos. Además, esta nueva forma de relación entre lo estatal y lo privado tiene lugar en espacios donde las interacciones se dan en un marco carente de normas específicas que condicionen el avance privatizador. “Lo que hoy preponderantemente existe son coaliciones multisectoriales y “alianzas de hecho” entre los Estados (nacionales y subnacionales), las empresas privadas proveedoras de servicios educativos (Microsoft, Amazon, Google, etc.), los Fondos de financiamiento o Bancos internacionales (BID, BM, etc.) y las Organizaciones Transnacionales (UNESCO, UNICEF, OCDE, etc.) para avanzar en las reestructuraciones de los sistemas educativos con clara primacía de las tendencias privatizadoras. Hablamos de “alianzas de hecho” porque no necesariamente existen ni se exigen marcos legales, normativas o leyes específicas en los países para regular esto, sino que “de hecho” se firman los respectivos convenios y acuerdos público-privado.” (IEAL, CIFRA-CTA T, IIPMV-CTERA, IEC-CONADU, 2021: 129)

La participación privada se ve favorecida por los Fondos financieros y Bancos Internacionales, que “recomiendan” a los Estados realizar acuerdos con el sector empresarial privado. Estas “recomendaciones” funcionan como condiciones y requerimientos de los créditos que se otorgan a los países. Por su parte, las Organizaciones transnacionales (UNESCO, UNICEF, OCDE, etc.), actúan promoviendo programas, planes y acciones, que conllevan alianzas con el sector privado. Desde UNESCO, se lanza en el año 2020 la plataforma Coalición Mundial para la Educación<sup>20</sup>, que es una plataforma de colaboración e intercambio para proteger el derecho a la educación durante la pandemia. Reúne a más de 175 miembros de la familia de la ONU, la sociedad civil, la academia y el sector privado. Los miembros de la Coalición se proponen trabajar alrededor de tres ejes: conectividad, profesores y género. En cuanto a los profesores, desde la UNESCO se reconoce el papel y la importancia de los docentes, a los que se considera “una de las influencias más poderosas en el aprendizaje”. Las líneas de intervención que fija la UNESCO con respecto a las/los docentes abren el juego a la intervención de los grandes proveedores privados de la industria de tecnología educativa en la formación docente, como se plantea a continuación:

• *Programas de desarrollo de capacidades docentes:*

En coordinación con las instituciones nacionales de formación de docentes, los ministerios y otras partes interesadas nacionales, se brindará capacitación a las/los docentes combinando habilidades digitales y pedagógicas. Esto movilizará a un gran número de miembros de la Coalición Global, incluidos proveedores de MOOC (por las siglas en inglés de Massive Open Online Courses) y socios de la industria de la

---

20 Disponible en: [globaleducationcoalition.unesco.org](https://globaleducationcoalition.unesco.org)

tecnología educativa.

• *Provisión de conectividad y dispositivos:*

Se entregará a los *maestros menos privilegiados* dispositivos y se facilitará una reducción de los costos de conectividad. (La  *cursiva* es nuestra, para remarcar el supuesto respecto a la idea de “privilegio” por sobre la de “derecho”).

• *Monitoreo y evaluación:*

Se movilizará a los socios para mejorar los datos y el análisis a fin de medir el progreso e informar a los responsables de la formulación de políticas sobre pedagogías efectivas para enfoques de aprendizaje a distancia y mixto.

A continuación, se describen los principales avances que durante la pandemia ha tenido el sector privado en nuestro sistema educativo. Puede observarse que, en muchos casos, se relacionan directamente con las líneas de intervención fijadas por la UNESCO.

## Los avances del sector privado en el sistema educativo argentino durante la pandemia

La intromisión en la educación pública de empresas privadas y ONGs no es algo nuevo en nuestro país, aunque profundizaron su accionar, tanto durante la administración macrista, como durante la pandemia. Cabe remarcar que en el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), el Estado había firmado numerosos convenios con ONGs y fundaciones, en los que se les habilitaba para tener una gran injerencia en el campo educativo. A la fecha de publicación de este informe no se encuentra evidencia sobre la rescisión o suspensión de aquellos convenios firmados, como así tampoco de su renovación.

Lo que sucedió en nuestro país durante la pandemia se asemeja a lo que Ball (2003) denomina como una sucesión de pequeños cambios donde el mercado se hace presente en la esfera de lo público de diversas formas, a través de plataformas, de contenidos, de capacitación, etc.

Se explicitan, a continuación, algunas de las formas de intervención/injerencia privada en el sistema educativo argentino que se consolidaron o aparecieron durante la pandemia:

### 1. Plataformas digitales educativas

Cuando irrumpe la pandemia, en la Argentina se contaba con la Plataforma “Educ.ar”; un portal educativo del Ministerio de Educación de la Nación, que se lanzó en el año 2000, contando con una donación de la Fundación Varsavsky al Estado argentino de alrededor de 11 millones de

dólares<sup>21</sup>. En 2003 el portal fue relanzado debido a la importancia que habían cobrado los espacios interactivos. En 2012 es reorganizado e incorpora una sección específica para el Programa “Conectar Igualdad” (PCI)<sup>22</sup>. En 2016, durante el gobierno de Mauricio Macri, el PCI fue trasladado del ANSES a Educ.ar Sociedad del Estado, el programa se reemplazó por el denominado “Aprender Conectados” y, entre otras medidas, se interrumpió la distribución de netbooks<sup>23</sup>.

A partir de diciembre de 2019, el nuevo gobierno nacional, recién asumido, comenzó a reconstruir las políticas públicas de inclusión y, en 2020, con el comienzo de la pandemia, se implementaron múltiples estrategias para tratar de garantizar la continuidad educativa. Entre las iniciativas, se encuentra el Programa Federal “Juana Manso”<sup>24</sup> que fue implementado desde el Ministerio de Educación de la Nación e incluye conectividad, equipamiento, formación docente y una plataforma federal con recursos educativos digitales, cursos en línea y, a la vez, se facilitan vínculos que redirigen a otros sitios de recursos no estatales.

La plataforma Juana Manso se convirtió en la puerta de entrada de todo el sistema educativo al uso de las nuevas tecnologías. En ese contexto, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) comenzó a trasladar sus cursos y sus recursos a esta plataforma. Según estimó el Ministro de Educación Nacional en ese momento (Dr. Nicolás Trotta), durante el primer año de la pandemia, la plataforma fue utilizada por unos 150 mil estudiantes y 15 mil docentes: “Son 7 las provincias que la adoptaron de forma única, otras 11 la integraron a su propuesta y 22 pusieron sus recursos a disposición”<sup>25</sup>.

Tal como consta en su página web, la plataforma consiste en aulas virtuales, un repositorio federal de contenidos abiertos y un módulo de producción de datos abiertos. Brinda un conjunto de herramientas para dar clases, no sólo en contextos de aislamiento, sino también en escenarios combinados. Para tener acceso a la plataforma, el director de cada establecimiento inicia el circuito de registro, luego los supervisores de cada región validan al usuario de acuerdo a la base de datos y, posteriormente, pueden inscribirse las/los docentes y estudiantes. A través de las aulas, los/as docentes pueden armar clases y proyectos a distancia, compartir contenidos y tareas con sus estudiantes. Las aulas cuentan con una herramienta de videoconferencia que permite realizar encuentros sincrónicos de 40 minutos, hacer encuestas, proyectar presentaciones y establecer

21 Disponible en: [web.archive.org](http://web.archive.org)

22 Disponible en: [www.educ.ar/recursos](http://www.educ.ar/recursos)

23 ANSES (6/04/2021) Dirección Estudios de la Seguridad Social. Conectar Igualdad a 11 años de su creación. Disponible en: [observatorio.anses.gob.ar](http://observatorio.anses.gob.ar)

24 Posteriormente, a fines del 2021 el Programa cambió su denominación por Conectar Igualdad.

25 En Noticia de El Litoral 28.06.2021. Disponible en: [www.ellitoral.com](http://www.ellitoral.com)

conversaciones con los estudiantes. Además, las y los usuarios tienen a su disposición recursos educativos multimedia en el Repositorio Federal de Recursos Educativos Abiertos. El Repositorio es una propuesta de recursos producidos por equipos ministeriales, docentes y otras organizaciones de todas las jurisdicciones del país. La plataforma es de navegación gratuita, en tanto se accede desde los celulares sin consumo de datos. Para ello se cuenta con la colaboración del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT) y las empresas de telecomunicaciones del país.

Durante la pandemia, el financiamiento de esta plataforma se abre al ámbito privado. El Grupo Arcor y su Fundación, firmaron un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación de la Nación a través de Educ.ar S.E., por un monto de 25 millones de pesos, con el objetivo de desarrollar contenidos educativos digitales y la creación de 24 espacios de innovación EduLAB con equipamiento multimedial en escuelas de todo el territorio nacional<sup>26</sup>.

A escala provincial/jurisdiccional también hubo diversos desarrollos de plataformas. Algunos Estados provinciales lo hacen a través de desarrollos propios y otros firmando convenios con las empresas privadas dedicadas a la educación y plataformas E-Learning, las que se han expandido considerablemente en este contexto.

Podemos mencionar, entre otros, a la empresa Google, que dispone de la plataforma digital Google for Education para los niveles inicial, primario y secundario, que se integra con otros productos, como el Google Classroom, Meet y Chromebooks. Las herramientas digitales de Google han sido unas de las más usadas por las/los docentes y estudiantes del país. Ante la ausencia de respuesta de los gobiernos provinciales, sobre todo al principio de la pandemia, muchas escuelas han gestionado cuentas institucionales de Google Suite for Education Basic, que permite usar Google Classroom para aulas virtuales y Google Meet para las videoconferencias.

Además, Google ha firmado varios acuerdos con los estados provinciales, entre ellos, podemos mencionar el acuerdo con el gobierno de Santa Fe para disponer de la plataforma digital Google for Education para los niveles inicial, primario y secundario, que permite la conexión entre los docentes y los alumnos desde cualquier teléfono celular o computadora sin consumir datos móviles.

La Rioja firmó también un convenio con Google, que permite a los docentes acceder a una cuenta para trabajar con las distintas herramientas de la plataforma con accesos institucionales. La provincia incluye en sus redes sociales videos explicativos sobre las distintas herramientas de Goo-

<sup>26</sup> Ámbito Financiero, publicado el 15/07/2021

gle. Además, firmó un acuerdo con el Rector del Instituto Técnico Superior TecLab y Referente Regional de la Universidad Siglo 21, para formar 109 docentes, uno por cada escuela de nivel secundario, para acompañar a los estudiantes a través de la tecnología. Social Learning, es la red de instituciones de educación superior que otorga las becas a través de TecLab y el Instituto Profesional Providencia en Chile.

Por su parte, Ticmas es una plataforma modular, destinada a la transformación digital, que brinda contenidos y herramientas de aprendizaje de rápida implementación. Ticmas es un nuevo desarrollo de la empresa Vida Tec, una compañía dedicada a contenidos digitales en Latinoamérica. Además de ser una plataforma, brinda asesoría educativa digital a las escuelas e instituciones educativas orientada a la transformación digital a través de programas de formación docente y la red de encuentros de directivos. Es importante remarcar que la plataforma Ticmas, se unió a Google y consiguió la certificación como Google Partner, con lo cual comienza a ofrecer herramientas, recursos, contenidos y tecnología orientados a los procesos de enseñanza y aprendizaje a las escuelas primarias y secundarias de todos los países de América Latina. Al ser partner de Google, es reconocida por “Google for Education” como una empresa que lleva adelante desarrollos y acciones innovadoras en educación, que se integran a otros productos, como el Google Workspace for Education, Google Classroom, Meet y Chromebooks. De esta manera, Ticmas acerca, a través de Google for Education, tecnología, recursos educativos hipermediales, contenidos y secuencias didácticas digitales a escuelas y universidades en la región. Ticmas trabaja activamente con los gobiernos de San Luis y San Juan.

En San Luis, el gobierno provincial, a través de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y la Universidad de La Punta (ULP), desarrolló el portal “Aprendo Igual”. Este portal permite crear aulas virtuales, a través de Classroom, y reunir todas las plataformas de la ULP, como BookTubers, Telescopio Remoto, Matemática 4.0, Lectores 4.0, Programadores 4.0, Maqueta Programable, Khan Academy, Sumá Leyendo, Biblioteca Pública Digital, entre otras. Se ofrece a las/los docentes del nivel primario y secundario y, a través de un convenio con Google, se dictan capacitaciones en el uso de Classroom y se brindan otras herramientas digitales con la participación de Ticmas.

En San Juan se habilitó un portal educativo “Nuestra Aula en Línea” con propuestas pedagógicas para los niveles inicial, primario y secundario, y las modalidades de educación de adultos, especial y Fines, de los distintos años e instituciones. Al mismo tiempo, se utiliza una herramienta de Ticmas que brinda la posibilidad de crear aulas para docentes de secundaria orientada y artísticas de educación estatal y privada. Posteriormente, el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, junto con Magnaplus,

desarrollaron una nueva Plataforma Educativa Digital denominada INNOVATEC, destinada a todas las instituciones educativas de la provincia, públicas y privadas. Magnaplus pertenece a la empresa Magnaverum, con sede en España. Ofrece Recursos Educativos Digitales para gobiernos, para colegios, para empresas y para familias. En este caso, la plataforma INNOVATEC fue diseñada para proporcionar a educadores y estudiantes un sistema integrado para crear experiencias educativas personalizadas y grupales. Además, proporciona un conjunto de herramientas centradas en el estudiante y en el desarrollo de ambientes de aprendizaje colaborativos. El Portal Educativo ofrece contenidos desarrollados por un Consejo Consultivo Académico Internacional, coordinados por un equipo editorial con sede en Madrid, España, además de contenidos educativos propios de la jurisdicción. Todos los contenidos educativos desarrollados por Magnaplus son propiedad intelectual exclusiva de Magnaverum. Los usuarios pueden ingresar a un portal común, que lo redirige automáticamente al portal de su institución. Los directores de nivel, supervisores y directivos de las escuelas de San Juan pueden realizar la gestión de los usuarios, y cada institución educativa tiene la posibilidad de administrar su propio sitio.

En la provincia de Catamarca, todas las instituciones dependientes del Ministerio de Ciencia e Innovación Tecnológica se encuentran conectadas entre sí con una plataforma individual y personalizada desarrollada también por Magnaplus.

En Misiones, la Plataforma Guacurarí fue desarrollada por el gobierno provincial a través de Marandu Comunicaciones (Sociedad del Estado). Sin embargo, los colegios privados de la provincia incorporaron de manera efectiva la plataforma Magnaplus, a través del Instituto Tecnológico Iguazú (ITEC), para generar una propuesta educativa a distancia.

En La Pampa, existe la plataforma "Voz por Vos", desarrollada por el equipo de la Dirección General de Tecnologías para la Gestión Educativa, que permite por ejemplo: un módulo de asistencia de alumnos, gestión de títulos, inscripciones y designaciones docentes, gestión de solicitud de traslados, información de aislados por Covid positivo o contactos estrechos, gestión de burbujas, módulo de vinculación pedagógica, inscripciones de alumnos, solicitud y gestión de becas provinciales, aulas virtuales para instituciones educativas y mesa de ayuda. No obstante, se encuentran algunos emprendimientos privados como el de la Municipalidad de Santa Rosa, que pone a disposición de sus docentes, estudiantes e instituciones educativas un portal web educativo desarrollado por Magnaplus.

En la provincia de Córdoba, se lanzó el portal educativo del Ministerio de Educación de la provincia "Tu escuela en casa", con el objetivo de que los docentes encuentren propuestas de enseñanza que contribuyan a soste-

ner la experiencia de la escolaridad. Con este propósito, se desarrollaron secuencias didácticas y propuestas de enseñanza integradas para los tres niveles obligatorios del sistema educativo –Inicial, Primario y Secundario– siguiendo las orientaciones de la propuesta curricular provincial. No obstante, ante la ausencia de aulas virtuales oficiales, las escuelas comenzaron a gestionar cuentas institucionales para usar el Google Classroom y surgieron iniciativas privadas en algunos municipios en alianza con algunas empresas (como Magnaplus), para desarrollar su propio Portal Educativo.

En la provincia del Chaco, el Ministerio de Educación provincial desarrolló la Plataforma ELE con el apoyo de distintas empresas, entre las que figuran: Chaco En Redes, iniciativa pública-privada; ECOM Chaco SA, empresa chaqueña pionera en la provincia en soluciones Tecnológicas para el gobierno y el sector privado; Polo It/Chaco, organización formada por empresas de la economía del conocimiento, entre otras.

Por su parte, los Ministerios de Educación de las provincias de Corrientes y Jujuy desarrollaron las Plataformas “Corrientes Aprende” y “Jujuy Aprende” junto con la empresa Competir Edtech. Las plataformas están destinadas a todas las instituciones de los niveles primario y secundario y cuentan con más de 30 mil contenidos trilingües, como videos, ejercicios, guías de estudio, etc. Cabe mencionar que Competir Edtech es una empresa especializada en la producción de contenidos pedagógicos digitales y en el desarrollo de plataformas de aprendizaje.

En la Ciudad de Buenos Aires se desarrolló la plataforma Mi Escuela BA, destinada a la tarea pedagógica, que se utilizó durante la pandemia junto a Google Classroom. Además, se crearon otras plataformas de gestión administrativa, como las plataformas MIA (Mi Autogestión) y APEL (Acto Público en Línea). La plataforma MIA fue desarrollada para permitir la autogestión del personal del GCABA (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en cuanto a la tramitación de licencias, y el seguimiento y gestión del reconocimiento médico a domicilio. El diseño, la programación e implementación de la plataforma MIA fue adjudicada a la empresa International Health Services Argentina, SA (IHSA)<sup>27</sup>.

A la luz de las experiencias mencionadas, no podemos dejar de alertar que las empresas que operan con el desarrollo de las herramientas digitales en el campo educativo funcionan con la lógica empresarial basada en la recolección, almacenamiento y procesamiento de los datos personales de manera cada vez más automatizada y novedosa. En consecuencia, la “experiencia educativa” también se incluye en la dinámica empresarial que la concibe como “materia prima para la industria digital”. Es interesante mencionar, en este punto, que la empresa Google ha recibido varias denuncias en distintos países por perjuicio sobre la privacidad o protec-

---

27 Disponible en: [miautogestion.buenosaires.gob.ar](http://miautogestion.buenosaires.gob.ar)

ción de los datos personales en el ámbito educativo. Entre ellas, podemos mencionar las denuncias presentadas por el Fiscal General de Nuevo México (EEUU), por familias de alumnos del estado de Illinois (EEUU), y de un grupo de padres de alumnos de Cataluña (España)<sup>28</sup>. De esta manera, el uso de las plataformas educativas, en tanto no existen marcos legales que regulen los nuevos acuerdos entre los Estados (nacionales y subnacionales) y las empresas privadas proveedoras de servicios educativos, pone en riesgo los datos personales de los usuarios. Al mismo tiempo, cuando a través de sus plataformas las empresas privadas ofrecen sus propios contenidos y recursos educativos, se promueven determinadas lógicas y temáticas que se relacionan con una visión neoliberal de la educación, basada en valores empresariales y pro mercado.

## 2. Formación de docentes y de estudiantes

Otra de las formas de avance del sector privado en el campo educativo durante el contexto de pandemia se vio plasmada en el campo de la formación –con la modalidad de programas y/o cursos a distancia-, destinada mayoritariamente a las y los docentes de todos los niveles del sistema educativo, y a las y los estudiantes de escuelas secundarias.

En nuestro país se observa una importante presencia del Estado en cuanto a la formación docente permanente, lo que se evidencia a través de las propuestas disponibles en las plataformas del INFOD y de la plataforma Juana Manso. No obstante, es importante recordar que, durante el gobierno de Mauricio Macri (2016-2019), se discontinuó el Programa de Formación Docente “Nuestra Escuela” y se desarmaron los equipos técnicos del INFOD, abriendo el juego a la contratación de diversas ONGs y a diversos mecanismos de mercantilización (Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde, 2019). Por esta razón, al comienzo de la pandemia, se encontraba muy debilitada la capacidad del Estado para implementar una política integral de formación docente y, a pesar del esfuerzo realizado por el Estado, se observa una importante injerencia del sector privado en el campo de la formación docente. En este informe se consignan algunas de las principales acciones del sector privado en este sentido.

Entre las propuestas relevadas podemos mencionar los casos de Globant y Acámica, quienes anunciaron la donación de diversos cursos online para el Ministerio de Educación de la Nación, en el marco del programa “Seguimos Educando”. Globant es una empresa argentina dedicada a la informática y al desarrollo de software. Está presente en 17 países, donde trabaja para compañías como Google, Disney, y Santander, entre otras. Por su parte, Acámica es una academia tecnológica de “carreras ágiles e innovadoras” que en 2019 se dedicó a formar en habilidades digitales en más de 30 países. Ambas empresas ofrecen, de manera gratuita, cursos

28 Disponible en: [cronicaglobal.elespanol.com](http://cronicaglobal.elespanol.com)

destinados a desarrollar habilidades digitales en temas como negocios, emprendimiento y tecnología.

En San Luis, Ticmas ofrece dos cursos virtuales a través de la Universidad de la Punta: "Introducción al Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP)" y "Potencia tus clases con Ticmas". La información sobre estos cursos llega por email a las casillas de correo de todos los y las docentes de la provincia.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Grupo Ledesma comenzó a incursionar en la educación pública durante el año 2021, ofreciendo cursos en las escuelas porteñas. Lo hace a través de llamadas telefónicas a los equipos de conducción y de emails a las casillas personales de los y las docentes porteños. El curso online incluye propuestas sobre el cuidado del medio ambiente, el ecosistema de la yunga jujeña, la materia prima sustentable de la empresa, las energías renovables, los biocombustibles y los productos que se obtienen bajo este sistema. Al finalizar la capacitación, se hace entrega de un certificado y se abre la posibilidad de agendar una charla con los alumnos.

Durante el año 2020, la Fundación YPF relanzó la plataforma digital "Vos y la Energía", donde ofrece cursos de formación a todos los y las docentes de las escuelas secundarias de gestión pública o privada del país. Los cursos son gratuitos y contienen libros, videos, experimentos y juegos. Las experiencias innovadoras que se proponen para el aula incluyen: trabajo interdisciplinario, actividades interactivas, material de apoyo pedagógico, ejercicios de evaluación y guías de estudio. Se basan en el currículo escolar y abordan de manera experimental temáticas como la "Energía y el Desarrollo Sostenible". La Fundación ofrece becas gratuitas y talleres de capacitación en metodologías de Aprendizaje Basado en Proyectos y Educación STEAM (enfoque integrador que fomenta el interés en ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas).

En base a la plataforma ProFuturo, la Fundación Telefónica Movistar lanza el programa educativo de Formación Docente 2021 en todo el país. Este programa consiste en una propuesta anual, online y gratuita, que tiene diferentes módulos y más de veinte cursos virtuales, con los que los docentes pueden armar su propio plan de estudio sobre TIC, Innovación y Habilidades Digitales. Los ejes temáticos son los siguientes: Innovación en el Aula, Ciudadanía Digital, Tic y Pensamiento Computacional, Razonamiento Matemático, Lenguaje y Escritura, y Aprendizaje Inclusivo. Se ofrecen, también, recursos audiovisuales con propuestas concretas para llevar al aula. Además, a través de la iniciativa Incentivo Docente, cada mes se sortean dos computadoras portátiles entre quienes hayan terminado un curso a través de la plataforma Profuturo Solutions. En la provincia de San Juan estos cursos otorgan puntaje docente, en tanto se firmó un acuerdo de colaboración entre la Fundación Telefónica Movistar y el

Ministerio de Educación de dicha provincia.

La Fundación Grupo Petersen (Fundación Banco San Juan, Fundación Banco Santa Fe, Fundación Banco Entre Ríos y Fundación Banco Santa Cruz) es una de las organizaciones que ya tenía injerencia en el ámbito educativo y que, con la pandemia, la intensifica. El Grupo Petersen, que cuenta con las listas de correos electrónicos de la totalidad de la docencia de Entre Ríos, San Juan, Santa Fe, y Santa Cruz, (ya que sus respectivos bancos provinciales son los que tienen las cuentas-sueldo en cada caso), hace llegar a las/los docentes invitaciones para participar de conferencias y charlas sobre temáticas afines a la perspectiva empresarial. En esa línea, la FGP organizó un certamen de “Innovación Educativa”, en 2020, y otro titulado “Re imaginando la Escuela”, en 2021. Los ganadores de estos concursos obtienen un premio en dinero para ser destinado al desarrollo de los proyectos presentados y/o mejora de infraestructura, equipamiento o capacitación. Entre los requisitos de estos concursos, la FGP prevé una etapa de capacitación virtual en ABP (Aprendizaje basado en Proyectos), dictada durante tres meses a través de su propio Campus Educativo. El módulo sobre “políticas educativas”, estructurado con perspectiva empresarial, es dictado por docentes con antecedentes de trabajo en Siemens, Bosh, Bunge y Born, ICBC, Unidad Com, Ciencias para todos, Standard Bank, FIEL, Grupo Sophia, Compromiso, Qatar Foundation, Siderar, Las Marías, Petrobras, Universidad Argentina de la Empresa y en reparticiones educativas del Estado en períodos de gobiernos conservadores. Según consta en la propia página web del grupo, los establecimientos educativos y los docentes participantes de los certámenes reciben instancias de acompañamiento formativo en ejes temáticos tales como: Clima Escolar y Educación Emocional, Proyecto de Vida y Vocación, Educación Financiera, y Gestión y Liderazgo Pedagógico.

En las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, la compañía Pan American Energy (PAE) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), con el acompañamiento de las autoridades educativas, desarrollan el programa “Hacer Escuela”, que durante la pandemia abarcó a más de 600 escuelas de nivel inicial, primario y secundario del país. Según consta en su página web, el proyecto Hacer Escuela, que comenzó a funcionar en 2017, tiene como objetivo la mejora de la educación a través del fortalecimiento de los equipos de conducción escolares y distritales. Para ello, trabajan en tres planos, el Portal de las Escuelas (un sitio web con documentos teóricos, consejos prácticos, materiales e instrumentos), el trabajo territorial (capacitación y acompañamiento de 2 años, combinando estrategias presenciales y virtuales, a equipos directivos e inspectores), y la gestión de la información (procesos de relevamiento, análisis y uso de los datos al interior de las escuelas y distritos). Durante 2020, el programa adoptó una modalidad virtual y, en 2021, un formato dual, con encuentros virtuales y presenciales en función de la situación sanitaria y

las prioridades de cada jurisdicción.

Durante el año 2021, la empresa Pampa Energía, a través de su Fundación, lanzó sus programas educativos destinados a más de 350 docentes y directivos participantes de la “Red de Escuelas Fundación Pampa”. Estos programas impulsan la formación en gestión institucional y la capacitación docente. Además, proponen la iniciativa “Investigadores de la Energía”, para el desarrollo de experiencias innovadoras con docentes del segundo ciclo de escuelas primarias, con la intención de “promover el uso responsable de la energía y fomentar el desarrollo del pensamiento científico en los más chicos”.

Por su parte, la Fundación Confiar ofrece asesoramiento y capacitación a las instituciones educativas de todo el país según las necesidades de las escuelas que lo soliciten. La información que se desprende de su página web indica que sus profesionales tienen experiencia en Gestión, Liderazgo y Asesoramiento, ofrecen diagnóstico y acompañamiento en distintas áreas y capacitación a directivos, docentes, preceptores, representantes legales y no docentes.

La Fundación Bunge y Born puso en funcionamiento en el año 2021, el programa Crianza en Red (CER) para padres y cuidadores de niños pequeños. Además, junto a la Fundación Pérez Companc, Fundación Bemberg y Universidad Austral desarrollaron el “Programa Sembrador”, que busca fortalecer a las escuelas de contextos rurales de todo el país, ofreciendo cursos a docentes y profesionales de la educación que se desempeñan en dichos contextos. La fundación promueve combinar métodos de enseñanza-aprendizaje asincrónicos y sincrónicos en distintos entornos, ya sea en persona y en el aula, híbrido, o a distancia. Por este motivo, junto con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (TEC), desarrollaron el programa EVOLUCIÓN, para aportar soluciones, estrategias y procesos innovadores a la educación argentina en la postpandemia. La propuesta está destinada a los supervisores escolares de las 24 jurisdicciones del país, así como también a funcionarios públicos, nacionales y provinciales, con responsabilidades en la toma de decisiones y planificación de los diferentes niveles educativos y, en particular, a aquellos con incumbencia directa en el diseño y la implementación de la educación semipresencial y a distancia.

La Fundación Mauricio Macri lanzó durante el año 2021, el Programa de Liderazgo Educativo de formación virtual y gratuito para docentes y directivos, cuyo objetivo es “fortalecer el liderazgo, la innovación, la comunicación asertiva y el uso de las tecnologías”. El programa está destinado a los docentes de todos los niveles y modalidades.

Durante el gobierno de Mauricio Macri, el Instituto Nacional de Educación

Tecnológica (INET) realizó un convenio con la empresa CISCO conformando una Academia Virtual para el dictado de diferentes cursos relacionados fundamentalmente con “las telecomunicaciones, el networking, la programación, el contexto IT, y el emprendedorismo”. El INET continuó utilizando la plataforma de la Academia INET-CISCO para dar algunos de estos cursos destinados a las/los docentes de todo el país, durante la pandemia.

El Grupo Techint también interviene en el ámbito educativo, social y cultural a través de sus empresas en varias localidades del país<sup>29</sup>. En 2020 invirtió 36 millones de dólares en 19 países para apoyar las respuestas frente al COVID-19, programas educativos, culturales y de otras áreas, y se estima que cerca del 47% de esos fondos fueron destinados a la Argentina<sup>30</sup>. En relación a la formación, en 2020, la empresa desarrolló un ciclo de especialización virtual en Física y Matemática para docentes de Matemática de Campana, Zárate, San Nicolás y Ramallo, y se dio continuidad a un proyecto de nivelación y capacitación en Matemática para docentes del ciclo básico de 10 escuelas técnicas. El grupo implementa estas acciones según las empresas que operan en cada localidad. Por ejemplo, en Campana, lo hace la empresa Tenaris en alianza con FESTO, Siemens y CISCO a través de la Escuela Técnica Roberto Rocca. Por su parte, en San Nicolás, donde opera Ternium, se lleva a cabo en convenio con la Universidad Tecnológica Nacional (Regional San Nicolás) y FESTO a través del programa “Gen Técnico”.

En 2020, junto al Ministerio de Educación de la Provincia de Neuquén, el Grupo Techint y FESTO realizaron capacitaciones virtuales sobre Industria 4.0 y un Taller de Iniciación en Robótica para docentes de escuelas técnicas.

Durante el año 2021, las empresas del Grupo Techint lanzaron un plan especial que incluye tres ejes: garantizar el acceso a la educación en períodos de aislamiento a través de equipamiento tecnológico con conectividad, crear cursos de formación técnica que mejoren las oportunidades de empleabilidad para el futuro de los jóvenes y reforzar los métodos de enseñanza en matemática en las escuelas técnicas secundarias de las localidades en donde el Grupo Techint tiene sus operaciones.

En cuanto a la oferta privada destinada a la formación de estudiantes del nivel secundario, podemos mencionar las siguientes iniciativas:

29 Las compañías del grupo Techint en Argentina son:

Tenaris: Campana, Zárate, Villa Constitución y Valentín Alsina.

Ternium: San Nicolás, Ramallo y Ensenada.

Tecpetrol: Catriel, Comodoro Rivadavia, Senillosa, Cuenca Aguargüe, Neuquén, Añelo y Rincón de los Sauces.

Techint Ingeniería y Construcción: Añelo, San Nicolás, Neuquén y Bahía Blanca.

Información publicada en [www.techint.com](http://www.techint.com)

30 Información publicada en [www.todociencia.com.ar](http://www.todociencia.com.ar)

Durante el año 2020, Coca Cola Argentina y la Asociación Civil Chicos.net, desarrollaron “ProgramON”, un programa de alfabetización digital destinado a capacitar en forma gratuita a 1.200 jóvenes de entre 17 y 24 años de todo el país. El requisito es que las/los estudiantes estén cursando el último año del secundario en instituciones educativas de gestión pública, o que hayan terminado de cursar y adeuden materias. El curso se llevó a cabo en varios municipios de todo el país, entre ellos en el GBA y localidades del interior de la Provincia de Buenos Aires. Incluye temáticas sobre el futuro del trabajo, competencias laborales y estrategias de vinculación laboral y comercialización digital. El curso atendió a jóvenes de todo el país, en tres cursadas de 400 alumnos/as cada una, convocados a través de un proceso de selección articulado con las siguientes jurisdicciones: Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, Neuquén, Río Negro, Misiones, Chubut, Tierra del Fuego, Formosa, Corrientes, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires y CABA. El dictado de las clases se realiza bajo tres modalidades: clases virtuales asincrónicas vinculadas a cada temática, clases virtuales online con profesores y tutores, y foros de participación, a lo que se suman los espacios de mentoría. La cursada incluye temáticas sobre el futuro del trabajo, competencias laborales y estrategias de vinculación laboral y comercialización digital.

Otro de los actores que tiene una presencia sostenida en las escuelas argentinas desde hace muchos años, que se incrementó durante la pandemia, es la fundación Junior Achievement, una ONG global de educación económica, emprendedorismo y formación para niños/as y jóvenes, que ofrece capacitación sobre finanzas personales, ahorro e inversión.

Durante el año 2021, la empresa Pampa Energía, a través de su Fundación, lanzó sus programas educativos que abarcan tres ejes temáticos: la educación, la empleabilidad y la inclusión social. La Fundación Pampa trabaja desde el año 2016 con jóvenes con derechos vulnerados, para garantizar que puedan terminar la escuela secundaria técnica y continuar estudiando carreras universitarias y terciarias afines al negocio. Durante 2021, se propuso acompañar a más de 1500 jóvenes de Salta, Mendoza, Neuquén, Santa Fe y Buenos Aires. Se les brinda apoyo económico y un acompañamiento mensual para el desarrollo de sus habilidades y competencias. Estas instancias se llevan a cabo de marzo a diciembre, con al menos ocho encuentros individuales y grupales en el año en los que se trabajan distintos ejes temáticos. En cuanto a la empleabilidad, durante el 2021, se propuso a 250 jóvenes realizar prácticas profesionalizantes virtuales con el acompañamiento de profesionales de Pampa como mentores, tutores y capacitadores. Además, las autoridades anunciaron la creación de un Centro de Formación de Oficios, en el predio de la Central Termoeléctrica Parque Pilar, que la compañía posee en esa localidad. La Fundación también acompaña proyectos que favorezcan la inclusión social promoviendo el involucramiento de jóvenes que fueron formados para implementar proyectos en sus hogares y

escuelas, con un alto impacto en las comunidades.

El relevamiento de las iniciativas mencionadas, si bien no pretende ser exhaustivo, nos permite concluir que durante la pandemia el sector privado avanzó considerablemente en la oferta de cursos gratuitos para docentes y estudiantes, a través de sus propias plataformas y utilizando las herramientas digitales como principales protagonistas. La gran mayoría de las propuestas de este sector se sostienen en fundamentos y marcos teórico-ideológicos tecnocráticos e impulsan los valores del mercado en el campo educativo. Además, enfatizan las ideas empresariales de liderazgo, competencia, meritocracia, emprendedurismo, NGP, educación financiera y adhieren a las teorías de las neurociencias y la educación emocional. En síntesis, han avanzado activamente orientando la formación según las demandas del sector productivo. De esta manera, fijan agenda, inciden en la legitimación de los valores pro mercado y habilitan cambios en ese sentido en las políticas públicas.

### ***3. Recursos, materiales didácticos, equipos y dispositivos tecnológicos***

En Argentina, entre 2010 y 2015, el Estado nacional, a través del Programa "Conectar Igualdad", distribuyó 5,3 millones de netbooks, instaló 23.604 pisos tecnológicos en escuelas y entregó más de mil kits de tecnología adaptativa a escuelas de educación especial. También en ese período se impulsó la industria nacional de hardware y software, y el desarrollo de "Huayra" (un sistema operativo libre con identidad nacional e inteligencia local, con una lógica modular que permite ser adaptada según los usos y necesidades de las comunidades educativas), con el objetivo de avanzar hacia una soberanía tecnológica. En 2016 este programa se discontinuó, tal como se menciona en un apartado anterior.

Durante la pandemia, el Ministerio de Educación de la Nación puso a disposición de la comunidad educativa el Plan Federal Juana Manso (posteriormente, llamado Conectar Igualdad) para otorgar tecnología al sistema educativo con programas de conectividad, equipamiento, contenidos, propuestas de capacitación docente en TICs y una plataforma virtual educativa de navegación gratuita. El objetivo era promover el uso de tecnologías en el sistema educativo argentino que pudieran usarse tanto en contextos de aislamiento parcial o total, como en situaciones de presencialidad.

En cuanto a la infraestructura tecnológica, en el marco del Plan Federal "Juana Manso", se distribuyeron 130.000 dispositivos (computadoras y tabletas) en las regiones y escuelas con indicadores más altos de pobreza infantil (NOA, NEA y Conurbano Bonaerense) y el gobierno nacional utilizó los 21 millones (dólares estadounidenses) que el Estado tenía depositados en el Fondo Monetario Internacional (FMI) para destinarlos a la adquisición de 70 mil nuevas computadoras (SITEAL/UNESCO, 2020). Por su

parte el Plan Federal Conectar Igualdad, que representa una continuidad del plan anterior, contempla la distribución de 633.000 computadoras a estudiantes de escuelas secundarias rurales dispersas e interculturales-bilingües de todo el país y se ha iniciado el proceso de adquisición de 1.000.000 de computadoras más. El objetivo final es garantizar, por etapas, el acceso a dispositivos de computadora en todas las escuelas de la Argentina, con diferentes modalidades y tipos de dispositivos según el contexto y el nivel educativo (tablets, aulas digitales móviles, y modalidad “uno a uno”). Las netbooks tienen instalado Huayra 5.0, la nueva versión del sistema operativo libre desarrollado por el Estado Nacional con todos los estándares de calidad, seguridad y usabilidad. En cuanto a los recursos educativos, se cuenta con un Repositorio Federal de Recursos Educativos Abiertos. El Repositorio es una propuesta colaborativa para resguardar, organizar y poner a disposición del sistema educativo —y, en particular, de las/los docentes que arman clases virtuales— objetos de aprendizaje producidos por equipos ministeriales, docentes y organizaciones culturales de todas las jurisdicciones del país. Además, cuenta con una Biblioteca Digital con libros electrónicos y otros recursos digitales. Se trata de una participación conjunta de treinta editoriales argentinas, con el apoyo y acompañamiento de la Cámara Argentina del Libro (CAL), Cámara Argentina de Publicaciones (CAP) y la Fundación El Libro, junto a la plataforma del grupo Vidatec.

Es importante mencionar que los bancos de recursos pedagógicos y materiales didácticos con contenidos propios, habitualmente conocidos como “contenidos enlatados”, es otro de los formatos que utilizan los sectores privados para incidir en las políticas educativas de los distintos Estados. En nuestro país, podemos mencionar algunas iniciativas en este sentido, que provienen tanto de empresas privadas, como de organismos internacionales.

A través de la plataforma digital Vos y la Energía, La Fundación YPF ofrece cursos que contienen libros, videos, experimentos y juegos, actividades interactivas, material de apoyo pedagógico, ejercicios de evaluación y guías de estudio, con el objetivo de abordar la Energía y el Desarrollo Sostenible de manera experimental.

La plataforma ProFuturo, de la Fundación Telefónica Movistar, ofrece recursos audiovisuales con propuestas concretas para llevar al aula.

La Fundación La Nación organizó, en 2021, un concurso llamado "Premio Fundación La Nación a la Educación" con el apoyo de Banco Galicia y OSDE (red de servicios médicos asistenciales de Argentina) con la colaboración de Cimientos, VIACOM - CBS, Proyecto Educar 2050, Fundación Varkey, Enseñá por Argentina y la Universidad de San Andrés. Según consta en su página web, este concurso está destinado a “destacar iniciativas de escuelas y jardines de infantes de toda la República Argentina que promue-

van oportunidades de aprendizaje y generen un impacto positivo en la comunidad educativa mediante proyectos innovadores que apunten a la continuidad pedagógica y a la calidad educativa en un contexto de pandemia". Cada una de las tres Instituciones educativas seleccionadas, recibe como primer premio la cantidad de \$400.000 y la difusión del proyecto en medios publicitarios y periodísticos, en especial, en el diario La Nación. El premio debe ser destinado prioritariamente a: 1) Recursos didácticos perdurables: que se adquieren para facilitar el aprendizaje, quedando como elementos propios del establecimiento (juegos, manuales, mapas, etc.); y 2) Recursos didácticos no perdurables: que tiene una "duración limitada" (témperas, cuadernos, fotocopias de actividades, etc.).

Las empresas del Grupo Techint lanzan, en 2021, un plan especial de fortalecimiento para el sistema educativo, que consiste en apoyar la modernización de un total de 28 escuelas a través de mejoras en la infraestructura, en el equipamiento, la tecnología, la conectividad. Las primeras nueve aulas tecnológicas comenzaron a implementarse en institutos educativos de San Nicolás, Ramallo, Zárate, Campana, y Neuquén. Todas las acciones se llevan a cabo de manera progresiva, alcanzando en una primera etapa a más de 8.700 estudiantes, para impactar finalmente en un universo compuesto por casi 20.000 alumnos secundarios. La inversión es realizada por las empresas del Grupo Techint y la Fundación Hermanos Agustín y Enrique Rocca a través de un fondo extraordinario de \$355 millones. Cada aula tecnológica cuenta con conectividad, con cuarenta computadoras portátiles en promedio y con un equipo para el docente que incluye pantalla interactiva, sistema de audio y cámaras web para la transmisión online. El objetivo es lograr el acceso a la educación y que los/las estudiantes puedan continuar sus estudios de manera virtual, incluso en períodos de aislamiento. Además, se realizaron mejoras en las infraestructuras edilicias en once establecimientos, y se construyeron y modernizaron más de 4.500 metros cuadrados.

Por su parte, durante la pandemia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) brinda acompañamiento al Ministerio de Educación de la Nación mediante dos iniciativas. Una de ellas es la producción conjunta de cuadernos para todos los tramos de la educación obligatoria para niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. La otra iniciativa es el "Proyecto Modelos alternativos de conectividad y apropiación de tecnologías en comunidades educativas rurales y urbanas vulnerables", impulsado por la alianza Generación Única<sup>31</sup>, que, si bien es una alianza pre-existente, tiene como principal objetivo durante la pandemia

31 Generación Única está conformada por Agencias de Naciones Unidas: UNICEF, FAO, OIT, CINU, UNHR, IPEE- UNESCO, UNFPA; el Ministerio de Educación de la Nación, INTA, Educ.ar y la Secretaría de Educación. También participan el Ministerio de Educación de Chaco, Misiones, Santiago del Estero, Tucumán, Jujuy y Salta; UNIPE, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad de Buenos Aires, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y organizaciones de financiamiento multilateral.

garantizar el acceso y la sostenibilidad de la infraestructura tecnológica en escuelas secundarias de contextos vulnerables y rurales. Generación Única brinda ayuda a los gobiernos provinciales de Chaco, Jujuy, Tucumán, Salta, Misiones y Santiago del Estero. El apoyo otorgado consiste en: equipamiento tecnológico y didáctico, asistencia técnica y acompañamiento pedagógico a los/las docentes y propicia la articulación con organismos públicos, privados y de la sociedad civil. Además, identifica los aspectos relevantes en torno a los modelos de conectividad alternativa para su implementación en escuelas de difícil acceso y pretende ser un insumo para la formulación de políticas y proyectos específicos para la ampliación del acceso a la conectividad en escuelas. En línea con este objetivo, UNICEF, con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), identificó modelos de conectividad alternativos para ser implementados en contextos de difícil acceso y comenzó a implementar esta experiencia en forma piloto en 7 escuelas de Neuquén y La Rioja. Además, junto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), diseñó una herramienta de caracterización territorial de las escuelas de difícil acceso identificadas por el gobierno nacional, con la idea de avanzar hacia la universalización de la conectividad.

Otra iniciativa del Ministerio de Educación Nacional, a través del INET, consistió en la distribución gratuita en las escuelas técnicas de simuladores para entornos educativos desarrollados por la empresa CloudLabs, para que docentes y estudiantes de todo el país realicen prácticas por 2 meses en laboratorios virtuales de Física, Química, Matemática, Ingeniería, y Mecánica.

Además, como ya fuera mencionado en un apartado anterior, algunos gobiernos provinciales, se asociaron con las empresas Magnaplus, Google y Ticmas, para ofrecer recursos educativos digitales a las instituciones educativas y a los/las docentes de la jurisdicción.

Este avance del sector privado bajo el formato de producción de recursos pedagógicos y materiales didácticos con contenidos propios, se da, no sólo en nuestro país sino en toda la región, en el marco de ciertas recomendaciones realizadas por organismos internacionales como el BID y UNESCO. El BID, en su recomendación de hacer alianzas con socios regionales que tengan experiencia en producción televisiva, toma como ejemplos a Plaza Sésamo y Disney TV, que pusieron a disposición de los países de la región contenido educativo gratuito en distintos soportes. Además, el BID dio apoyo financiero a Sesame Workshop con el objetivo de que la productora proporcione contenido de televisión educativa a niños en edad preescolar en América Latina y el Caribe durante la pandemia del COVID-19. La programación se pone a disposición de los ministerios de educación y canales de televisión pública de la región.

Por su parte, la Coalición Mundial para la Educación en respuesta al COVID-19, lanzada por la UNESCO, presenta un listado de aplicaciones, pla-

taformas y recursos educativos para padres, maestros, escuelas y administradores escolares, especificando que “la mayoría de las soluciones seleccionadas son gratuitas”. La UNESCO aclara que estas “soluciones” no cuentan con su respaldo explícito; sin embargo, no sólo las presenta como “soluciones” sino que también las aloja en su Página Web y las promociona reconociendo que las mismas tienen “una sólida base de usuarios y pruebas de impacto”. En la categoría “Sistemas de gestión de aprendizaje digital” se encuentran, entre otros, la herramienta de Google (Google Classroom) para el armado de clases de forma remota, como así también la herramienta CenturyTech (definida como “vías de aprendizaje personal con micro lecciones para abordar las lagunas en el conocimiento, desafiar a los estudiantes y promover la retención de la memoria a largo plazo”). Se trata de una herramienta arancelada que en su concepción teórica combina el aprendizaje de la ciencia, la inteligencia artificial y la neurociencia. Otra categoría que ofrece UNESCO es el “Contenido de aprendizaje auto dirigido”. Allí encontramos a Code.org (Hora del Código), que es una base de recursos de codificación categorizados por materia para estudiantes de primera infancia hasta nivel secundario, ofrecidos de forma gratuita. Cuenta entre sus patrocinadores a Amazon, Facebook, Google, Microsoft, y Teach for America. En esta categoría también alojan a BYJU's Learning app (empresa de tecnología educativa que desde su plataforma vende paquetes con contenido educativo para diferentes grados y niveles de aprendizaje); y a Khan Academy, una ONG que opera desde un Sitio web, con aplicaciones móviles y servicios en línea, contenidos descargables, y otros productos. Una de las herramientas que la UNESCO también aloja en este espacio es “Contenidos ProFuturo”, iniciativa de la Fundación privada Profuturo que, como hemos visto, ofrece sus contenidos a los/las docentes de nuestro país a través de su plataforma.

Las iniciativas mencionadas, permiten observar el avance de la lógica de mercado en el ámbito educativo a través del uso de determinados materiales, recursos y dispositivos tecnológicos. Es importante destacar que, desde el sector privado, prima la visión de los/as ciudadanos/as como usuarios/as y clientes, cuya satisfacción, desde la lógica empresarial/mercantil, se debe dar en plazos cortos y renovables. Es por ello que, desde las organizaciones sindicales, se plantea la necesidad de desarrollar políticas para la integración de los recursos tecnológicos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje desde la perspectiva del derecho a la educación y en clave de soberanía pedagógica. Esto implica tener en cuenta “para qué” usarlos, “cómo” hacerlo, y “con qué” contenidos.

#### **4. Sistemas de Información**

El cierre masivo de escuelas durante la pandemia y, posteriormente, el regreso paulatino a la presencialidad implicó nuevos desafíos de planificación y nuevas demandas de información. En ese sentido, los organismos

internacionales como el BID, el Banco Mundial, UNICEF y UNESCO ofrecen una serie de recomendaciones para reconfigurar y adaptar los sistemas de información en aras de acompañar este proceso. Recordemos que la plataforma Coalición Mundial para la Educación, lanzada por la UNESCO en el año 2020, había planteado como una de las líneas de intervención la mejora de los datos para medir el progreso de las políticas sobre enfoques de aprendizaje a distancia y mixto. En general, la idea que subyace a estas propuestas es que, por sobre todas las cosas, un sistema de información es un “sistema para la rendición de cuentas”, que al mismo tiempo brinda información para la enseñanza y la gestión. En ese sentido, la recomendación del BID sobre los sistemas de información es que deberán aportar a un monitoreo más permanente en el futuro, apostando sobre todo a una enseñanza con un fuerte énfasis en la virtualización.

En su análisis sobre los datos educativos que deben recolectarse en el marco de la Covid19, el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS por sus siglas en inglés) enfatiza la necesidad de medir y comunicar el aprendizaje, en tanto componente clave en la estrategia post-Covid. Desde estos organismos, se demanda información estadística sobre los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes de los estudiantes, lo que se fundamenta en la necesidad de contar con un diagnóstico actualizado de la pérdida de los aprendizajes para dimensionar el impacto de la pandemia en la educación obligatoria. Además, se promueve la alianza con los organismos y las empresas privadas y se plantea que es interesante “tener información periódica y actualizada sobre el acceso de los estudiantes a plataformas de educación remota”, en tanto se apuesta a la virtualización de la enseñanza (UIS, 2020).

Es importante recordar que durante el gobierno del ex presidente Macri, la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), encargada de construir y consolidar las bases de datos, además de brindar marcos de análisis para la información, fue degradada a dirección simple y se desarmaron sus capacidades informáticas, al mismo tiempo que sufrió una reducción progresiva de su personal, equipos y recursos técnicos necesarios para el trabajo y difusión de los datos del sistema. Paralelamente, en 2017, el Ministerio de Educación de la Nación firmó un convenio con el Observatorio Argentinos por la Educación, donde le otorgaba el acceso a las bases de datos para su análisis y publicación.

Durante la pandemia, en consonancia con las recomendaciones propuestas, y frente al desmantelamiento que sufriera el área de estadística educativa del Ministerio de Educación Nacional, UNICEF participó en dos proyectos para este organismo nacional. Uno de los proyectos fue desarrollado en 2020, en alianza con el Programa de Educación, y consistió en un relevamiento con encuestas telefónicas a una muestra representativa a 2658 hogares con niñas, niños y adolescentes en edad de asistir

a la educación obligatoria. El objetivo fue reconocer el contexto familiar y comunitario en el que se desarrollaba la continuidad pedagógica, caracterizar la situación educativa de los niños, niñas y adolescentes de 4 a 19 años que estén cursando la educación obligatoria y la forma y recepción que tuvieron las actividades generadas desde el sistema educativo en este contexto. El estudio, realizado a través de una encuesta telefónica representativa del universo de hogares urbanos a nivel nacional, es complementario de otro realizado por el Ministerio de Educación de la Nación a través de una encuesta nacional en línea a una muestra de directoras y directores de todo el país en los niveles inicial, primario y secundario, que se realizó con el objetivo de relevar las condiciones institucionales de organización y sostenimiento de la continuidad pedagógica.

El otro proyecto en el que participó UNICEF, relacionado con los sistemas de información, se llevó a cabo a través de una alianza estratégica entre el gobierno, agencias de Naciones Unidas, el sector privado, y la sociedad civil denominada “Generación Única”. Esta alianza está integrada por más de 40 participantes. Entre las Organizaciones de la Sociedad Civil se cuenta con la Fundación Educando y la Fundación Sadosky. En cuanto a las empresas, podemos mencionar a Telefónica, Globant, y Film Suez. Durante el año 2021 se sumaron nuevas incorporaciones, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Google, Infancia en Deuda y ENACOM. Las acciones de la alianza multisectorial Generación Única consistieron en un Proyecto de Apoyo al Módulo de Nominalización del Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE). El SInIDE fue creado por la Resolución del Ministerio de Educación de la Nación N°1041/12 y luego aprobado por todas las jurisdicciones del país, a través de la Resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) N°215/14. Fue desarrollado en software libre y con financiamiento propio por el Ministerio de Educación de la Nación. Posteriormente, durante el gobierno de Cambiemos se ratificó su implementación en el marco del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” por la Resolución del CFE N°300/16. El principal objetivo del SInIDE consiste en contar con un sistema de información nominal, relevando de forma integral la información sobre las principales variables del sistema educativo. El Proyecto de Apoyo al Módulo de Nominalización del SInIDE, por parte de Generación Única consistió en la contratación de un equipo de expertos en ciencia de datos, metodología, gestión de proyectos y administración de IT para apoyar a la Dirección de Información Educativa para implementar el módulo de nominalización del SInIDE: la distribución de equipamiento informático para las áreas de estadísticas educativas de todas las provincias y para la Dirección Nacional de Evaluación e Información Educativa y el diseño del módulo de nominalización para el relevamiento y homologación federal de la información.

Puede observarse, entonces, que la pandemia habilitó, en cuanto a los sistemas de información, una mayor injerencia de los organismos internacio-

nales que se manifestó a través de su participación directa en la implementación de ciertas políticas. Es interesante destacar que, el interés sobre los sistemas de información y evaluación por parte de estos organismos se focaliza en el monitoreo permanente de la enseñanza, a partir de una fuerte apuesta a su virtualización a través de los modelos “híbridos”. Por el contrario, desde CTERA se considera que el mayor desafío en la post pandemia consiste en diseñar modelos educativos donde la virtualización se piense sólo como una herramienta complementaria a la presencialidad.

## Reflexiones acerca de la privatización y la mercantilización educativa

El contexto de pandemia fue muy propicio para el avance de la privatización en el campo educativo, especialmente por parte de las empresas del sector informático y comunicacional. El uso de las plataformas educativas privadas o los acuerdos realizados entre los Estados (nacionales y subnacionales) y las empresas privadas proveedoras de servicios educativos, no solo han favorecido el avance del sector privado, sino que ponen en riesgo la privacidad de los datos personales de los usuarios, los que luego se usan como el stock de capital de las grandes corporaciones tecnológicas. Por otro lado, cuando las empresas ofrecen sus propios contenidos y recursos educativos, a través de sus propias plataformas, se promueven lógicas y temáticas pro mercado, basadas en una concepción neoliberal de la educación.

Una de las formas más importante de avance del sector privado, se dio en el ámbito de la formación destinada a las y los docentes de todos los niveles del sistema educativo. Paralelamente, también se observa un incremento de cursos destinados a las y los estudiantes avanzados de las escuelas secundarias. Estos cursos virtuales y gratuitos, realizados a través de sus propias plataformas, se basan en marcos teóricos tecnocráticos que impulsan enfoques y temáticas empresariales, orientan la formación según las demandas del sector productivo, fijan agenda y promueven cambios en las políticas públicas en ese sentido.

El avance de las empresas de informática y de comunicación que se dedican a hacer un negocio de la educación es alentada desde los organismos internacionales y desde los bancos de financiamiento internacional, los que promueven la integración de los recursos tecnológicos en los procesos de enseñanza desde la perspectiva de los/as usuarios/as como clientes. En la lógica de estas empresas y de sus patrocinadores, donde prevalece una visión lineal y simplificada de la compleja relación que existe entre tecnología y enseñanza, el problema se resuelve sólo con dotar de recursos tecnológicos e internet a las escuelas, docentes y estudiantes. Desde CTERA consideramos que el problema es mucho más complejo y requiere de políticas soberanas de formación docente que posibiliten el uso de los medios digitales desde una perspectiva crítica y confrontando las lógicas sostenidas por las empresas privadas.

## CAPÍTULO 3: Situación del trabajo docente en pandemia

Ante la suspensión de la presencia física en los establecimientos educativos, producto de la pandemia por COVID-19, el Estado desplegó una serie de medidas para sostener la continuidad pedagógica. Esto implicó la modificación del trabajo institucional con presencia continua en las escuelas para pasar a sostener el trabajo docente desde las viviendas de las y los educadores, y en general con sus propios recursos. Este pasaje produjo una transformación en las condiciones y organización de trabajo de las y los docentes, generando exigencias inéditas para el conjunto de la docencia, excediendo el campo estrictamente pedagógico (IEAL, 2021). Por ende, las condiciones laborales en las que se ha desarrollado el trabajo docente en esta etapa, ya sea de forma remota o “teletrabajo”, de forma presencial, o bajo la simultaneidad o alternancia de ambas modalidades, fueron modificadas a partir de las medidas impuestas por el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO), luego convertido en distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO). Partiendo de este marco más general, se analizan los principales cambios que se registraron en las condiciones y medio ambiente del trabajo docente durante esta etapa en cuestión, focalizando sobre: los recursos materiales, organizativos y formativos existentes, y la disposición para el despliegue cotidiano del trabajo educativo durante la pandemia; las modificaciones en el puesto de trabajo docente en dicho escenario; y los principales cambios registrados en el proceso de trabajo docente, entre las principales dimensiones.

### Contexto conceptual acerca del trabajo docente

Para analizar la situación del trabajo docente retomamos algunas aproximaciones teóricas acerca de la noción de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT), en tanto que la misma nos posibilita hacer un anclaje teórico significativo para indagar el impacto de la pandemia en el trabajo docente desde un análisis de mayor complejidad e integralidad.

Es sabido que la perspectiva tradicional, que centra su atención en los problemas de higiene y seguridad en el trabajo y en forma secundaria en la Medicina del Trabajo, desconoce otros aspectos como la prevención, la capacitación, la ergonomía, la participación de las/las trabajadoras/es y un enfoque interdisciplinario. Además, dicha perspectiva enfoca su mirada en el nivel micro social (establecimiento de trabajo) y en el análisis de la situación presente. Define el trabajo prescripto pensando en una “persona promedio”, y concibe al trabajo como un “castigo” y a las/las trabajadoras/es como simple fuerza de trabajo, limitando el análisis a cada riesgo de exposición laboral a nivel individual. El riesgo es visto como inseparable del trabajo, inherente al mismo y tiene como consecuencia la pérdida

de la salud al trabajar, justificando que la salud se venda por ejemplo, a través de las primas por riesgos, presentismo, insalubridad, etc.

Desde la perspectiva renovadora, en cambio, el trabajo no es considerado un castigo, sino un derecho y una necesidad de las personas. Se concibe al trabajo como una actividad fundamental que abarca diversas dimensiones: la dimensión social, el trabajo depende de nuestra vida familiar, nuestra recreación, la relación con nuestros amigos y la comunidad; la dimensión cultural, el ser humano se realiza como tal y transforma la naturaleza desarrollando sus capacidades a través del trabajo; la dimensión económica, en tanto con el trabajo se producen los bienes y servicios que necesitamos para vivir y desarrollarnos; y aquella dimensión de las características propias, la que considera que no somos todos/as iguales, nos diferenciamos por el género, la edad, la diversidad corporal, los orígenes, las vivencias, las culturas, experiencias, y expectativas. Esta perspectiva nos invita a pensar al trabajador y trabajadora desde una concepción abierta, abarcativa y flexible, y reconociendo el carácter colectivo del trabajo, en tanto actividad social, inscrita en un proceso laboral con otros/as. (SUTEBA, 2018)

En este trabajo se realiza el análisis desde esta última concepción, ya que existe la necesidad de atender a la realidad política, social y económica general, así como también considerar las características institucionales y las modificaciones que se producen al interior de las escuelas con las normas, los proyectos pedagógicos, la incorporación de nuevas tecnologías, y las modificaciones en los procesos de trabajo, etc. Es en este sentido, en cuanto a la dimensión laboral en su carácter integrador, que asumimos por definición que el trabajo docente es una práctica social y pedagógica y, por tanto, un fenómeno colectivo, aun cuando la realización de las tareas en el campo educativo aparezca y se representa, habitualmente, como individual. La educación ha sido organizada por el Estado como una producción en unidades de producción complejas, con procesos de trabajo, espacios y tiempos fragmentados, e interacciones entre diversidad de trabajadoras/es, que realizan trabajo docente, y otros tipos de trabajos (González, 2009).

Se considera que las condiciones de trabajo deficientes o “las malas CyMAT afectan al colectivo de trabajadorxs, cuando estas variables laborales condicionan la salud psicobiosocial y son denominados procesos peligrosos que afectarán a todos los trabajadorxs. Este carácter colectivo ya mencionado es el pilar fundamental para pensar a la epidemiología laboral, colectiva e interdisciplinaria que permitirá construir estrategias técnico políticas para transformar estas nocivas condiciones” (SUTEBA, 2018, p. 2). Las CyMAT en la pandemia, aparecen entonces como elementos de un proceso en tensión, y aún en desarrollo. En convergencia con este enfoque renovador de las CyMAT, interesa la óptica que busca aprehender

las exigencias de la actividad, y no del denominado trabajo prescripto (Dejours, 1998), que aborda y considera las condiciones y la organización del trabajo en forma global, focalizando en el concepto de situación vivida por el/la trabajador/a (Clerc, 1987). En ese mismo sentido, se recupera el concepto de trabajo percibido desarrollado por Betancourt (1999), en tanto “la forma como el trabajador asimila, entiende o interioriza el trabajo designado. Ante un mismo trabajo prescrito o real, cada persona puede reaccionar de distinta manera. En esta forma de percibir intervienen, así mismo, una infinidad de factores. Las características individuales, la estructura psicológica, el nivel y tipo de conocimientos, las experiencias previas, la influencia del grupo y demás actores sociales del centro laboral marcan las diferencias de percepción, interiorización y reacción de cada trabajador. La posibilidad de que el trabajador tenga un adecuado control, efectivo y autárquico del proceso de trabajo es un aspecto central para el desarrollo de una condición saludable.” (p. 64). Asimismo, cabe remarcar que los procesos de trabajo en educación dependen, en gran medida, de una lógica interna que se construye en cada colectivo de trabajo y en estrecha relación con las particulares condiciones materiales y simbólicas que conforman esa unidad de producción que es la escuela; se trata entonces de una lógica “original”, no fácil de repetir o trasladar literalmente a otras situaciones (González, 2019).

Lo significativo del trabajo docente y su producción, para los colectivos de trabajo, aparece entonces en la incorporación o la reapropiación del saber acumulado históricamente. De acuerdo con Espinosa y Sadovsky (citado en González, 2013), se requiere entonces “entender el proceso de producción de conocimiento como colectivo (porque se elabora con y contra lo ya producido; requiere de la interacción con otros en la reflexión crítica de las ideas concebidas por uno mismo y por los demás considerando esas ideas no como errores o desajustes sino como despliegue de posibilidades); e histórico-cultural (ya que sus búsquedas, sus problemas, sus preguntas están permeadas por las creencias, los valores, los saberes, las concepciones en la sociedad en cada momento)” (pp. 4-5).

Tomamos el concepto de *puesto de trabajo docente* (González, 2009) para precisar el análisis del “hacer” de la docencia, en tanto actividad. Este concepto permite articular qué hace el/la trabajador/a, cómo lo hace, qué recursos utiliza, la forma específica en que se relaciona con los otros puestos de trabajo y las condiciones que se deben proveer desde la patronal para realizar cada actividad. Es decir, *el hacer de la/el docente se ubica en la materialidad de la situación de trabajo concreta*, destacándose que este hacer -en tanto actividad- se desarrolla a lo largo de una jornada laboral<sup>32</sup>

32 Jornada Laboral: contempla las horas de trabajo docente en la escuela y las horas de trabajo fuera del establecimiento escolar dedicadas a las actividades docentes tales como la corrección, planificación, preparación de materiales, formación, reunión con las/os compañeras/os, vinculación con estudiantes y familias, etc. Las horas que la/el docente trabaja en la escuela son las horas de trabajo reconocidas, mientras que el trabajo que se desarrolla

que entra en tensión con la jornada escolar<sup>33</sup>. La definición de puesto de trabajo permite considerar dimensiones que son relevantes para este estudio, como *carga de trabajo*, *responsabilidad del trabajo* y *complejidad del trabajo*, que al desagregarlos, visibilizan la dimensión político-social-económica de la actividad que se realiza. A esta conceptualización, se ha decidido incorporar una dimensión adicional, para dar cuenta del puesto de trabajo actual, que es el de la *organización del trabajo*.

La carga de trabajo que puede ser desagregada en física, mental y psico-afectiva, es considerada una herramienta de primer orden para dar cuenta analíticamente de lo que en la percepción cotidiana de la docencia se nombra genéricamente como “poner el cuerpo”; la responsabilidad, además de aquella responsabilidad laboral y administrativa, al ser una actividad donde se trabaja con otros sujetos, cobra relevancia e implica ser parte del conjunto de docentes de una institución y de un país que asume la formación de las futuras generaciones, en este sentido se aprecia su aspecto social; en tanto que la complejidad está dada por el tipo de decisiones que tiene que tomar el/la docente para la resolución del trabajo asignado, y por la cantidad de interacciones y variables que tiene que manejar en la actividad cotidiana escolar; y por último, la organización del trabajo refiere a la disposición de tiempos de trabajo y descanso, de espacios disponibles y/o dispuestos para el desarrollo de la actividad y, para esta situación específica de pandemia, la definición de protocolos de trabajo.

Asimismo, respecto de la complejidad del trabajo docente, se hace necesario considerar también aquello que emerge en tanto componente emocional de la carga de trabajo vivenciada durante la pandemia. Los aportes de Cornejo (2020) nos permiten identificar dos conjuntos de actividades emocionales: las actividades emocionales emergentes que responden a demandas imprevistas e impostergables de estudiantes que las y los docentes tienen que resolver en lo inmediato para continuar con su labor; y las actividades emocionales vinculares que permiten a las y los docentes conocer y construir una relación con sus estudiantes. Se advierten las implicancias que tienen para las/los docentes estas actividades emocio-

---

fuera del establecimiento escolar, que transcurre generalmente en las viviendas de las/os docentes, permanece “invisible”, no es reconocido y tampoco es retribuido económicamente. Si se considera la definición de jornada laboral que plantea la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) N° 20.744 en su artículo Nro. 197, se expresa que se entiende por jornada de trabajo “todo el tiempo durante el cual el trabajador/a esté a disposición del empleador en tanto no pueda disponer de su actividad en beneficio propio”. Pero en nuestro país la jornada laboral docente contempla en la mayoría de los puestos de trabajo exclusivamente las horas de trabajo frente a curso (Ley N° 14.473 “Estatuto del Docente” sancionada en 1958, con modificaciones que rigen a nivel jurisdiccional).

33 Jornada Escolar: se entiende por jornada escolar de la institución el horario de funcionamiento de sus turnos conforme la carga horaria correspondiente al diseño curricular vigente del nivel, modalidad y modelo organizacional. La misma puede adoptar la forma de jornada simple, jornada completa o jornada extendida.

nales, en términos de su complejidad, el trabajo y tiempo involucrado, y el desgaste que producen. Estas actividades son variadas, situadas e indispensables para el trabajo docente, pese a no estar reconocidas en las regulaciones. “La relación central del docente es la que se desarrolla con estudiantes y en ese contexto, existe una brecha, una distancia entre lo prescrito y lo real, ya que se aleja bastante de lo que verdaderamente se realiza (...), el trabajo emocional es de las cosas que más se invisibiliza” (Cornejo, 2020, 28m34s). Las condiciones de trabajo, para efectos analíticos, pueden organizarse en *condiciones materiales*, aquellos aspectos que se verifican con facilidad como el salario, los horarios, las licencias, los recursos, la infraestructura, materiales de trabajo, etc.; y *condiciones psicosociales*, aspectos más subjetivos y vinculados a las formas de organizar el trabajo, el control sobre el proceso de trabajo y el manejo del poder en el trabajo diario. Las condiciones de trabajo que más afectan la salud en los docentes son: la sobrecarga laboral, la pérdida de sentido en el trabajo, la pérdida de autonomía, la falta de apoyo para el trabajo, las condiciones de infraestructura y herramientas deficientes y la falta de apoyo para enfrentar la llamada “doble carga” del trabajo laboral y doméstico, asunto que lamentablemente sigue afectando más a las profesoras y maestras (Cornejo et al., 2020), por ser la docencia un trabajo feminizado<sup>34</sup>.

También retomamos algunos aportes de la perspectiva de género para analizar el trabajo “que llevaron adelante las docentes en sus domicilios, en sus casas con la doble tarea de realizar el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado en el mismo espacio” (Morgade; 2020, p.54). Los trabajos reproductivos y denominados de *cuidado* se inscriben en un área de explotación que había sido ignorado, invisibilizado hasta mediados del siglo XX. “Este análisis fue muy importante para comprender los mecanismos y los procesos históricos que llevaron a la desvalorización y a la invisibilización del trabajo doméstico y a su naturalización como el trabajo de las mujeres” (Federici, 2018, p.15).

En los últimos años el movimiento feminista viene poniendo en el centro del debate las tareas de cuidados, en el sentido del amor político que comprende la tarea de cuidar, es decir, los cuidados que se realizan para sostener la vida, para reproducir lo que es, en términos económicos marxistas, la reproducción de la fuerza de trabajo. Si bien existe un extenso debate sobre la categoría de “cuidados” como una práctica eminentemente feminizada, se sostiene que estas tareas, en un contexto de sociedades capitalistas, vienen siendo asignadas de manera obligatoria a las mujeres. Lo que se transforma ahora en sentido político es la visibilización de las mismas y la necesidad de su reconocimiento (Fraser, 2019). En tiempos de neoliberalismo, este giro del colectivo de mujeres y disidencias que revaloriza y repolitiza la categoría de cuidados es potente para reflexionar

34 Casi el 80% de la docencia actualmente corresponde a trabajadoras mujeres (CTERA, 2020).

acerca del cuidado como práctica social y colectiva.

Estas aproximaciones teóricas remiten a una visión multidimensional de los procesos de trabajo, por lo que resulta pertinente considerar el análisis de lo social en las condiciones situacionales y contextuales del trabajo. La perspectiva de la actividad situada no contempla el proceso de trabajo considerando al individuo y su acción como unidad única de referencia en el análisis, sino la interacción entre individuos, y de ellos con los recursos, herramientas e instrumentos, además de su vinculación con los contextos en que se inscribe el proceso. Incluye pues un interés integral y doble para el análisis de los procesos de trabajo: primero, porque entiende dicho proceso como una interacción y, segundo, porque tiene presente la interacción con los medios del entorno y con los contextos de realización (Lozares C., 2004). El proceso de trabajo consta de tres elementos centrales: el objeto/sujeto de trabajo (sobre el cual actúa el proceso), los instrumentos o herramientas que se utilizan en la actividad (medios, tecnología, etc.) y la actividad de trabajo propiamente dicha, donde las y los trabajadoras/es ponen en juego lo físico, lo mental y psíquico a fin de obtener un determinado producto o resultado del trabajo, en un contexto situado. Por lo tanto, se concibe al proceso de trabajo educativo como el marco desde el cual analizar los diferentes componentes que se articulan allí, los recursos materiales (dispositivos tecnológicos, instrumentos, formación para el trabajo, etc.) y no materiales (apoyo para la realización del trabajo, dispositivos organizativos entre pares, entorno de realización del trabajo, etc.), la comunicación de la información y la toma de decisiones propia de la actividad (control o autonomía en las decisiones para llevar adelante el trabajo cotidiano).

Como se mencionó al inicio de este informe, el trabajo docente en pandemia ha transitado por diversas modalidades: trabajo presencial, trabajo remoto o teletrabajo, simultaneidad o alternancia, bimodalidad. En este sentido, para la caracterización del proceso de trabajo, es necesario contemplar estas diversas modalidades que, por momentos y en algunos casos, han coexistido de manera simultánea.

Sin bien no hay acuerdo en la literatura específica del campo laboral respecto de la definición del trabajo remoto o teletrabajo, existe cierto consenso en asociarlo con un uso parcial o completo de las tecnologías de la información y de la comunicación para que las/los trabajadoras/es accedan a sus actividades laborales desde diferentes locaciones. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) la define como una forma de trabajo que se realiza en un lugar alejado de las instalaciones de producción central (local de trabajo) en el que se realizan las actividades laborales, mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación, a través de un sistema o vía de comunicación que puede ser en tiempo real o diferido, y con una forma de organización que puede ser individual o

colectiva, y llevada a cabo por trabajadoras/es independientes o asalariados (OIT, 2011).

Para dar cuenta en este contexto del trabajo educativo realizado a distancia, sin contar con la presencialidad física completa en las instituciones educativas, se define al trabajo remoto como aquel que adopta distintas formas: trabajo íntegramente desde los hogares de las/los docentes, o trabajo desde la institución educativa mientras parte de los/las estudiantes se encuentra en sus hogares.

Cuando la presencialidad física está completamente suspendida, el trabajo docente asume una condición de trabajo remoto, entendida como aquella que se desarrolla junto a una presencialidad virtual en la que se utilizan distintos artefactos, dispositivos y plataformas dependiendo de las posibilidades de las/los estudiantes. Esto varía entre encuentros sincrónicos por plataforma, clases textualizadas por plataforma classroom, grupos de whatsapp, radio escolar, grupos cerrados de Facebook, utilizándose a veces más de una alternativa para que la propuesta de enseñanza llegue a la diversidad de situaciones que atraviesan las/los estudiantes (SUTEBA, 2021).

El trabajo presencial físico fue fuertemente modificado en el regreso a la presencialidad en las instituciones escolares, producto de las disposiciones de distanciamiento entre estudiantes y docentes establecidas en los protocolos sanitarios definidos por el Estado Nacional y las jurisdicciones, y las condiciones de infraestructura existentes. En este sentido, el trabajo docente asumió una bimodalidad entendida como un trabajo que se desarrolla tanto bajo la modalidad presencial como bajo la modalidad remota. Estas dos modalidades tienen, a su vez, distintas formas de entramarse: como una "alternancia", entre momentos para el trabajo remoto y momentos para el trabajo presencial, lo que requiere de un tipo distinto de planificación para cada modalidad, o una "simultaneidad" entendida como el trabajo sincrónico con estudiantes presentes en las escuelas y otros dispuestos en entornos virtuales.

### **Modificaciones en las condiciones y medio ambiente del trabajo docente durante la pandemia**

Como se viene mostrando a lo largo de este estudio, la pandemia por COVID-19 convulsionó todos los aspectos de la vida de las personas. La suspensión de la asistencia física a la escuela fue una de las primeras medidas del Estado nacional para contener el avance del virus, reducir la circulación y cuidar la salud de las personas mientras se impulsaron acciones para fortalecer un sistema de salud que había sido devastado, situación previa a la pandemia (2016-2019), por un gobierno signado por

políticas de claro corte neoliberal<sup>35</sup>. Como se explicita en el primer apartado, con la suspensión de clases presenciales en las escuelas el Estado nacional desplegó un conjunto de acciones para sostener los vínculos pedagógicos y la enseñanza; para contener y moderar los diversos efectos de la pandemia en el campo educativo y garantizar la continuidad pedagógica en un escenario de restricciones sanitarias y de aislamiento físico en los disímiles espacios sociales.

Las restricciones sanitarias introdujeron fuertes modificaciones al puesto y al proceso de trabajo. La modificación más evidente, y que trae consigo otras implicancias, ha sido el cambio del “local” de trabajo: las y los trabajadores de la educación debieron sostener su trabajo desde sus hogares durante casi todo el año 2020 y parte del 2021<sup>36</sup>, complejizando la interrelación social, territorial y vincular (entre pares, estudiantes y familias, comunidad, etc.) que se daba cotidianamente en la escuela.

## La carga de trabajo docente

Durante el período de suspensión de la presencia física en las escuelas, las y los docentes identifican un fuerte incremento en la carga de trabajo<sup>37</sup> que no sólo remite a la intensificación y extensión de la *jornada de trabajo*, es decir a la cantidad de horas de trabajo diarias, sino también a la dificultad para establecer un horario laboral. No fue posible sostener el horario escolar establecido para cada institución, y tampoco se logró acordar o establecer un horario que permitiera definir la jornada de trabajo; por lo cual las y los docentes asumieron parte de sus actividades y nuevas tareas por fuera del horario y de los días habituales de trabajo.

*“...era un horario [de trabajo] de 24 horas, porque por primera vez las familias tenían los teléfonos de las señoras. Había un papá que es panadero y me mandaba las cosas a las 5 de la mañana porque él podía a esa hora”*  
(Docente nivel inicial, Córdoba).

En los relatos, se hace mención con recurrencia a un incremento del trabajo por fuera de la jornada escolar, un tiempo de trabajo que históricamente no se ha reconocido ni tampoco remunerado. Aparecieron nuevos

---

35 Siguiendo el estudio realizado por la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV, 2020), la aparición de la pandemia expone las políticas en materia de salud aplicadas en el gobierno macrista: recorte presupuestario, degradación del Ministerio de Salud a la categoría de Secretaría, bajas en partidas presupuestarias. Los organismos públicos descentralizados (dependientes de la cartera de Salud) sufren la política de desfinanciamiento ejecutada por la administración anterior. [politicadelsur.com](http://politicadelsur.com)

36 Esto incluye diferentes realidades jurisdiccionales y locales dependiendo principalmente de la situación epidemiológica en cada una de ellas.

37 El 80% de las/os docentes dedicaron más tiempo al trabajo remoto que aquel que dedicaban a las clases presenciales, principalmente entre las y los docentes que están “frente a alumnos” y tienen a su cargo la enseñanza de manera directa, y los equipos de conducción institucional (CTERA, 2020).

tipos de exigencias físicas, mentales y emocionales: un incremento en la cantidad de horas de trabajo docente, jornadas superpuestas con el trabajo reproductivo (tareas de cuidado, también invisibilizadas), así como también se presentó la necesidad de realizar nuevas tareas, nuevas formas de enseñar, nuevas formas de comunicarse con los y las estudiantes y sus familias. Es decir, que a la exigencia de más tiempo de trabajo, se le agrega una *exigencia sobre el cómo* (la manera), lo que también impacta negativamente tanto en la carga física como en la carga mental y emocional. Es necesario mencionar también que, si bien adquieren diferencias, esta sobrecarga se visualiza tanto en tiempos de enseñanza remota como en tiempos de presencialidad física en las escuelas.

La *carga física* puede ser observada desde distintas dimensiones: en algunos relatos se hace evidente un esfuerzo físico adicional ante la exigencia de nuevas tareas; y en otros es un esfuerzo físico y emocional asociado también a la exposición del docente, de sus hogares y sus familias ante la necesidad de sostener encuentros sincrónicos y producir material audiovisual para las/los estudiantes que se reproducía y se hacía público (viralización) interfiriendo en el espacio de confianza necesario para construir el vínculo pedagógico.

La carga de trabajo y esfuerzo físico adicional, a su vez, se observa en las distintas maneras en las que se llevó a cabo el regreso a la presencialidad en los establecimientos educativos, muchas vinculadas a las tareas de sanitización y control para el cumplimiento de los protocolos.

*“Al principio venían a las burbujas, todo bárbaro. A la burbuja que no venía yo le daba casi lo mismo, trataba que las cosas que les daba sean sencillas, que ellos lo puedan resolver, porque yo tengo papás que no tienen... que no están muy alfabetizados. Entonces lo que hacía yo era grabarme mis clases y les mandaba, y después a la burbuja que no asistía yo les decía a los papás qué día tenían que venir en la semana a buscar todas las fotocopias.”* (Docente nivel primario, Santa Fe)

La presencia física en las escuelas y los protocolos de distanciamiento establecidos hicieron que se implementara un esquema de asistencia en grupos reducidos -denominados burbujas- lo que generó esta convivencia del trabajo presencial y remoto. La bimodalidad generó la coexistencia o incluso la simultaneidad de tareas presenciales y remotas para trabajar con el mismo grupo, demandando reconfiguraciones de los procesos de trabajo docente. En este sentido, los protocolos abundaban en recomendaciones generales para prevenir contagios y evitar la propagación del coronavirus, tales como el distanciamiento físico, la ventilación de espacios y la utilización de barbijos o tapabocas/nariz, así como el lavado frecuente de manos, o la utilización de alcohol en gel. Sin embargo, las indicaciones referidas a las particularidades de los procesos de trabajo de cada sector

o nivel educativo en particular estuvieron ausentes o fueron escasas, por lo que esta toma de decisiones recayó enteramente en la responsabilidad de cada docente.

*“Volvimos con una asistencia cuidada voluntaria, en donde cada familia decidía: de los nueve, la mitad me pidió la virtualidad. Entonces, trabajábamos en una bimodalidad. A la semana esos papás se dieron cuenta que no podían seguir los chicos, y vuelven al aula. ¿Y qué me encuentro? Que, en una semana, el grupo que estuvo en la virtualidad como que se quedó, como que está en desventaja con ese niño que vino todos los días y que siguió en su presencialidad.”* (Docente nivel primario, San Juan)

Esta carga adicional que venimos describiendo, se da también en escenarios de presencia física en las escuelas. Esto se observa en las situaciones de tener que planificar y enseñar para grupos sumamente heterogéneos en relación con las desiguales condiciones para el aprendizaje que se evidenció y, en muchos casos, se agravó durante la enseñanza remota:

*“Y una vez en la presencialidad, nosotras ahora ya estamos con presencialidad completa, es como encontrarse con estas diferencias ¿no?, de aquellas niñas que se han podido conectar y aquellos que no, que no han tenido la posibilidad. Entonces, fue rever toda la planificación, poder ir generando dispositivos que puedan incluir las distintas trayectorias, los distintos procesos de alfabetización, tratar de hacer planificaciones lo más abiertas posibles porque sabemos que ante esta situación de emergencia sanitaria la planificación iba a tener que tener una flexibilización constante.”* (Docente nivel primario, Neuquén)

La sobrecarga física trae consigo una mayor exigencia cognitiva/mental que puede observarse en la variedad de propuestas que las y los docentes ponían en acción para vincularse con las/los estudiantes y sus familias, para enseñar, para que la propuesta “le llegue” a cada estudiante, etc. Es decir, es una carga que repercute en todas las acciones de planificación y en la puesta en marcha de la propuesta de enseñanza.

*“Me parece que todos los compañeros lo que hicieron fue abarcar absolutamente todo lo que se podía de la bimodalidad, todo lo que se podía, para incluir a todos los niños y niñas ¿no? A todos. Aquel que no tuviera el teléfono se le acercaba la tarea, aquel que no tenía... que no podía hacer la videollamada... Entonces, y como dijo una de las compañeras, esto nos debe pasar a todas: recibir WhatsApp a cualquier hora, en cualquier momento, yo en pleno receso escolar recibía todavía los audios. O sea, agotador...”* (Docente nivel primario, Chubut).

Por otro lado, los niveles de exposición dentro del sistema educativo (en la línea jerárquica) y hacia afuera fue un elemento inédito a considerar

en este nuevo escenario de alta exigencia emocional, de las/los docentes, pero también de las/los niñas/os y sus familias. Se trata de la vulneración de un derecho, respecto de la privacidad de las/los trabajadoras. El/la trabajador/a en modalidad remota pone el espacio-tiempo e infraestructura de su vivienda al servicio de la actividad de enseñanza, en desmedro de su privacidad e intimidad. Al mismo tiempo intensifica el control del proceso de trabajo que se ejerce sobre la docencia en relación con aquellas actividades y materiales que se producían en el día a día, a fin de rendir cuentas de lo que se estaba haciendo.

*“yo por ejemplo hacía las clases en facebook y hasta mis amigos estaban pendientes de las clases, pero a los efectos de qué, de buscar el error o buscar alguna cuestión para hacer algún meme al respecto, y también el uso del whatsapp.”* (Docente nivel secundario, Salta)

*“Es más, y en las clases lo que eran las clases virtuales, hasta ellas entraban en las clases porque por ahí no sé si era control. Ellas dicen: -No es control. Pero sí ellas querían ver cómo se conectaban los chicos, cuándo se conectaban todos, cómo dábamos las clases. Hasta incluso por ahí nos exigían mandar los links a la supervisora, hasta el Ministro entraba por ahí.”* (Docente de nivel primario, La Rioja)

*“(...) teníamos un día estipulado para pasarle los videos, es decir, no es que por ejemplo mi hija me grababa los videos explicando yo la actividad grafo plástica o yo realizando el juego o lo que sea, sino que estos videos debían ser primero vistos y avalados por nuestra directora. (...) Estamos expuestos ante las familias. También otra de las cosas que teníamos que hacer nosotras acá era que hay una página de nivel inicial a nivel departamental, en donde están todos los directivos, inclusive la directora provincial de acá del nivel inicial. Entonces teníamos que subir las propuestas nuestras, las de las docentes jardineras, más los trabajos que presentaban las familias, como las fotos, los videos. Porque nosotros le damos la opción de que si no querían grabar videos o no podían o se les dificultaba por una cuestión del celular, podían mandar fotos, entonces todos los trabajos de todo el trabajo de la maestra jardinera lo vieron todo el departamento y toda la provincia”.* (Docente nivel inicial, Entre Ríos)

En el caso específico del nivel inicial, la cuestión del control a las docentes se vincula a su vez con el lugar de la mujer en este nivel de manera específica. Tal como lo planteara Lydia Bosch (1969), se han construido representaciones que las infantilizan y ubican en un lugar de cierta “inferioridad” en relación al resto de la docencia. Los modos en los que se imbrican las tareas reproductivas y laborales en torno a las lógicas de cuidado, sumado a las fuertes representaciones vinculadas al sentimiento materno para la tarea de enseñar a los más pequeños, puso a las docentes de los niveles inicial y primario en una posición más asociada al carácter

ter doméstico que a la actividad docente.

Por otro lado, el puesto y el proceso de trabajo se vio transformado al adoptar un formato remoto, generando un impacto mayor en aquellos niveles o propuestas curriculares donde el contacto físico, el movimiento corporal, el trabajo con otros/as y/o el juego tiene mayor centralidad. Esta novedad irrumpió generando nuevas exigencias al trabajo docente en su conjunto, entre las cuáles la incertidumbre por el sostén de la tarea en medio de disímiles posibilidades de conexión de la población estudiantil junto a las familias<sup>38</sup>, y el alto nivel de exposición del trabajo, ya no de manera directa con las/los niñas/os, sino con las familias, afectaron de manera profunda la percepción del trabajo (Bentacourt, 1999).

*“En un primer momento fue muy frustrante, como que nos sentíamos solos sin saber cómo afrontar la situación”* (Docente nivel inicial, Formosa)

*“No es lo mismo. Yo se que en estos tiempos es todo digital, todo es a través de la cámara, pero el momento el acompañamiento que lleva adelante el docente en el aula es fundamental. Porque es uno como docente, y nosotras de jardineras sabemos, 15 niños no te van a contar, pero con la mirada está diciendo un montón de cosas, con el dibujo que hacen te comentan, te dicen, hablan, el gesto. Son lenguajes y uno como está en la sala aprende a leer eso. El año pasado no pudimos leer y este año tuvimos varias sorpresas de ver niños con problemas y con situaciones que realmente lo atravesaron muy difícil y lamentablemente hoy en día están judicializados.”* (Docente nivel inicial, Salta)

La pandemia puso en evidencia la situación laboral de las y los docentes previa a dicho escenario, con altos y persistentes grados de trabajo no visibilizado, que aparece como naturalizado en el “siempre lo hacemos”, que resulta en cierta normalización del trabajo extra que se realiza cotidianamente:

*“Teníamos agendas semanales, que le llamábamos nosotros, en la que enviábamos los lunes y estaban todas las actividades de la semana, pero todos los días se trabajaba cada actividad en el grupo y el que no podía seguir el grupo mandaba los fines de semana. Teníamos videollamadas especiales, fue como trabajar full time, siempre lo hacemos las maestras jardineras, no sólo están las cuatro horas que estás con los chicos, sino que se evalúa, se recorta, pega, dibuja... En este caso era todo el día.”* (Docente nivel inicial, Córdoba)

---

38 El contexto pandémico no sólo visibilizó las desigualdades ya existentes entre los distintos sectores sociales, jurisdiccionales y regionales al interior de nuestro país, sino que puso de manifiesto el enorme deterioro que significó para la educación los cuatro años previos de políticas públicas de signo neoliberal (2016-2019).

La emergencia sanitaria, entonces, se yuxtapone con situaciones preexistentes de sobrecarga laboral incorporando pautas y procedimientos de sanitización constantes que complejizan e intensifican el trabajo aún más en este nuevo escenario.

*“También tuvimos que pintar mesas. Tuvimos que plastificar. Acá se nos hizo plastificar absolutamente todo lo que ustedes imaginen con lo que trabajamos las maestras jardineras. Todo tenía que ser personalizado para esa burbuja y los niños y niñas llevaban sus materiales en cajas plásticas, las rotulábamos para eso ser sanitizado constantemente (...)”* (Docente nivel inicial, Entre Ríos)

Durante el año 2020, adicionalmente al trabajo habitual vinculado a la enseñanza, las actividades realizadas por los/las docentes incluyeron la entrega de bolsones de comida, el trabajo en comedores y merenderos, asistencia a la escuela para realizar tareas burocrático-administrativas u organizativas adicionales al trabajo habitual, la visita a estudiantes para entregar o retirar materiales impresos (cuadernillos y guías de trabajo) o por otros motivos, dado que el distanciamiento físico muchas veces exigió otro tipo de acompañamiento en situaciones conflictivas para las familias y estudiantes.

*“En esta etapa de aislamiento (...) se nos hacía difícil conectarnos con algunas familias pero acordábamos dejarlos (cuadernillos) en algunos lugares como despensas, comercios del barrio, porque nos pedían eso que era como más práctico para ellos. Así que, bueno, esa fue una forma de poder mantener el vínculo. Y también, como decían las compañeras de Neuquén, estos momentos de entregas de módulos alimentarios a las familias para nosotros fue un espacio de vínculo ¿no?, de poder conversar, de poder saber cómo están, qué necesitaban, cómo podemos ayudar. Así que la verdad que esas instancias fueron muy productivas y muy necesarias.”* (Docente nivel primario, Río Negro)

Este trabajo fundamental que las y los docentes llevaron a cabo fuera de su vivienda, se llevó adelante utilizando los medios propios, recorriendo a veces largas distancias para organizar, en muchas ocasiones, redes de sostén comunitario en dicho escenario (CTERA, 2020).

## Complejidad del trabajo docente frente a las nuevas exigencias

El escenario de incertidumbre que impuso la pandemia sumó a los/las trabajadores/as una exigencia emocional vinculada a la compleja tarea de contener y acompañar a las/los estudiantes y sus familias en situaciones difíciles, en muchos casos de violencia, exacerbadas durante el aislamiento físico de la pandemia. En los relatos puede observarse la contención y el apoyo de las/los docentes y el lugar que ocuparon como sostén de los vínculos.

*"Aparte de las llamadas de "¿cómo estás?", lo mismo que ustedes, de recibir el mensaje a cualquier hora. Las familias que te dabas cuenta que necesitaban ese momento, o mamás que sabíamos que la oreja que tenía era la nuestra. También situaciones de violencia se dieron muchas, en el encierro muchas situaciones de violencia de género. Eso también fue muy difícil, contener eso, contener a esas mujeres, esas familias, los niños."* (Docente nivel inicial, Ciudad de Buenos Aires)

Además de la contención y del acompañamiento a estudiantes y familias, es evidente que, lo inédito de la situación que se estaba viviendo generó la necesidad de improvisar distintas formas de realización de la actividad docente, una puesta en escena de acciones con estudiantes y familias que se iban produciendo "sobre la marcha" y con la incertidumbre sobre el cómo la situación continuaría unos días después. Esta incertidumbre agregó una carga emocional importante para las y los docentes con relación a su proceso de trabajo:

*"Mucha improvisación, nosotros un domingo a la noche esperando para ver si el lunes teníamos que ir o no a trabajar, como seguíamos, nos dijeron que secundaria no volvía a la presencialidad hasta después de las vacaciones de invierno y una semana antes nos hicieron volver un sábado a la noche mandando, o sea, mandando la supervisora a los directivos, y los directivos a los docentes de las escuelas. Eso, particularmente, con muchísima angustia porque no sabías que tenías que hacer, lamentablemente, y también como administrativa un exceso de trabajo que era de hoy para ayer en un montón de cuestiones que, o sea, no les importa nada en lo más mínimo, tenés que hacer esto, tenés que relevar tanta cantidad de alumnos, tenés que..."* (Docente nivel secundario, Santa Fe)

En el nivel secundario en particular, la dispersión de horas/módulos de trabajo en distintas instituciones tornó muy complicado el proceso de trabajo docente. Téngase en cuenta que, en el nivel secundario, el 41% de los docentes trabaja en 3 escuelas o más, y la mitad de los docentes tiene 8 cursos o más a su cargo (CTERA, 2020). Es decir que, al aumento en la cantidad de horas de trabajo se le sumó una diversificación de estrategias pedagógicas y didácticas exigidas desde las diferentes instituciones en las que enseñan las/los profesoras/es.

*"Empecé a trabajar en escuelas públicas en Neuquén en 2009, y desde el 2015 estoy trabajando en una sola escuela en el oeste de la ciudad, que eso en Neuquén es increíble, la mayoría de los y las docentes están en 4, 5, 6 hasta 8 escuelas. Así que estar en una, es una situación bastante afortunada."* (Docente nivel secundario, Neuquén)

*"Soy de la provincia de Salta, de la ciudad de Salta capital. Tengo 5 colegios, 57 horas cátedra, 17 cursos, lo que equivaldría a tener aproximadamente*

*500 educandos a mi cargo.” (Docente nivel secundario, Salta)*

Esta extensión de la jornada laboral en el nuevo escenario se juxtapone con cuestiones previas que venían generando tensiones en relación con la organización del trabajo de las/los docentes: la falta de jornadas institucionales y de puestos de trabajo que incluyan dentro de la jornada laboral tiempos para la formación en ejercicio, la investigación, el trabajo colaborativo, y demás acciones inherentes al trabajo docente (como la planificación, la sistematización de estrategias y experiencias, la reflexión y el intercambio acerca de la práctica docente, etc.), y principalmente en el nivel secundario la dispersión horaria por la cantidad de instituciones donde trabajan aún la mayoría de las/los docentes. Esta situación se complejizó aún más al momento del regreso a la presencialidad en las escuelas, debido a la coexistencia de distintos formatos, donde la preparación de materiales didácticos y las comunicaciones con estudiantes y familias demandaron mayor tiempo laboral. Los testimonios permiten visualizar por un lado la ventaja de trabajar con grupos reducidos de estudiantes, pero por otro, la dificultad de sostener en forma paralela y sostenida el trabajo con diferentes grupos.

*“Entonces, trabajábamos en una bimodalidad. A la semana esos papás se dieron cuenta que no podían seguir los chicos, y vuelven al aula. ¿Y qué me encuentro? Que, en una semana, el grupo que estuvo en la virtualidad como que se quedó, como que está en desventaja con ese niño que vino todos los días y que siguió en su presencialidad. Los nivelé, nivelamos el grupo, sin dejar de lado al niño que va al día. Esto me lo permitió por la cantidad de alumnos, nada más. Si yo hubiese tenido un grupo de veinticinco no lo hubiese podido hacer.” (Docente nivel primario, San Juan)*

*“El celular pasó a ser, por lo menos el mío, pasó a ser parte de mi mano, era una extensión de mi mano, todo el tiempo. Incluso en los momentos de presencialidad, yo daba clases y en un momento me tenía que sentar para mandar la actividad que estaba dando presencial a los niños que no podían asistir. Entonces de repente me comunicaba con un padre, le mandaba fotitos del pizarrón, de la carpeta de algún nene: - Esto hicimos hoy.” (Docente nivel primario, Chubut)*

Otro aspecto que emerge en los testimonios, entre los múltiples factores de complejidad, refiere al estrés vinculado con el imperativo de dar respuesta a las múltiples demandas de acompañamiento por parte de las familias de las/los estudiantes frente a problemáticas económicas, familiares y/o personales que en muchos casos se agravaron durante la pandemia. Una realidad que no era ajena a la vida de las/los docentes y que además se sumaba al desgaste que venían transitando para sostener esa modalidad de trabajo diferente, inédita, que presentaba momentos de angustia e incertidumbre. Situación que se atravesaba junto con el des-

pliegue de distintas estrategias para lograr el sostenimiento de la continuidad pedagógica en este contexto.

*“Sí, por ahí resaltar bastante el contexto en el que nos encontramos, donde la vulneración de los derechos y las necesidades básicas que no están cubiertas no nos permite, digamos, entrar de una manera más fácil o, esto que decía ¿no?, de no contar con ciertos dispositivos para realizar la tarea. Entonces, bueno, tuvimos que trabajar primero en cubrir esas necesidades básicas y en cubrir la vinculación.”* (Docente nivel primario, Neuquén)

*“Se agudizaron los escenarios violentos para los jóvenes, para las madres, entonces también desde ahí retomar la importancia de la educación en estos contextos. Donde muchas veces naturalizamos cuestiones sumamente fuertes y que por tenerlas naturalizadas ya ni siquiera la compartimos. Para mí la frialdad que hoy nos ofrece la presencialidad es bastante dura, eso hace que sea diferente la escuela.”* (Docente nivel secundario, Chaco)

*“Bariloche tiene un índice de suicidio muy alto, por lo tanto, ese tema también siempre está latente en la escuela secundaria y hubo muchas familias en situación de violencia. Entonces fue también muy delicado encarar ciertos temas, por la poca accesibilidad que teníamos a llegar a esa familia, pero si hubo muchas situaciones de violencia en los hogares.”* (Docente nivel secundario, Chubut)

Es necesario mencionar que estas preocupaciones en torno a la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes y situaciones de violencia en los hogares y entre los y las estudiantes no aparece como un hecho nuevo en las escuelas y entre los/las docentes. Lo que sí se presenta en este momento es la dificultad en su tratamiento, muchas veces la detección demorada y mayores dificultades para desplegar los dispositivos de intervención interinstitucionales. En momentos de regreso a la presencialidad, comienzan a visibilizarse distintos conflictos entre adolescentes que pueden estar expresando situaciones no abordadas en contexto de aislamiento.

*“Como hay una cuestión de mucha incertidumbre (...), ahora que volvimos a la presencialidad en una de las escuelas total, y en la otra no todos pero casi todos, hay muchas cuestiones de violencia, desde lo verbal dentro de la escuela, y desde lo físico lamentablemente fuera de la escuela, donde hay cuestiones obviamente personales que vienen desde afuera y terminan resolviéndose con golpes, lamentablemente.”* (Docente nivel secundario, Santa Fe)

*“Y cuando se unieron las burbujas, que podía haber sido hace uno, dos, hace un mes prácticamente, empezaron a aflorar problemas de conductas en algunos colegios, problemas de violencia, que bueno desde ya, existían*

*siempre ¿no?, las clásicas peleas, bueno, casos de algunos también abusos, en otros colegios” (Docente nivel secundario, Salta)*

*“Hay problemas que no teníamos desde hace muchísimos años, incluso pre-pandemia en las instituciones, como por ejemplo que los pibitos se agarren a las piñas entre ellos, eso hacía años que no pasaba en nuestra escuela, y hoy por hoy es moneda corriente todas las semanas por lo menos dos pibes, de dos cursos distintos, estar en una pelea afuera de la escuela.” (Docente nivel secundario, Córdoba)*

Estos aspectos, sin dudas, hacen a la complejidad del trabajo docente en tiempos de pandemia ya que en los edificios escolares se da un contacto entre estudiantes y docentes tan cotidiano como cuidado, en el que resulta más sencilla la detección de situaciones de violencia o vulneración de derechos y pone en marcha los mecanismos para atenderlas. La suspensión de la presencia física en las escuelas, y luego la implantación de esquemas de presencialidad más acotados, puso en suspenso ese contacto directo, sin mediaciones, para captar estas situaciones.

*“El primer tiempo que fue de las burbujas hubo mucho silencio que nos llamaba mucho la atención. Después es como que volver al hábito de estar con otros y con otras y cuando las burbujas se juntaron, ahí fue la explosión. La necesidad estaba en hablar, en poder conectarse con los otros. (...) muchos dijeron que lo que sienten que falta es esta contención de parte de quienes somos adultos para acompañarlos en las cuestiones que les van sucediendo. Por primera vez en tantos años, tengo 33 años de docencia, le pusieron la palabra. Hablemos de suicidio, hablemos de que muchas veces tenemos ganas de no estar, de depresión, de salud mental, de todas estas cuestiones que les pasan más allá de la pandemia.” (Docente nivel secundario, Buenos Aires)*

*“Aparecieron problemas que es cierto, ya no los teníamos o los teníamos muy aislados en el 2019, que eran las peleas, los malos entendidos, o sea, los chicos vinieron con una adrenalina que tenían guardada se ve que, tremenda, e incluso en Misiones ahora, habrá sido noticia nacional donde hay un colegio con serios problemas de chicos que han sacado fotos a las compañeras, las han subido a las redes, y bueno, de ese tipo de problemas aparecieron.” (Docente nivel secundario, Misiones)*

Las/los docentes también realizaron aquellos trabajos que habitualmente desarrollan en las escuelas, pero que no son estrictamente de enseñanza y que han sido de una carga emocional mucho más fuerte.

*“Hicimos un trabajo muy grande de contención hacia la familia (...) Hubo muchas pérdidas de familiares, entonces teníamos que hacer videollamadas para conversar con los chicos, para ver cómo estaban más allá de la*

*labor pedagógica*". (Docente nivel inicial, Córdoba)

Este "más allá de la labor pedagógica" que aparece a lo largo de las entrevistas de distintos modos, Cornejo (2021) lo llama "respuesta moral". Podría asumirse que esta respuesta de las/los docentes está vinculada al "ideal social" sobre la docencia, como respuesta a la demanda social traducida en lo que se espera de un/a docente. En este sentido, desde el lugar del reconocimiento social de la tarea pareciera que este tipo de acciones estuvieron invisibilizadas a pesar de haber sido una parte muy presente en el trabajo cotidiano de la docencia.

*"De hace un tiempo para acá los docentes cargamos con, la sociedad nos impone, todas las cargas de la sociedad justamente, ¿no? no es una responsabilidad que la comparten sino que en la escuela nos tenemos que hacer cargo de las cuestiones emocionales de los chicos en la casa, gastar nuestro dinero a veces en los alumnos, en el mantenimiento de las escuelas, presentar proyectos, era para ayer, nos piden hoy, la situación económica de los ingresos de los docentes que hace 6 años estamos perdiendo con respecto a la inflación, y los aumentos reales venimos perdiendo, esa situación emocional y las pocas capacitaciones en cuanto a lo emocional, creo que afecta muchísimo el desempeño de los docentes. Yo pago una computadora que me sale 15.000 pesos, yo que soy soltero pago la computadora de...me compré una computadora. Una mamá docente no puede comprarse una computadora. Y la directora le exige el informe, la planilla tal, tal y tal, conexión..."* (Docente nivel secundario, Formosa).

A su vez, entre las situaciones que los mismos docentes remarcaron como las problemáticas principales de su trabajo en este contexto de emergencia sanitaria aparecen fuertemente las condiciones materiales de la vida cotidiana: la sobreexigencia derivada de la multiplicidad y superposición de tareas laborales y domésticas, y la falta de recursos para el trabajo. Asimismo, se reconocen las dificultades propias de las/los estudiantes para poder sostener las comunicaciones necesarias para el proceso pedagógico, especialmente en aquellos sectores de la población con menores recursos. Y también se remarca la cuestión salarial, lo cual resulta relevante para una importante franja de las/los docentes cuyo ingreso es el único o principal del hogar<sup>39</sup>.

*"Entonces la pandemia evidenció que la tarea docente necesita de nuevo una revisión, ni hablar de la cuestión salarial, ni hablar del peso social que se puso sobre las instituciones educativas y sobre les docentes en particular"* (Docente nivel secundario, Córdoba)

Como se puede observar en las entrevistas, las/los docentes se enfrenta-

---

39 El 73% de las/los docentes encuestadas/os indicó que su ingreso representaba el único o el principal ingreso del hogar (CTERA, 2020).

ron a las difíciles condiciones laborales previas a la pandemia, pero ahora desde sus hogares, y sin contar con suficientes recursos, espacios, tiempos y formación para este nuevo contexto. Es así entonces, que el trabajo remoto y la bimodalidad impuso nuevas condiciones y reconfiguraciones, que al integrar ámbitos diversos, como el productivo y el reproductivo, lleva a extender e intensificar las jornadas e incorpora diversas tareas, lo que implica una mayor complejidad para quienes trabajan en varias instituciones.

El trabajo docente, así, ha manifestado nuevos niveles de complejidad por el tipo de decisiones que se fueron tomando y por las distintas maneras en que se debieron plantear las soluciones, las interacciones con compañeras/os de trabajo, estudiantes y familias propias del trabajo docente, así como también la complejidad que imprimió los nuevos modos de vincularse con los/las estudiantes en momentos de suspensión de la presencialidad física en las escuelas.

## Trabajo docente y género

La pandemia puso en evidencia las profundas diferencias y desigualdades que ya existían con relación a la distribución diferencial de la carga de trabajo según los géneros. Como se viene mencionando, la carga laboral afecta fundamentalmente a las mujeres, quienes asumen además de su trabajo docente, la mayor carga de responsabilidad en los trabajos de cuidado, asistencia de los niños/as, jóvenes y adultos/as mayores del hogar, y las actividades domésticas. En los relatos de las docentes aparece fuertemente la problemática de los límites difusos entre el espacio laboral y el doméstico, del hogar:

*"Nosotras tuvimos que armar nuestro propio rincón. Se nos pidió como un jardín adentro de nuestra casa, yo me había armado de una instalación que lo hice en un sector de mi casa. También tengo que valorar muchísimo, que mi hija me grababa con todos los contratiempos que esto conlleva".* (Docente nivel inicial, Entre Ríos)

*"Creo que fuimos docentes las veinticuatro horas, y nuestra familia también estaba siendo docente las veinticuatro horas, porque por ahí yo no entendía nada y mis hijos me ayudaban, me decían: - Mirá mamá, esto se hace así, así y así. Y me ayudaban. Fuimos aprendiendo todos, un aprendizaje entre todos y junto a las familias de mis chicos y de mis compañeras también." (Docente nivel primario, San Juan)*

Las docentes tuvieron que adaptar sus hogares para trabajar, imbricando además las dinámicas familiares y hogareñas para poder sostener el trabajo en pos de la continuidad pedagógica. A su vez, la mayoría de las/los docentes tienen niños/as y adolescentes a cargo en el mismo espacio

físico donde han realizado el trabajo docente y el de cuidado durante gran parte de la pandemia<sup>40</sup>.

Victoria Basualdo (2020) describe el impacto diferencial de la pandemia en algunos sectores laborales, y respecto del papel de las mujeres en la reproducción social: “la tarea docente -en algunos segmentos, altamente feminizada- es una de las más castigadas en la actualidad dado el peso de la virtualidad forzada en un contexto de falta de equipos y de espacios adecuados, con horarios y tareas interminables de sostén no sólo educativo sino social. Al mismo tiempo, la tarea de educar y atender a chicos y chicas todos los días, también en su mayoría, queda a cargo de las mujeres. Las tareas de reproducción social, que usualmente se naturalizan, se revelan fundamentales y se superponen con la pandemia. La jornada laboral mediante el teletrabajo, el mantenimiento de la casa y la educación de los niños y las niñas y su atención integral, hacen que muchos sectores -y más fuertemente en las mujeres- estén sosteniendo tres jornadas laborales en una” (párrafo 12). Aparece entonces una carga laboral con marcadas diferencias según género:

*“... entonces, todo eso, cargar mayormente las mujeres, cargar con todo el peso de ser mamá de la escuela, porque a los hombres también nos piden, pero a las mujeres mucho peor. Atender la escuela como la madre en todos los aspectos, los servicios nutricionales y demás, creo que es una carga muy fuerte para los docentes. Se nota muchísimo, yo lo percibo, es algo que compartimos, y algo que los equipos directivos (...) no lo ven”* (Docente nivel secundario, Formosa)

*“Das clase, volvés a tu casa, dale de comer a tu hijo y te sentás a ver el curso de las tics para usar el cañón, la robótica, el scratch. Es hermoso, pero yo no tengo la Tablet acá en mi casa y estoy viendo el curso acá. (...) Estudié ciencias y cerré la carrera hace mucho. Estuve cinco años con la tesis porque tuve 2 hijos en el medio más el trabajo”.* (Docente de nivel inicial, Córdoba)

Algunos de los registros y relatos de las entrevistas evidencian que, si bien el establecimiento de límites a la jornada de trabajo implican una aparente separación del tiempo y espacio del trabajo respecto de aquél en el que no se produce laboralmente, no es posible concebir que se trate de dos esferas que discurren por carriles totalmente diferentes, lo cual implica que el hogar nunca ha estado separado totalmente del espacio laboral. Esta superposición adquiere mayor complejidad para el trabajo docente, donde se mantiene una carga importante de trabajo extraescolar, que generalmente está invisibilizada y sin ser reconocida. En esta etapa donde se incrementó el tiempo requerido para planificar y preparar mate-

---

40 Se relevó que el 65% de las/los docentes tienen niños/as y adolescentes a cargo (CTERA, 2020).

riales, y el trabajo se trasladó al espacio doméstico aparece con fuerza en los relatos de las/los docentes la necesidad de establecer límites a la jornada de trabajo y del derecho a la desconexión digital. Esto igualmente deja pendiente un tema que al menos tiene dos aristas, uno en el ámbito educativo que contemple horas institucionales en los distintos puestos de trabajo para que estas tareas se desarrollen dentro de las instituciones educativas, y otro más general que apunte a jerarquizar el cuidado dentro de la normativa laboral y contemple su aplicación de manera equitativa entre mujeres, varones y otras identidades, y amplíe las opciones de las familias con otros espacios de cuidados estatales.

## Disponibilidad de herramientas y recursos materiales para el trabajo docente

La escasa disponibilidad de dispositivos tecnológicos, indispensables para sostener el trabajo pedagógico durante la pandemia, es otra de las dificultades que se evidenciaron. Durante este período los elementos fueron provistos mayoritariamente por las/los docentes, sin contar con la cobertura de parte del Estado Nacional o jurisdiccional. En este aspecto, también quedó al descubierto la profunda desigualdad existente entre docentes, como así también las consecuencias que tuvo esta condición objetiva en la profundización de las desigualdades para el desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en toda la extensión del territorio nacional<sup>41</sup>.

La falta de recursos y de conectividad, tanto para docentes como para estudiantes, se convirtió en un obstáculo para llevar adelante el proceso de enseñanza y para sostener la continuidad pedagógica, agudizando las situaciones de marcada desigualdad preexistente.

*"Sí lo que ocurría, (...) era que en muchos casos los celulares colapsaban. Porque al tener las madres muchos grupos de WhatsApp y tener sus dispositivos, que a veces eran hasta viejitos, entonces pasaba que las mamás no recibían bien los vídeos, o decían que no podían enviarnos los vídeos o no nos podían mandar las fotos, etcétera. (...) Porque a mí también me pasaba que mi celular colapsaba, el celular de mi hija también. Comprar memoria externa, que acá tampoco se conseguía. Ustedes tal vez, en otros lugares, por ahí tengan mayor acceso, pero acá también costaba encontrar esto. Todo el mundo buscando memorias externas. No podía comprar un celular, porque tal vez lo hubiese podido resolver de esa manera." (Docente nivel inicial, Entre Ríos)*

41 Un 29% de la docencia no contaba con dispositivos tecnológicos, esta realidad presenta enormes desigualdades por ejemplo, en CABA el 53% de las/los docentes tenían una computadora de uso exclusivo, porcentaje que desciende al 14% en la provincia de Jujuy (CTERA, 2020).

*"Porque aún acá en la Ciudad de Buenos Aires, y que uno quizá piensa, bueno, es una ciudad que tiene todos los recursos posibles, se dieron las mismas problemáticas(...) esta cuestión de la conectividad y la falta de dispositivos para que los alumnos y las alumnas pudieran acceder a las clases virtuales. Incluso nosotros, docentes, también sufrimos la falta de los dispositivos. Y obviamente no contar con los recursos, en ese momento, para poder comprártelo"* (Docente nivel inicial, Ciudad de Buenos Aires)

A estas desigualdades se suma la disparidad en el tiempo de trabajo necesario para desarrollar estrategias para comunicarse con sus estudiantes por una sola vía de contacto, o tener que adecuarlas a los diferentes recursos o medios disponibles para los/las estudiantes de un mismo grupo. Esta situación resulta de mayor gravedad en las zonas rurales donde los problemas de conectividad aumentan considerablemente, y también para quienes viven en barrios populares o asentamientos (CTERA, 2020).

*"Creo que lo que sí podemos analizar, o yo por lo menos veo, es que sí se agudizó un poco la desigualdad. Porque si bien siempre existió, el tema de la tecnología, como dijo [se refiere al compañero de San Luis] también, no estaba al alcance de todos. Acá también es una zona rural, había muchos chicos que no tenían los dispositivos para conectarse o que tenían que compartir entre varios familiares. Cuando eran varios hermanos no disponían todos a la vez de la conectividad."* (Docente nivel secundario, La Pampa)

*"Cuando comenzamos este año que era la modalidad de una burbuja asistía y la otra estaba desde la virtualidad, también fue bastante complejo porque seguían las familias sin tener los medios para comunicarse, muchos de mis alumnos viven en zonas rurales entonces internet fue como bastante complejo para ellos. Se manejaban con los datos, si es que tenían un buen teléfono o dispositivo móvil para poder comunicarse conmigo y con mis compañeras, también pasó exactamente lo mismo cuando pudimos salir a ver a esas familias, fue también complejo por el distanciamiento, por ver la situación y la verdad que ha sido muy complejo y sobre todo en las zonas rurales, totalmente más complejo que en la ciudad..."* (Docente nivel inicial, Mendoza)

Con la suspensión de la presencialidad física en las escuelas quedó expuesto que no era suficiente solo contar con acceso a internet para sostener la continuidad pedagógica, sino que resultaba imprescindible tener además buena conectividad, velocidad y dispositivos tecnológicos adecuados. Las/los docentes remarcaron que una de las mayores dificultades para llevar adelante el proceso de enseñanza fueron las limitaciones en la conectividad y la carencia de dispositivos electrónicos de uso exclusivo.

*"Y a nivel de conectividad hacia los docentes el gobierno decía que nos*

*ayudaban, pero no. Yo realmente tuve que, en la zona en la que vivo no tenía internet, que pudiera contratar y lo conectaba desde mi teléfono, habilitaba la antena para poder conectar mi computadora y poder hacer todos los trabajos que tenía que hacer en la plataforma.” (Docente nivel inicial, Mendoza)*

La dificultad para el acceso a la conectividad y/o a los dispositivos tecnológicos necesarios de parte de las/los docentes y de las familias se puede pensar, en relación al proceso de trabajo, como una exigencia material con consecuencias emocionales (impotencia, desazón, frustración, angustia) y con la pregunta por el sentido del trabajo. Lo percibido por las y los docentes se sustancia en la idea de que resolver estas dificultades era su responsabilidad, quedando a su cuenta y cargo la conectividad, los dispositivos necesarios, y todo lo necesario para sostener la continuidad pedagógica; como por ejemplo, la formación docente en cuestiones tecnológicas.

## La formación para el trabajo docente

Como se detalló en los capítulos 1 y 2 de esta investigación, durante el gobierno macrista, las políticas de ajuste llegaron también a la formación docente, particularmente a través de la decisión de discontinuar el Programa “Nuestra Escuela”, que había sido refrendado en el Acuerdo paritario específico de noviembre de 2013, a los efectos de garantizar el derecho a la formación docente permanente, gratuita y en ejercicio a lo largo de toda la carrera de las/los trabajadoras/es de la educación, concibiendo a la misma como dimensión constitutiva del proceso de trabajo docente.

En contexto de pandemia, tanto desde el Estado como desde las organizaciones sindicales, se desplegaron diversos cursos y propuestas para acompañar a las/los docentes y brindar herramientas para el trabajo pedagógico, aunque estas acciones como se ha mostrado tuvieron un diferente alcance y significatividad en cada territorio. Sin embargo, el contexto de pandemia también ha resultado propicio para el avance del sector privado en la educación en general y en la formación docente en particular.

De todos modos, tal como se describe en el capítulo 1 de este informe, la mayoría de las/los trabajadores de la educación percibe que las propuestas de formación docente puestas a disposición han resultado insuficientes en su conjunto. En los relatos se puede observar como un emergente significativo la percepción de falta de formación y de acompañamiento para sostener el trabajo en este contexto. Frente a esto se registra que las/los docentes buscan diversas formas de autogestionar los recursos, la formación y el apoyo necesarios para el trabajo en el día a día en tiempos de emergencia sanitaria.

*“Y fuimos muy autodidactas (...), entre todas nos dimos una mano. (...). Pero sí, faltó (formación)... de un día para el otro no estábamos preparados... nadie, ni las familias. Entonces, al principio costó, costó mucho, costó los tiempos.”* (Docente nivel primario, San Juan)

*“Más o menos como la chica de Río Negro, hemos logrado y hemos hecho (...) autocapacitaciones, nos reuníamos por zoom o por meet y aquellas que sabían editar videos nos comentaba cómo se podía realizar, aquellas que sabían utilizar drive nos enseñaba cómo hacer ciertas cosas en drive, aquellas que nos podíamos apoyar emocionalmente también lo hacíamos a través de algún taller o alguna forma de llevarnos y acompañarnos entre todas, en las reuniones presenciales, si bien estábamos en la institución, no nos podíamos reunir en la sala de profesores tanta cantidad de docentes.”* (Docente nivel inicial, Mendoza)

Desde CTERA se viene planteando la necesidad de reconocer a la formación permanente en ejercicio como constitutiva del trabajo de las/los docentes, y como parte de su jornada laboral, con tiempos y espacios colectivos de realización (Duhalde, 2021). Frente al nuevo contexto el tema de la formación emerge con mayor preponderancia entre las/los docentes, fundamentalmente en la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías en el trabajo cotidiano, por lo que la falta de formación y/o experiencias previas en el uso de recursos educativos ha sido detectado entre los relatos de docentes y otros estudios afines (CTERA, 2020). Esta falta de formación y experiencia resulta mayor en los niveles de enseñanza dedicados a las infancias.

Por otro lado, puede observarse que, ante la escasez de experiencia y formación docente para el trabajo remoto, aparecen dos elementos que merecen ser destacados: por un lado, en línea con lo que se viene exponiendo, la percepción del docente de tener la responsabilidad de resolver todas las dificultades, y por el otro, la creación de redes y lazos de solidaridad entre docentes, entre docentes y equipos de conducción, para afrontar las situaciones que se presentaban.

*“... para mí fue un gran trabajo a nivel institucional, porque no solamente tuvimos que pensar en qué plataforma utilizar, sino cuál era mejor para el contexto en el que estábamos trabajando, cuál requería menos uso de datos, cuál requería que sea menos pesado para poder mantener un encuentro sincrónico. Todo eso fue investigación por parte de las y los docentes para poder tener unas clases más o menos dignas.”* (Docente nivel primario, Neuquén)

*“Si bien nos comunicábamos telefónicamente (...), todas éramos docentes veinticuatro siete, recién a fin de año se hicieron los Meet. En lo particular, en lo personal y a nivel institución, recibimos mucho apoyo y mucha ense-*

*ñanza por parte de los directivos. Y también se pusieron toda la tarea al hombro, ellos investigaban, y entonces te mandaban. (...) Trabajábamos a la par, por eso elegí la palabra red, porque yo sentí que entre todos nos ayudábamos.” (Docente nivel primario, Entre Ríos)*

La constitución de diversos espacios de colaboración, redes y acciones institucionales que se motorizaron entre las y los docentes, es un elemento a considerar en relación al proceso de toma de decisiones que da cuenta de cierta autonomía institucional en el trabajo docente. Reconocer y potenciar estas experiencias de trabajo colaborativo e institucional, deberá ser un tema a considerar en el diseño de políticas públicas futuras, en particular aquellas que promuevan usos críticos de los medios digitales y que permitan distanciarse de las lógicas mercantiles basadas en “enlatados” educativos producidos por empresas privadas.

## Grados de control y autonomía en el proceso de trabajo docente

Las nuevas exigencias físicas, mentales y emocionales también permiten observar la dimensión de control sobre el proceso de trabajo: la reconfiguración obligada, hecha día a día, “inventando” y poniendo a prueba su formación, los recursos disponibles (materiales, tecnológicos, entre otros) y el modo en que se tomaron las decisiones para la concreción de la tarea pedagógica sugieren una tensión entre el control y la autonomía en el trabajo cotidiano. Como se dijo anteriormente, en algunos aspectos -particularmente en lo relativo al uso de dispositivos, y a la formación en el uso de las tecnologías-, es posible observar la autonomía de las/los docentes en la toma de decisiones respecto del cómo encarar la propuesta pedagógica para dar continuidad en escenarios remotos y bimodales. En otros aspectos, en cambio, puede observarse un excesivo control por parte de las autoridades de las instituciones, muchas veces presionadas desde las autoridades intermedias y superiores.

*“En ese sentido nos super controlan todo el tiempo. En pandemia sentía esto, cumplí horario, me entregas la planificación, me tenés que mandar el correo. Ella nos decía yo de 8 a 9 recibo planificaciones. Perfecto, marchaban los correos, rogando que ande internet o tener datos. Pero por ahí era un día viernes, que yo decía bueno, ya está llegó el viernes. Llegaba un correo y si no le contestaba, porque había compañeras que no le contestaban. (...) Si no le llegaban a contestar te escrachaba, “contesten de que recibieron” “recibido” y me seguían llegando. (...). Y si no las respondías se venía a una reunión por zoom y ahí venía dale que dale que dale. Entonces como que en ese sentido también fue estresante. Yo no porque ya tengo muchos años en la docencia, pero para muchas chicas y sobre todo las nuevas, vivían con miedo. “¿Qué me va a decir?” “¿qué va a pasar?” (Docente nivel inicial, Entre Ríos)*

En esta línea, se evidencian algunas “reconfiguraciones obligadas”. Se trata de comunicaciones recurrentes que se emitieron desde los niveles centrales, exigiendo tareas específicas para un determinado momento, o bien una modificación del proceso de trabajo ya sea en los aspectos relativos a la planificación, como a la enseñanza o a la evaluación. Estas reconfiguraciones constantes produjeron la revisión de muchas decisiones institucionales en consonancia con las normativas y comunicaciones que llegaban desde el nivel central, muchas veces alejadas de la realidad institucional y territorial según relatan las/los docentes. Los relatos dan cuenta de la existencia de demandas que llegaban “sin traducción” a las escuelas, sin contextualización y que debían cumplirse en cortos tiempos.

*“El Consejo de Educación manda resolución-resolución, pero finalmente somos los y las docentes quiénes ejecutamos y a veces no se dan cuenta que es muy difícil, (...), quién no está en el aula, quién no está en contacto con los y las estudiantes, tienen como muy..., no sé si es desvirtuada la palabra, pero se pierde el territorio”* (Docente nivel secundario, Neuquén)

*“Todo se trabajó con memos. O sea, si vos a algún profesor le preguntás hoy por hoy ‘¿qué te trajo la pandemia? Un memo’. Un memo en el que decía cómo evaluar, un memo en el que decía cómo trabajar en unidad pedagógica y un memo que organizaba los tiempos para el 10 y llegaba el 20”* (Docente nivel secundario, Córdoba)

Cabe mencionar que la autonomía en el trabajo se vincula con el grado de disponibilidad de los diferentes componentes del proceso laboral. Es decir, que existe mayor autonomía cuando se dispone de recursos materiales y no materiales, de información, de margen para la toma de decisiones, para la ejecución del trabajo, etc. A estos elementos se le suman la previsibilidad del trabajo a realizar, los posicionamientos pedagógicos con los que se asumen las actividades y de las posibilidades que existen para participar en cuanto a la concreción efectiva. La división social y técnica del proceso de trabajo puede entonces constituir un freno a la autonomía, y al margen de maniobra laboral, para tomar decisiones en el trabajo. Esto es, resolver problemas no previstos, decidir entre consignas recibidas que se muestran contradictorias, o hacer frente a incidentes o interrupciones no programadas, etc.

Entre el trabajo prescripto y el trabajo cotidiano del/la docente se pone en juego lo físico, cognitivo y emocional. El/la docente dispone de su propia autonomía, lo que le permite innovar, inventar procedimientos o “arreglárselas” en su proceso de trabajo. Al tratar de reducir la distancia entre lo prescripto y el trabajo del día a día, pueden surgir diferentes situaciones de desgaste en el trabajo, y de allí que la autonomía puede adquirir un significado muy distinto. La autonomía se transforma en “autonomía padecida” como consecuencia de un trabajo deficientemente organizado.

Esto último suele suceder en procesos de cambios abruptos, como el que se ha vivido en pandemia, que fueron realizados y puestos en ejecución sin preparación ni formación previa, donde la autonomía se traduce para el/la trabajador/a en quedar “librado a su suerte” y con escasa comprensión de su marco o encuadre de actuación laboral (Henry, 2020).

*“Me parece que nuestro trabajo docente es algo que amerita ser analizado nuevamente, porque sufrió muchas modificaciones, trabajar con la incertidumbre, en el buen sentido de la palabra, es complejo, lleva a realmente no saber para qué rumbo tomar, y sobre todo cuando no tenés una gestión que está trabajando fuertemente ahí. Y con respecto a lo que les ofrecíamos a los estudiantes, que es una línea muy importante, ahí yo creo que nos debemos, una discusión fuerte, profunda sobre qué damos, qué enseñamos, qué priorizamos, qué dejamos afuera”.* (Docente nivel secundario, Córdoba)

Los relatos y testimonios muestran situaciones de “no saber para qué rumbo tomar”, en tanto se hacen evidentes las situaciones en las que el/la trabajador/a docente no tiene en claro siquiera cuáles son los marcos, encuadres o procedimientos prescriptos a los cuales atenerse en su trabajo, lo que hace que su margen de maniobra -o autonomía- se convierta en total incertidumbre, porque simplemente no sabe qué debe hacer, o cómo hacerlo. Por otro lado, el docente tampoco recibe indicaciones laborales precisas y, por ende, aún en un marco de autonomía se siente desbordado y con un desgaste constante en su trabajo.

## La organización del trabajo docente

Uno de los primeros movimientos que se observaron ante la llegada de la pandemia y la suspensión de la presencia física en las escuelas fue la construcción de redes entre docentes, el establecimiento de lazos de solidaridad, de colaboración y, en muchas ocasiones, de trabajo conjunto y/o colectivo. Esta construcción autónoma de los/las docentes ante la emergencia, tuvo una obstrucción al momento del regreso físico a las escuelas: los protocolos. Como se mencionó en el capítulo 1 de esta investigación, dichos protocolos impedían las reuniones de maestros y maestras, el uso de espacios en común, e incluso los recreos -que muchas veces operan de momento de breve diálogo entre compañeros y compañeras- habían sido reconfigurados. El momento de regreso físico a las escuelas, en lugar de ser planificado y sostenido desde un trabajo colectivo y colaborativo entre docentes, tuvo como marca un trabajo más individual y sujeto a normativas; parafraseando a una docente hay un *extrañamiento a volver a vernos cara a cara*.

*“La ausencia de reuniones, la ausencia de la posibilidad del diálogo y el intercambio con el colega nos pone, nos puso, ante una situación de incer-*

*tidumbre muy fuerte, y ni hablar de aquellos colegas que no manejaban las herramientas digitales, que no tenían un celular acorde, entonces, eso también complejizó mucho el trabajo colectivo entre los docentes y con los estudiantes” (Docente nivel secundario, Córdoba)*

*“Yo una de las cosas que siento que no está en este momento en las escuelas a nivel docente, son los espacios de intercambio. Por el hecho de los protocolos, porque no hay un lugar donde podamos estar. No está esa posibilidad. A veces esos minutos antes de entrar al aula, el recreo, ese espacio de, más allá de que hablamos de algunas cuestiones personales, también muchas veces hablamos de alguna particularidad que esté pasando con algún estudiante o nace algún proyecto “estoy haciendo tal cosa” “uy yo me puedo enganchar”. La comunicación está fallando a pesar de que hay tantas formas. En lo presencial es como que hay un extrañamiento a volver a esos espacios donde podemos hablar cara a cara.” (Docente nivel secundario, Buenos Aires)*

Como se mencionara, si bien desde el Estado nacional se regularon marcos generales y protocolos que impactaron en el trabajo docente, en relación con aquellas formas de organización de trabajo, es notorio observar que son las y los trabajadoras/es de la educación quienes principalmente resuelven una diversidad de aspectos relacionados a los nuevos modos de reorganizar los tiempos, los espacios y la enseñanza.

*“Porque nos tuvimos que poner todos de acuerdo en cierta cantidad, en cierta forma de organizar los trabajos, las actividades, como para que los chicos tuvieran medianamente una cierta coherencia entre todos los espacios. Y bueno, después, más que nada, tuvo que ver la tarea, más allá de eso que era una cuestión formal y casi academicista, con la revinculación con los chicos, con volver a adoptar hábitos propios del intercambio dentro del aula, tiempos para hablar, tiempo para escucharnos...” (Docente nivel secundario, Chubut)*

*“El equipo directivo tiene que tener un proyecto, un proyecto político, un proyecto ético, epistemológico, si no cada uno corre para donde puede y hace lo que puede. Es muy importante que haya un proyecto, para dónde vamos, y que hayan algunos ejes por ciclos, mínimo, porque si no, cada uno anda con su librito y va tapando y va solucionando como puede”. (Docente nivel secundario, Neuquén)*

La organización del trabajo se vio completamente reconfigurada tanto en el tiempo del ASPO, DISPO, como en el regreso a la presencialidad en las instituciones educativas. Tal como sucedió en todos los niveles del sistema educativo, las rutinas habituales condicionadas por los protocolos se vieron alteradas; especialmente en el caso de la educación inicial donde la falta de contacto con las/los niñas/os y/o las exigencias del control en

el marco de los procedimientos de sanitización constante, generaron una carga laboral mayor.

En general, en muchas instituciones de los distintos niveles educativos, las condiciones descritas se superponen con situaciones edilicias y de infraestructura no acordes a la nueva organización de los espacios, para dar respuesta a protocolos establecidos.

*"Las idas y venidas a nivel protocolos y cuestiones políticas de la ciudad, que también fueron temas de batallar todo el año. Protocolos ambiguos que dejaban abierto a criterios de conducciones o directivos que no son profesionales de la salud. Situaciones que también van de algún modo desgastando, pero siempre al pie del cañón y dando lo mejor. Ya teníamos la experiencia del año pasado también, que fue muy ardua organizarnos."*  
 (Docente nivel inicial, CABA)

*"Donde yo trabajo la infraestructura de nuestras salas no es acorde a lo que nos pedía el protocolo porque mi sala en particular por ejemplo mide 2 x 2 y yo tenía 12 alumnos dentro de esa sala, entonces era casi imposible mantener el distanciamiento que nos pedían entonces bueno aparte de eso no contábamos con agua ni luz teníamos problemas con las cañerías y con el sistema eléctrico porque son salas que están muy añejas se están pidiendo hace nueve años"* (Docente nivel inicial, Misiones)

Respecto de los recursos organizativos, uno de los aspectos sustanciales de las condiciones laborales refiere a "cómo" se daba el regreso al trabajo presencial en las escuelas y en los territorios:

*"Algo que también pasó, no sé si pasó en otras provincias, pero en el caso de Neuquén, por ahí había un problema edilicio en la escuela y nos decían "bueno, vuelvan a la virtualidad". Entonces ahí, en un momento nos detuvimos y dijimos no, la virtualidad no puede venir a tapar los problemas históricos edilicios de las escuelas, no es que se rompe algo, no hay luz, no hay gas, "bueno, vayan a casa y den". (...) El colegio en el que estoy particularmente, llueve afuera y llueve adentro. Siempre problemas con la caldera, entonces bueno, está bueno visibilizar también estas cuestiones"*  
 (Docente nivel secundario, Neuquén)

*"Hay realidades diferentes. El anexo, por ejemplo, hay dos cursos que todavía no se pudo volver a la presencialidad plena, segundo y tercer año, porque son muchos, mucha cantidad, y no hay un espacio físico para que puedan estar todos respetando mínimamente las medidas de distanciamiento y bueno, también nos faltan bancos y sillas, algo histórico lamentablemente, que está faltando desde hace bastantes años"* (Docente nivel secundario, Santa Fe)

*“Nosotros sufrimos, atravesamos conflictos gremiales muy fuertes en relación a la falta de mantenimiento edilicio de las escuelas, y a la falta de actualización de nuestro salario, en relación a lo que era hace unos 5 años atrás. Eso ha implicado un motivo más de desazón a la situación de no haber estado en clases durante el 2020.”* (Docente nivel secundario, Chubut)

Algunos de los relatos de las entrevistadas/os dan cuenta de que la situación de infraestructura en las escuelas, pese a que las entidades gremiales habían advertido y exigido su monitoreo en forma preventiva y previa a la pandemia, no estaban en condiciones de funcionar para el reinicio de la actividad escolar; situación con divergencias jurisdiccionales.

Un caso emblemático, que también pone en evidencia y ejemplifica los reclamos por condiciones de salud y bioseguridad en las escuelas a nivel nacional, fue la explosión que causó la muerte de la docente Mónica Jara y los trabajadores Mario Spinedi y Nicolás Francés en la provincia de Neuquén<sup>42</sup>. Otro ejemplo de los reiterados reclamos y exigencias de las/los trabajadoras/es docentes también se observa en la Ciudad de Buenos Aires<sup>43</sup>, que cuenta con recursos sustanciales -dado su PBG jurisdiccional<sup>44</sup>- para garantizar condiciones edilicias y sanitarias y, sin embargo, es un caso paradigmático ante la falta de mantenimiento, de inversión y desfinanciamiento en infraestructura escolar.

La reconfiguración de la jornada laboral constituyó una de las esferas más importantes para analizar, pero también se tornó significativo considerar las pautas y la organización del trabajo docente al momento de observar el apoyo que tuvieron las/los trabajadores para implementar el trabajo remoto o bimodal, y adecuar su proceso de trabajo a las realidades que se iban presentando. Al principio de la pandemia, se observa la falta o demora en la planificación por parte de las autoridades educativas de los gobiernos jurisdiccionales, dejando muchas veces la carga de la responsabilidad en los hombros de las/los docentes ante la inédita situación que se vivía. Esto implicó que cada trabajador/a tuviera que afrontar en el ámbito personal (de sus hogares) e individual, un problema de carácter fuertemente colectivo, y que requería de un apoyo institucional que tardó en llegar, fue escaso o en varias ocasiones no se logró.

---

42 “El 29 de junio en la Escuela Albergue 144 de la Aguada San Roque, otra explosión mientras se realizaban trabajos de mantenimiento y refacción se cobra la vida de nuestra compañera Mónica Jara. La escuela estaba en obra, los obreros trabajando, y los/las trabajadoras de la educación también ahí, los estudiantes se habían retirado unos minutos antes, lo cual evitó un hecho aún más triste y lamentable.” [www.ctera.org.ar](http://www.ctera.org.ar)

43 Véase los sucesivos reclamos de las/os trabajadoras/es de la educación en este sentido. [ute.org.ar](http://ute.org.ar)

44 El Producto Geográfico Bruto (PGB) es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio provincial y es equivalente a lo que a nivel del país en su conjunto se conoce como Producto Interno Bruto (PIB). Véase datos del PBG jurisdiccional de la CABA. [www.estadisticaciudad.gob.ar](http://www.estadisticaciudad.gob.ar)

Nos parece necesario destacar el desarrollo de experiencias de trabajo colaborativo y en redes entre docentes, que frente a esta situación inédita vivida durante la pandemia lograron generar espacios de contención, solidaridad y reflexión para ayudar a sostener el trabajo pedagógico.

## Reflexiones acerca de la situación del trabajo docente

En este eje de investigación se identificaron ciertas tendencias que muestran diversas modificaciones en los puestos y procesos de trabajo docente. Estas han sido, además, reconfiguraciones abruptas sin planificación ni previsión, que se presentaron de forma inédita y con una enorme amplitud, profundidad y expansión. Como denominador común, se encontró que ha sido el esfuerzo de las y los docentes lo que fundamentalmente sostuvo la continuidad pedagógica. Esto permite comprender inicialmente las enormes repercusiones que estas modificaciones han traído no solo sobre el trabajo en sí sino también sobre la salud psico-biosocial de las y los trabajadores y su entorno.

Si bien queda pendiente observar si las modificaciones laborales que aparecieron como transitorias permanecerán más tiempo de lo pensado, o algunas de ellas han llegado “para quedarse” (como se escucha con cierta recurrencia en ciertos sectores académicos y mediáticos), es importante identificarlas para dar cuenta de problemáticas emergentes acerca del trabajo docente que se han presentado y/o agudizado en este contexto.

Teniendo en cuenta esta información presentada, se considera que es momento de repensar con mayor detenimiento respecto a qué trabajo está configurándose en estos tiempos, qué transformaciones, reconfiguraciones o cambios han llegado efectivamente para quedarse y cuáles son las posibilidades de reflexionar acerca del trabajo docente que efectivamente queremos. El recorrido realizado y la experiencia de estos años de pandemia pueden servir como un puntapié para la reflexión colectiva.

Tal como se ha descrito en la presente investigación, el trabajo produce desgaste cuando se desarrolla de forma aislada y fragmentaria; cuando existen diferencias estructurales en las escuelas -dada la desigualdad socioeconómica- con la consecuente disparidad en la disponibilidad de recursos, condiciones, formación y herramientas digitales para la realización de dicha labor; cuando no está regulado normativamente y cuando implica prácticas que producen lesiones a la salud y bioseguridad de las personas, o vulneran sus derechos laborales conquistados. De ahí que es central poner en debate y reflexionar acerca de qué trabajo docente se necesita y revisar profundamente su sentido. Las instancias y espacios destinados para ello se tornan fundamentales (Paritarias, Comisiones Mixtas, Congresos pedagógicos, Jornadas institucionales, etc.), y será seguramente con una participación efectiva de las y los trabajadores de la

educación y de sus representantes gremiales que podrá configurarse un nuevo escenario que siga contemplando el derecho social a la educación y los derechos laborales.

En este capítulo se ha mostrado que las tres dimensiones constitutivas del trabajo docente -condiciones del puesto y del proceso de trabajo, organización institucional y política curricular- son integrales y no pueden ser pensadas de manera aisladas para cualquier proyecto educativo que se diseñe desde la perspectiva de la educación como derecho social. Es un desafío, entonces, abordar estas dimensiones desde su integralidad (Duhalde, 2021).

Los debates acerca de la educación y el trabajo docente en los tiempos que corren demandan de investigación, reflexión, debate y construcción colectiva, pero también requieren de acuerdos políticos, garantías y responsabilidades de parte del Estado, nacional y jurisdiccionales: esto es niñas/os, adolescentes, jóvenes y docentes en la escuela, fundamentalmente con condiciones dignas de trabajo y estudio, con la convicción de que la educación es un derecho social impostergable para el desarrollo de sus vidas y sus comunidades, y fuente de los derechos aún por conquistar.

## Consideraciones finales

La Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación de la República Argentina históricamente ha producido conocimientos en el campo de la educación. Siempre lo ha hecho de manera sistemática, y como una tarea de organización necesaria y complementaria a sus acciones y planteos reivindicativos en defensa de la educación pública y de los derechos laborales docentes.

En esa misma línea se inscribe este nuevo informe de investigación que pone en circulación la CTERA para dar cuenta de la situación educativa y de las problemáticas emergentes en la escolaridad durante la pandemia en Argentina. Se trata de lo que el equipo de investigación ha dado en llamar “el Capítulo Argentina”, en tanto que el presente informe retoma la investigación más amplia realizada durante 2020 por la IEAL sobre la situación laboral y educativa en América Latina, para profundizar el caso de nuestro país con información y datos más pormenorizados.

En el “Capítulo Argentina” fue posible profundizar sobre los aspectos normativos que, como tales, han regulado las prácticas educativas en el contexto de referencia. En tal sentido, la investigación no solo describe de manera exhaustiva el discurso del cuerpo normativo emanado de los poderes del Estado para regular las prácticas educativas en contexto de pandemia, sino que también muestra la importancia de poner en tensión los significantes de dicho cuerpo normativo con los sentidos y significados que le dan las/los referentes políticos de las distintas jurisdicciones y las/los docentes desde las realidades escolares concretas. En este sentido, la investigación también pone en cuestionamiento a los enfoques unicauales que hablan de impactos lineales (en una sola dirección) de las leyes sobre las realidades, en este caso, educativas. Aquí, por el contrario, se pone en evidencia que los cuerpos normativos son “interpretados” por los sujetos que se sienten interpelados por los mismos, generando tanto aceptaciones en sentido amplio o ciertas adecuaciones, como lisas y llanas resistencias.

Tal como se había observado en la investigación de la IEAL (Tomo 1), este informe sobre la Argentina también corrobora que las empresas privadas del sector informático y comunicacional se han expandido y han tenido una considerable injerencia en el campo educativo, especialmente a través de la formación docente y del ofrecimiento de plataformas digitales, recursos y materiales didácticos “enlatados”. Los marcos legales descritos en el primer apartado de este informe demuestran que el objeto de la regulación principalmente se circunscribe a los protocolos para la presencialidad y/o virtualidad en condiciones sanitarias, la priorización de contenidos, la readecuación de los tiempos pedagógicos y los sistemas de evaluación, entre otras cuestiones, pero permanece ausente cualquier

tipo de normativa que regule de manera restrictiva la expansión corporativa de los sectores privados sobre la educación pública.

Si bien en el caso de Argentina hay una mayor presencia relativa del Estado respecto a la de otros países de la región, igualmente el rastreo de información realizado en las realidades educativas provinciales, da cuenta que la iniciativa privada prolifera y se expande a través de diversos canales, ya sea por los convenios firmados con los gobiernos provinciales o por la misma iniciativa de docentes que recurren a plataformas y propuestas que el sector privado pone “al alcance de la mano” en el contexto del capitalismo de plataformas; ya se sabe, con qué intenciones.

Con relación al trabajo docente, el informe refrenda que la intensificación de la jornada laboral tuvo un alto impacto negativo en la salud de las/los docentes como consecuencia de las nuevas condiciones de trabajo, tal como ya se venía evidenciando en las anteriores indagaciones en que ha participado la CTERA. Pero además, en este “Capítulo Argentina”, se agrega la situación de incertidumbre/angustia de la docencia generada por las marchas y contramarchas, órdenes y contraórdenes, respecto a la “vuelta a las escuelas” o a la llamada “nueva normalidad”; ya que los deseos, en algunos casos, y presiones en otros, llevaron a las y los docentes al centro del debate sobre la necesidad de abrir las escuelas, como si ello dependiera solo de la voluntad de las y los trabajadores de la educación que, en muchos casos, son quienes sostuvieron la continuidad pedagógica y afrontaron las diferentes situaciones problemáticas que se presentaron, tanto en la relación con las autoridades como en la relación con las familias que, de manera diversa, han comprendido o no lo complejo de dicha situación.

La contribución de este trabajo además radica en la cuestión acerca del sujeto que investiga. Tal como lo viene haciendo CTERA, en esta oportunidad también se ha constituido un equipo de investigación interdisciplinar que integra a referentes del campo académico, con distintas trayectorias en la investigación educativa, como a docentes y referentes sindicales que habitan la cotidianeidad de las escuelas y los territorios desde los cuales aportan la perspectiva situada acerca del objeto de investigación.

Al conocimiento que se ha producido sobre la situación de la educación en tiempos de pandemia, se suma este informe en perspectiva de clase trabajadora que observa y analiza el objeto, siendo parte del mismo, rompiendo el requisito de externalidad que se impone/exige desde los modos tradicionales de hacer ciencia. Esto no significa desconocer a “lo académico” per se, sino que, por el contrario, se vincula e integra como una manera de potenciar y enriquecer, complejizar y desnaturalizar miradas acerca de los objetos de estudio.

El proyecto de investigación se presenta como un espacio de intercambios, debates, reflexión y construcción de conocimientos que además posibilita la formación para las/los participantes a partir del trabajo de conceptualización de los encuentros y materiales, la elaboración de guías e instrumentos para relevar y sistematizar la información. Es un modo de producir conocimientos en el cual los integrantes del equipo pueden ser objeto de estudio y a la vez sujetos protagónicos del proceso de investigación.

Este informe pretende aportar herramientas para profundizar el debate sobre qué docencia y qué escuela queremos para estos tiempos, que posibiliten incidir en la disputa y construcción de políticas públicas que amplíen las condiciones para hacer efectivo el derecho social a la educación.



## Referencias bibliográficas

Arias Ortiz, E., Rieble-Aubourg, S, Álvarez Marinelli, H., Rivera, M. C., Viteri, A., López, Á., Pérez Alfaro, M., Vásquez, M., Bergamaschi, A., Noli, A., Ortiz Guerrero, M. y Scannone, R. (2020). *La educación en tiempos del coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe frente al COVID*. Documento para la discusión IDB-DP-00768, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publications.iadb.org

Ball, S.(1997). *Education Reform. A critical and pos-structural reform*. Buckingham, Open University Press.

Ball, S. (2003). *Profesionalismo, gerencialismo y performatividad*. Revista Educación y pedagogía, 15 (37), 87-104, Universidad de Antioquía, Facultad de Educación, Colombia.

Ball, S. (2008). *New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education, Political Studies*, 56 (4), 47-765.

Ball, S. (2014). *Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa*. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 22 (41), 1-17. epaa.asu.edu

Ball, S. y Youdell, D. (2007). *La privatización encubierta de la educación pública*. Instituto de Educación, Universidad de Londres.

Basualdo, V. (27 de septiembre de 2020). *Resistencias frente a abusos empresariales en pandemia*, Página 12, Suplemento Cash, Buenos Aires. www.pagina12.com.ar

Betancourt, O. (1999). *Texto para la enseñanza y la investigación de la salud y seguridad en el trabajo*. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud-FUNSAID. Primera edición, Quito.

Bazan, V. (2013). *El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas*. Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca. Año 11, N° 1, 2013, 37 - 88.

Berlanga, C., Morduchowicz, A., Scasso, M. y Vera, A. (2020). *Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe. Claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales*. OREALC/UNESCO-BID, Santiago de Chile. dx.doi.org

Bertranou, J. (2015). *Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. Revista Estado y Políticas Públicas, N° 4, FLACSO Argentina.

Bidart Campos, G. (2006). *Manual de la Constitución reformada*. Tomo 1. Buenos Aires: Ediar.

Bosch, L., Menegazzo, L. y Galli, A. (1969). *El jardín de infantes de hoy*. Bases teóricas y elementos prácticos. Buenos Aires: Librería del Colegio.

Castellani, A. (2019). *¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación*. Argentina (2015-2018). Informe de Investigación N°6, Observatorio de las elites. CITA UMET-CONICET.

Clerc, J. M. (1987). *Introducción a las condiciones y el medio ambiente de*

trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Cornejo Chávez, R., Araya, R., Parra, D. y Vargas, S. (18 de agosto de 2020). *El bienestar/malestar emocional de los/as docentes y la "bitácora" del abandono*, Diario UChile. radio.uchile.cl

Cornejo Chávez, R., Etcheberrigaray Torres, G., Vargas Pérez, S., Assaél Budnik, J., Araya Moreno, R. y Redondo-Rojo, J.(2021). *Actividades emocionales del trabajo docente: un estudio de shadowing en Chile*. Quaderns de Psicologia Vol. 23, Nº 1. doi.org

Cornejo, R. (2020, 25 de junio). Conversatorio "El lugar de las emociones en el currículum, la pedagogía y el trabajo docente"[video]. Facebook Live.

CTERA (2020). *Informe de la Encuesta Nacional de CTERA: Salud y condiciones de trabajo docente en tiempos de emergencia sanitaria COVID19*. Secretaría de Salud Laboral y Secretaría de Educación de la CTERA. www.ctera.org.ar

Dejours, C. (1998). *El factor humano*. Ed. Humanitas, Buenos Aires.

Delgado Ramos, G. C. y Romano, S. M. (2013). *Medio ambiente, fundaciones privadas y asistencia para el desarrollo en América Latina*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH/UNAM) Universidad Nacional Autónoma de México. México

Duhalde, M. (2021) La escuela pública y el trabajo docente Tensiones entre el derecho a la educación y la mercantilización educativa. *Revista Argentina de Investigación Educativa*. Vol. I, (1), 57-65. portalrevistas.unipe.edu.ar

Durand, C. (2021). *Tecnofeudalismo: crítica de la economía digital*. Coedición: Kaxilda- La Cebra, España-Argentina.

Falleti, T., González, L. y Lardone, M. (eds.) (2013). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.

Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*. Traficantes de sueños, Madrid.

Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S., Duhalde, M. (2019). La privatización educativa en Argentina. Segunda edición. Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte". Buenos Aires: Secretaría de Educación, CTERA. mediateca.ctera.org.ar

Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial, Quito: FLACSO Ecuador.

Fraser, N.(2019). *¡Contrahegemonía ya! Por un populismo progresista que enfrente al neoliberalismo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Friedrich, C.(1946). *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

González, H. (2013). "La educación desde la perspectiva del trabajo". X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

González, H. (2019). "¿Qué trabajo es el trabajo de educar?". En Política educativa, sindicalismo y trabajo docente: hacia la resignificación de los debates

políticos y académicos en torno a las prácticas pedagógicas y sindicales para una educación popular y socialmente emancipadora/ Federico Tálamo ... [et al.]; compilado por Federico Tálamo; Mariano Rozados. - 1a. ed. adaptada. - Paraná: AG-MER Editora, 2019.

González, H., Spessot, A., Rinaldi, R., Crespo, A. y Escalante, M. (2009). *Reconociendo nuestro trabajo docente. Un diálogo necesario entre teorías y prácticas*. Volumen 1 de la Serie formación y trabajo docente. Ediciones CTERA, Buenos Aires. [mediateca.ctera.org.ar](http://mediateca.ctera.org.ar)

Granato, L. (2015). *Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas*. Revista Prolegómenos Derechos y Valores, 18, (36), 117-134.

Henry, M. L. (2020). "Riesgos psicosociales del trabajo durante la pandemia: entre la proliferación de protocolos y la autonomía padecida". En *Pandemia y riesgos psicosociales en el trabajo. Una mirada interdisciplinaria y la experiencia sindical / Julio César Neffa...* [et al.]- 1a ed.- Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2020.

IEAL, CNTE/Red Estrado (2021). *Trabajo docente en tiempos de pandemia: una mirada regional latinoamericana*. Brasíla, DF, Criatus Design e Editora. [mediateca.ctera.org.ar](http://mediateca.ctera.org.ar)

IEAL (2021). *Situación laboral y educativa de América Latina en el contexto de la pandemia COVID-19: Principales tendencias*. IEAL, CIFRA-CTA T, IIPMV-CTERA, IEC-CONADU. [www.ei-ie.org](http://www.ei-ie.org)

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel, Barcelona.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York, Harper Collins.

Kuehn, L. (2020). *El capitalismo de plataforma virtual coloniza la educación*, Red SEPA, Canadá. [idea-network.ca](http://idea-network.ca)

Lozares, C., Verd, J. M., Moreno, S., Barranco, O. y Massó, M. (2004). *El proceso de trabajo desde las perspectivas de la actividad situada y del conocimiento socialmente distribuido*. Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 22, Número 1, Barcelona, 67-87.

Ministerio de Educación de la Nación (2020a). *Relevamiento de Iniciativas jurisdiccionales de continuidad pedagógica en el contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio*. Secretaría de Educación, Subsecretaría de Planeamiento, Prospectiva y Educación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mayo 2020. [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

Ministerio de Educación de la Nación (2020b). *Políticas educativas implementadas en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diciembre 2020. [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

Ministerio de Educación de la Nación (2020c). *Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*, Informe preliminar encuesta a hogares. Julio 2020, Buenos Aires. [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

Morgade, G. (2020). *La pandemia y el trabajo de las mujeres en foco: acerca del «cuidado» como categoría y eje de las políticas*. En: Dussel, Ferrante y Pulfer (Comps.) *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera*. Universidad Pedagógica Nacional, Buenos Aires.

Montes Cató, J., Palermo, H., Spinosa, L. y Ventrisci, P. (2020). *La situación del empleo en Argentina durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio*. Informe a partir de una encuesta autoadministrada a delegados y delegadas sindicales del sector público, servicios, comercio e industria. [www.ceil-conicet.gov.ar](http://www.ceil-conicet.gov.ar)

Novick, S. (2014). *Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documentos de trabajo, Nro 69, Septiembre de 2014.

O'Donnell, G. (2008). *Algunas reflexiones sobre la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 42. Caracas.

OCDE (2020). *COVID-19 and developing countries: Policies and partnerships to respond, reset and rebuild better*. Policy Statement by the Members of the Governing Board of the OECD Development Centre, En: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OIT (2011). *Manual de buenas prácticas en teletrabajo*. 1ra. ed. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Unión Industrial Argentina.

Oszlak, O (1997). *La formación del Estado argentino. Origen, proceso y desarrollo nacional*. Editorial Planeta, Buenos Aires.

Oszlak, O y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4.

Puiggrós, A. (2017) *Adiós, Sarmiento. Educación Pública, Iglesia y Mercado*, Colihue, Buenos Aires.

Rovelli, L. (2018). *Instrumentos para el análisis de las políticas educativas*. En: C. Suasnábar, L. Rovelli y E. Di Piero (Coords.). *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. La Plata, Edulp.

SITEAL (s.f.), *Sistematización de respuestas de los sistemas educativos de América Latina a la crisis de la COVID-19*. UNESCO. Recuperado el 13 de octubre de 2020 de [www.siteal.iiep.unesco.org](http://www.siteal.iiep.unesco.org)

Spiller, P. y Tommasi, M. (2000). *El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 40, (159), 425-464.

SUTEBA (2018). *Contenidos conceptuales sobre: Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT)* [Documento inédito]. Secretaría de Salud Suteba Provincia, Buenos Aires.

SUTEBA (2021). *El trabajo presencial/el trabajo remoto. Tensiones de Procesos de Trabajos diferentes*[Documento inédito]. Secretaría de Educación Suteba Provincia, Buenos Aires.

UIS (2020). *Innovación en los datos para producir indicadores del ODS 4: Informe analítico global de metadatos de EMIS*. Montreal, UNESCO Institute for Sta-

tistics. (Documento de información 65).

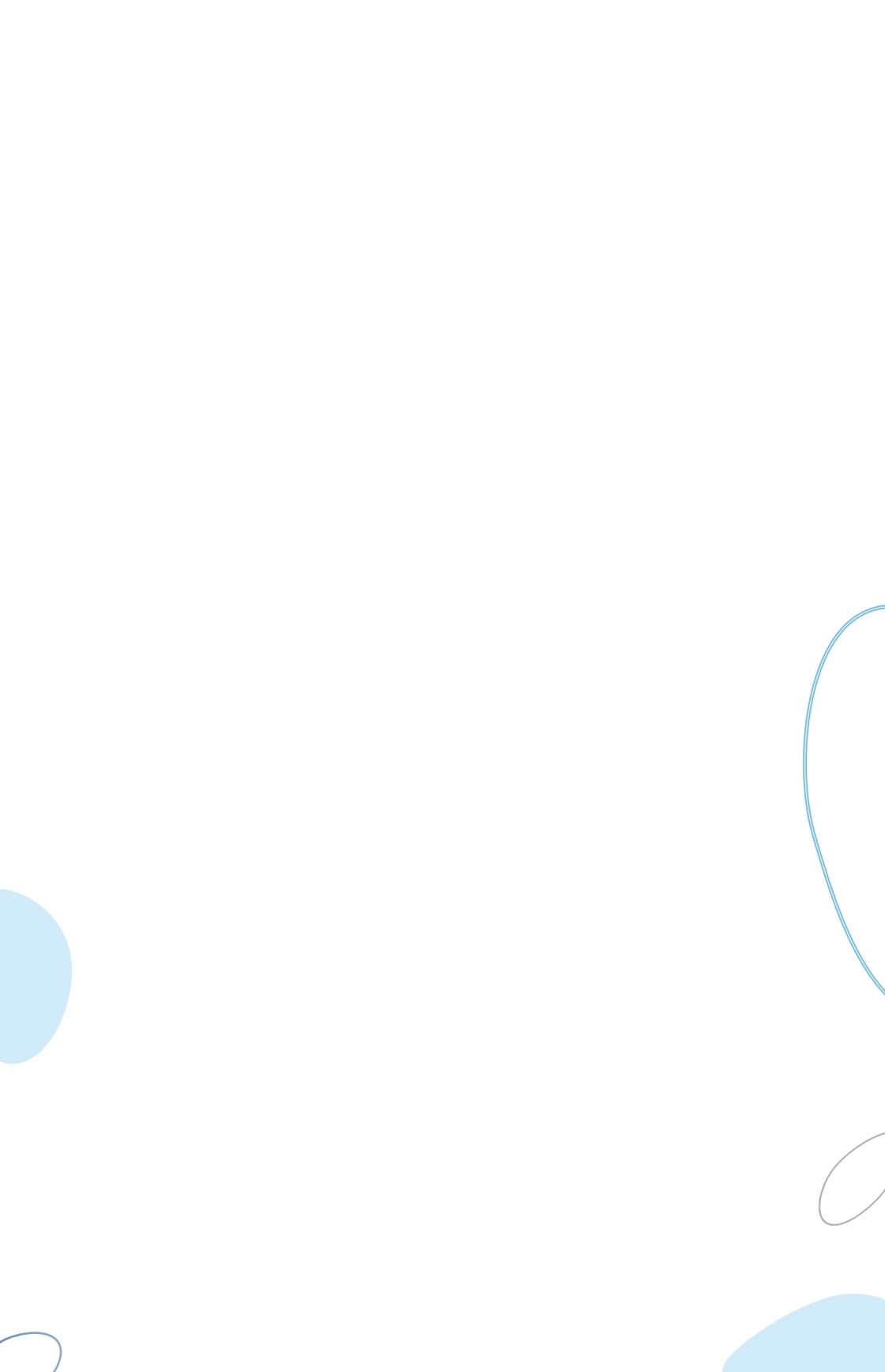
UNESCO (2020), La educación en América Latina y el Caribe ante la COVID-19. Página Web oficial. [es.unesco.org](http://es.unesco.org)

Verger, A. y Normand, R. (2015) *Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativo global*. Educação & Sociedade Vol. 36, (132), 599-622.

Wanschelbaum, C. (2021). *La ofensiva de la derecha en la educación y las formas encubiertas de privatización*. Espacios en blanco. Revista de Educación (Serie Indagaciones), 1, (32), 173-186. [ojs2.fch.unicen.edu.ar](http://ojs2.fch.unicen.edu.ar)

Williamson B. y Hogan A. (2020). *La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la COVID-19*, Internacional de la Educación Ed., Reino Unido.

Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de vigilancia*, Paidós, eBook, Tr. Albino Santos.





*Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)*

*Usted es libre por:*

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

**Adaptar** — remezclar, transformar y crear a partir del material

*Bajo los siguientes términos:*

**Atribución** — *Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciente.*

**NoComercial** — *Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.*

**CompartirIgual** — *Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.*

# Situación educativa y problemáticas emergentes durante la pandemia en Argentina

Adriana Puiggrós, Miguel Duhalde, Liliana Pascual, Luz Albergucci, María Dolores Abal Medina, Andrea Núñez y Gabriel Martínez

Junio 2022



Este informe de CTERA aporta a la reflexión acerca de la situación educativa y de las problemáticas emergentes en la escolaridad durante la pandemia en Argentina. Retoma la investigación realizada en 2020 por la IEAL sobre la situación laboral y educativa en América Latina, profundizando y haciendo foco en nuestro país.

La investigación analiza aspectos normativos que han regulado las prácticas educativas en contexto de pandemia, poniendo en cuestionamiento los enfoques unicausales que piensan en impactos lineales de las leyes, y resaltando que los cuerpos normativos son “interpretados” por los sujetos, que pueden generar aceptaciones, adecuaciones o resistencias. También aborda la injerencia que las empresas privadas han tenido en el campo educativo, especialmente a través de la formación docente y de las plataformas digitales, recursos y materiales didácticos. Destaca la ausencia de normativas que regulen de manera restrictiva la expansión corporativa de los sectores privados sobre la educación pública.

En cuanto al trabajo docente se plantea que a la intensificación de la jornada laboral durante la pandemia se agrega la incertidumbre generada por las marchas y contramarchas de esta etapa, en la cual se presentaron modificaciones inéditas, abruptas y sin previsión, destacándose que ha sido el esfuerzo de las y los docentes lo que fundamentalmente sostuvo la continuidad pedagógica.

El informe en perspectiva de clase trabajadora pretende aportar herramientas para profundizar el debate sobre qué docencia y qué escuela queremos para estos tiempos. Como así también busca incidir en la disputa y construcción de políticas públicas que amplíen las condiciones para hacer efectivo el derecho social a la educación en nuestro país.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por Ediciones CTERA - Junio 2022

ISBN 978-987-46559-8-1

