Volume 22 Issue 55
Originally issued as G12

Global Journal of human-social science: G
Linguistics & Education
Volume 22 Issue 12 Version 1.0 Year 2022
Type: Double Blind Peer Reviewed International Research Journal
Publisher: Global Journals
Online ISSN: 2249-460X & Print ISSN: 0975-587X

The Data behind the Decisions: Educational Public Policies in a Pandemic Context

By Dra. Constanza Mazzina
Universidad de la Ciudad de Buenos Aires

Abstract- The essay aims to study the process of reopening schools and returning to attendance as a public policy decision. For this, we analyze both the closure of schools and the policies adopted in that context, as well as the consequences that said closure had. Finally, we present the first data on the educational performance of the school population in the post-pandemic. The study deals with Argentina focusing on the City of Buenos Aires.

Keywords: covid 19. school closures. educational policies. reopening of schools. school evaluations.

GJHSS-G Classification: DDC Code: 614.5 LCC Code: RA644.S17



Strictly as per the compliance and regulations of:

© 2022. Dra. Constanza Mazzina. This research/ review article is distributed under the terms of the Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). You must give appropriate credit to authors and reference this article if parts of the article are reproduced in any manner. Applicable licensing terms are at https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

The Data behind the Decisions: Educational Public Policies in a Pandemic Context

Los Datos Detrás de las Decisiones: Políticas Públicas Educativas en un Contexto de Pandemia

Dra. Constanza Mazzina

Resumen- **El ensayo tiene por objetivo estudiar el proceso de reapertura de escuelas y regreso a la presencialidad como una decisión de política pública. Analizamos para ello tanto el cierre de escuelas y las políticas adoptadas en ese contexto, como las consecuencias que dicho cierre tuvo. Finalmente presentamos los primeros datos sobre el desempeño educativo de la población escolar en la post-pandemia. El estudio versa sobre Argentina haciendo foco en la Ciudad de Buenos Aires.**

Palabras Clave: pandemia covid 19. cierre de escuelas. políticas educativas. reapertura de escuelas. evaluaciones escolares.

Abstract- **The essay aims to study the process of reopening schools and returning to attendance as a public policy decision. For this, we analyze both the closure of schools and the policies adopted in that context, as well as the consequences that said closure had. Finally, we present the first data on the educational performance of the school population in the post-pandemic. The study deals with Argentina focusing on the City of Buenos Aires.**

Keywords: covid 19. school closures. educational policies. reopening of schools. school evaluations.

I. Introducción

Para entender el proceso de políticas públicas, se ha dicho que es necesario analizar cómo se definen y construyen los problemas públicos, cómo se selecciona un conjunto limitado de los mismos y cómo se incorporan en la agenda[1]. Durante años los gobiernos han funcionado de esta manera, fijando objetivos determinados a nivel nacional y provincial, listos para abordarse una vez establecidos los pasos a seguir. No obstante, la pandemia del coronavirus alteró los planes: ya no resultó necesario seleccionar qué tratar, sino que ello se volvió evidente. Con las desigualdades acentuadas y la imposibilidad de convivir en un mismo espacio físico, la planificación tuvo que ocurrir de manera veloz y la implementación resultar eficaz en poco tiempo. Así, a partir de diversas decisiones políticas, la vida de todos los individuos se fue modificando a las circunstancias, y la educación derivó en un gran foco de atención.

Si bien antes de la pandemia 258 millones de niños y jóvenes en edad escolar estaban fuera del sistema y la tasa de pobreza de aprendizajes en los países de ingreso bajo y mediano era del 53% (lo que significaba que más de la mitad de los niños de 10 años no podían leer y comprender un relato sencillo adecuado para su edad), con el coronavirus el deterioro en la educación se profundizó. En marzo de 2020 la interrupción de la escolarización pasó de afectar a 300 millones de estudiantes de 4 países a 1.300 millones en 124 países, y las medidas que en un principio impactaban a un 17% de la población de alumnos mundial pronto perjudicaron a un 73% (UNESCO)[2]. Frente a esto, los gobiernos comenzaron a elaborar estrategias destinadas a lograr avances en un momento en el que todo parecía estar paralizado. Desde conferencias para tranquilizar a los más chicos hasta aplicaciones móviles y plataformas virtuales, se buscó mitigar los efectos de la crisis educativa más importante en nuestra época[3]. No obstante, las medidas adoptadas (como la virtualidad y la consiguiente lejanía de las escuelas) pronto demostraron su carácter provisorio cuando el descontento de la población se hizo notorio. A medida que el mundo se informaba y dejaba el miedo atrás, la desesperación por volver a las aulas conseguía manifestarse por varios medios. De esta manera, y más allá de la dificultad que implicó decidir la suspensión de las clases presenciales, la apertura demostró ser el principal desafío.

Este artículo tiene por objeto estudiar el proceso de reapertura de escuelas y regreso a la presencialidad como una decisión de política pública. Es un artículo descriptivo y argumentativo donde analizamos tanto el cierre de escuelas y las políticas educativas adoptadas en ese contexto, como las

Author: Secretaría de Investigación de la Universidad de la Ciudad de Buenos Aires. e-mail: constanza.mazzina@udelaciudad.edu.ar

[1] Amparo Casar, Ma. y Maldonado, Claudia. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 207 (2008): 1-20. Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política.

[2] Cardini, Alejandra. "Las políticas educativas en tiempos de pandemia". *CIPPEC*, 20 de marzo de 2020. Las políticas educativas en tiempos de pandemia.

[3] Grupo Banco Mundial. *Covid-19: impacto en la educación y respuestas de política pública*. 2020. COVID-19: IMPACTO EN LA EDUCACIÓN.

© 2022 Global Journals

consecuencias que dicho cierre tuvo. Finalmente presentamos los primeros datos sobre el desempeño educativo de la población escolar en la post-pandemia.

II. El Cierre Como Decisión de Política Pública

Como fue mencionado, la pandemia puso contra las cuerdas al régimen que sostuvo la educación durante los últimos 150 años[4]. La suspensión de las clases presenciales en Argentina, que fue establecida el lunes 16 de marzo de 2020 a través de la Resolución N°108/2020 del Ministerio de Educación de la Nación, afectó a alrededor de 12 millones de estudiantes y 900 mil docentes, y se convirtió en una situación inédita en la historia de la escolarización[5]. Tanto el gobierno nacional como las provincias desarrollaron iniciativas para abordar el cierre, y éstas se agruparon en 5 focos de intervención. El primero estaba asociado al desafío de que los estudiantes sigan accediendo a contenidos pedagógicos a través de tecnologías digitales, televisión, radio y la distribución de materiales impresos, mientras que el segundo concentraba las acciones vinculadas con la ampliación de infraestructura digital para reducir la brecha digital. Un tercer grupo de respuestas se orientó al acompañamiento de los docentes en el contexto del aislamiento, y el cuarto grupo de acciones apoyaba la inclusión educativa, ampliando el servicio de alimentación escolar y ofreciendo orientaciones a las familias para que logren acompañar el proceso educativo de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Por último, un quinto foco de respuestas introdujo modificaciones en la organización escolar para garantizar la continuidad pedagógica en un ciclo escolar irregular[6].

a) Acceso a contenidos pedagógicos

Con el lanzamiento del programa "Seguimos Educando", el Ministerio de Educación de la Nación abordó los primeros días sin presencialidad. A través del portal educ.ar, de la Televisión Pública y de emisiones radiales, se difundieron contenidos educativos para todos los niveles en las distintas áreas de conocimiento[7]. Según fuentes oficiales, la plataforma fue desarrollada siguiendo criterios de accesibilidad y usabilidad, incluyendo recursos de autoaprendizaje, sugerencias para familias y docentes, películas, entrevistas, propuestas didácticas y de comunicación a través de redes sociales y herramientas de videoconferencia, propuestas para el tiempo libre y agenda de eventos en línea. Nicolas Trotta, quien en ese entonces se desempeñaba como Ministro de Educación de la Nación, incluso afirmó que las compañías de telefonía habían garantizado que la navegación por dicha plataforma digital sería sin costo, ya que no consumiría datos[8]. A estas propuestas se sumó la elaboración de cuadernillos con actividades pautadas para cada día de aislamiento, disponibles de forma online y en versión impresa[9]. El resto de las provincias se desempeñó de manera similar, con plataformas como "Mi Escuela" de CABA, donde los estudiantes y docentes se podían conectar y acceder al material educativo para la descarga, pero también se implementaron otras medidas como la habilitación de una línea telefónica para atender las consultas de los padres sobre la modalidad de educación a distancia[10].

No obstante, según una investigación realizada por la Universidad Torcuato Di Tella en 2020 en la que se encuestaron a directivos de 150 escuelas públicas y privadas de la ciudad y la provincia de Buenos Aires, la incidencia de los materiales y plataformas que lanzaron los gobiernos tuvieron una incidencia muy baja. Menos de un tercio de las escuelas desfavorables usaba los cuadernillos y tan sólo el 2% se conectaba a través de plataformas educativas oficiales. En las escuelas favorables, el porcentaje era todavía menor. Más aún, ninguno de los 150 establecimientos había mencionado que sus alumnos aprendieran a través de la televisión o la radio, ya que lo habitual era que los colegios trataran contenidos producidos por los propios docentes. Una de las hipótesis posibles mencionadas en el informe es que los materiales impresos del gobierno llegaron cuando las escuelas ya estaban cerradas y cuando ya habían definido sus estrategias. "Hubiera sido necesario dar un tiempo para organizarse, como hizo el sistema de salud. Primero garantizar los insumos y establecer protocolos, y recién después hablar de 'continuidad pedagógica'"[11].

[4] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. (PDF) Educar en tiempos de pandemia Respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina mayo 2020 | Vanesa D'Alessandre - Academia.edu.

[5] Ministerio de Educación de la Nación. *Políticas educativas implementadas en Argentina: continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*. 1a ed - op.cit.

[6] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit.

[7] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit .

[8] "El Ministerio de Educación presentó el programa Seguimos Educando". *Argentina.gob.ar*, 16 de marzo de 2020. El Ministerio de Educación presentó el programa Seguimos Educando | Argentina.gob.ar

[9] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit.

[10] Contreras del Olmo, Victoria; Yannuzi, Juan y Gibelli, Soledad. *Brecha digital en CABA*. Instituto Ideas, 2020. BRECHA DIGITAL EN CABA.

[11] Fernández, Maximiliano. "WhatsApp para unos y Zoom para otros: detectaron dos modelos educativos durante la cuarentena en el AMBA". *Infobae*, 9 de julio de 2020. WhatsApp para unos y Zoom para otros: detectaron dos modelos educativos durante la cuarentena en el AMBA - Infobae.

© 2022 Global Journals

Rápidamente, el aislamiento dejó al descubierto que el sistema educativo no estaba preparado para migrar masivamente a la virtualidad. La proporción de estudiantes y docentes sin conectividad o dispositivos para acceder a los contenidos que se ofrecían en las plataformas y realizar las actividades propuestas se distribuía de manera muy desigual en el territorio argentino y entre niveles socioeconómicos[12]. De eso trataría, justamente, el segundo foco de intervención.

b) Fortalecimiento de la conectividad y ampliación de la infraestructura digital

Según un informe del Observatorio "Argentinos por la Educación" en nuestro País 37 de cada 100 hogares no tienen acceso a internet fijo. Naturalmente, esto genera un gran impedimento en el contacto entre el alumno y el profesor, lo cual es considerado un aspecto central en el proceso educativo[13]. Por esa razón, y como fue mencionado anteriormente, el Ministerio de Educación de la Nación, junto con el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), suscribió un acuerdo de navegación gratuita en todo el país con las tres empresas más importantes de telefonía celular para favorecer el acceso a los portales educativos. Pero, además, la ampliación de la infraestructura digital se apoyó en el aprovechamiento de dispositivos en desuso, entregando 135.000 netbooks y tablets que habían sido adquiridas en el pasado pero que permanecían almacenadas[14]. Esto fue complementado con el "Plan Sarmiento BA", llevado a cabo por el Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad de Buenos Aires, que buscó aportar dichos dispositivos a estudiantes del nivel inicial y primario-secundario respectivamente[15].

Por otra parte, por lo menos 8 provincias estaban ofreciendo el servicio de desbloqueo de computadoras que fueron entregadas en años anteriores y estaban fuera de servicio. Asimismo, la Dirección General de Escuelas de Mendoza, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, organizó una campaña de donación de celulares para entregar a estudiantes que no tenían dispositivos móviles propios. Finalmente, algunas provincias destinaron recursos para adquirir software y servicios informáticos en la nube. Muchas provincias incluso gestionaron licencias de uso de plataformas para el intercambio sincrónico entre inspectores y directivos, directivos y docentes, y docentes y estudiantes[16].

Sin embargo, el alcance de las políticas mencionadas no fue total. La evaluación de la continuidad pedagógica, que el Ministerio de Educación difundió en julio de 2020, arrojó que el 10% de los alumnos -más de un millón de chicos- no tuvo contacto con la escuela durante la cuarentena. Los jóvenes de contextos vulnerables, por falta de dispositivos electrónicos, mala conexión a internet, hogares inadecuados para el estudio y familias sin el capital social y educativo para poder acompañarlos, han sido y serán los más perjudicados[17].

c) Acompañamiento a docentes

El gobierno nacional, a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) volcó a la virtualidad cursos de formación docente que requirió triplicar la capacidad de almacenamiento de los servidores. Del mismo modo, las provincias fortalecieron la oferta de capacitación docente en el formato virtual alrededor de diferentes temáticas: al menos 14 provincias pusieron a disposición de los docentes trayectos formativos pensados especialmente para el contexto de aislamiento social[18]. En este caso, el mayor desafío que los profesores tuvieron que afrontar fue el de acordar metodologías pedagógicas que tuvieran que ver con la virtualidad. Se necesitó un gran trabajo en conjunto para poder convenir entre todos los docentes las dimensiones que debían tener las tareas, sus propósitos y objetivos[19].

d) Apoyo a la inclusión educativa

Con las medidas de confinamiento, cuarentena y demás restricciones aplicadas en más de 170 países, 364 millones de niños en el mundo perdieron acceso a las comidas que recibían en sus colegios. En la región latinoamericana, de los 85 millones de niños que acudían a comedores escolares subvencionados, 80 millones se quedaron sin su ración cotidiana[20]. En nuestro país las escuelas de todas las provincias

[12] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit.

[13] Contreras del Olmo, Victoria; Yannuzi, Juan y Gibelli, Soledad. *Brecha digital en CABA*. Instituto Ideas, 2020. BRECHA DIGITAL EN CABA.

[14] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit.

[15] Contreras del Olmo, Victoria; Yannuzi, Juan y Gibelli, Soledad. *Brecha digital en CABA*. Instituto Ideas, 2020. op.cit.

[16] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit

[17] Fernández, Maximiliano. "La tragedia educativa argentina: docentes, madres y especialistas analizan el año sin clases presenciales y proyectan su impacto". *Infobae*, 5 de diciembre de 2020.
La tragedia educativa argentina: docentes, madres y especialistas analizan el año sin clases presenciales y proyectan su impacto - Infobae.

[18] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit.

[19] Turiaci, Mariana. "Experiencias docentes en un escenario incierto y problemático" *SobreTiza*, 11 de septiembre de 2020. Experiencias docentes en un escenario incierto y problemático | Sobre Tiza.

[20] "Unos 80 millones de niños de la región, sin acceso a las comidas en la escuela". *Télam*, 27 de marzo de 2020. Unos 80 millones de niños de la región, sin acceso a las comidas en la escuela.

© 2022 Global Journals

reforzaron sus esfuerzos para garantizar que los estudiantes accedan a alimentos. Al inicio de la emergencia sanitaria mantuvieron la distribución de viandas y posteriormente las políticas alimentarias migraron a la entrega de módulos alimentarios, un conjunto de alimentos secos para cubrir el desayuno, almuerzo y/o merienda[21].

De acuerdo a una encuesta a equipos directivos sobre la continuidad pedagógica en el marco del aislamiento llevada adelante por el Ministerio de Educación en julio de 2020 (que tomó como referencia a las escuelas que de forma regular brindaban un servicio de alimentación gratuito), se observó que alrededor de la mitad (47%) pudo continuar brindando el servicio con asistencia de los estudiantes en el comedor. Adicionalmente, un 37% de las escuelas continuó con el servicio de alimentación, pero en este caso lo hizo ofreciendo viandas o comidas con otra presentación. Estos datos permitieron suponer que en 8 de cada 10 escuelas (84%) fue posible continuar con el servicio de alimentación gratuito bajo alguna modalidad, mientras que en el 16% de las escuelas no se pudo dar continuidad de ninguna forma.

Ahora bien, al analizarse la frecuencia en la provisión y cantidad de servicios ofrecidos, se notó que en las escuelas secundarias la continuidad del servicio había sido algo más precaria en relación con los otros niveles de enseñanza: un 71% de las escuelas del nivel continuaron con el servicio de alimentación con la frecuencia habitual, pero un 22% lo hizo solo de forma intermitente (el doble en relación con el nivel primario e inicial). Además, cuando se buscó conocer si las escuelas pudieron sostener la misma cantidad de servicios que ofrecían antes del aislamiento, los datos indicaron una situación dividida: el 46% de los equipos directivos señaló que en su escuela se mantuvieron todos los servicios, mientras que el 54% restante afirmaba que la cantidad de servicios brindados disminuyó respecto al período previo al aislamiento social[22].

Sumado a lo anterior, y según el informe de noviembre de 2020 de Unicef titulado *"El impacto de la pandemia Covid-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes"*, el 70% de encuestados que habían afirmado que algún niño o niña recurría a comedores escolares indicó que la cantidad de comida alcanzaba solo para unos días de la semana. Entre julio y octubre de 2020 la proporción de hogares con niños y niñas en comedores escolares que declararon que la comida era insuficiente aumentó un 8%[23].

e) Adaptaciones y modificaciones a la organización escolar

Hasta ahora se ha visto que la comunidad educativa tuvo que adaptarse al nuevo contexto velozmente, lo cual implicó una gran cantidad de modificaciones a nivel organizacional. En algunos casos, como en Santa Fe por ejemplo, se extendió el período de inscripción en el nivel secundario. En provincias como Mendoza y Entre Ríos las mesas de exámenes tomaron un formato virtual. En Catamarca y Misiones los ministerios de educación adoptaron, excepcionalmente, el régimen de promoción acompañada para estudiantes de la secundaria que adeudaran hasta cuatro materias. Córdoba anunció la suspensión de las calificaciones mientras durara el aislamiento social y otras jurisdicciones, entre ellas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tucumán y Mendoza, siguieron sus pasos. Aún más, en vistas a generar un criterio federal para el sistema educativo en su conjunto, el Consejo Federal de Educación acordó una resolución para que ningún alumno del país fuese calificado numéricamente mientras las clases presenciales estuvieran suspendidas, proponiendo en su lugar una evaluación formativa orientada a retroalimentar el proceso de aprendizaje, adaptar contenidos y hacer devoluciones a los estudiantes y las familias[24].

III. La Apertura de Escuelas Como Decisión de Política Pública

Con el paso del tiempo, el retorno a las aulas se transformó en un problema más complejo que el previsto inicialmente. Las dificultades para reducir la curva de contagios y la propagación del virus al interior del país fueron postergando la reapertura de las escuelas. Sumado a esto, los conflictos entre jurisdicciones complicaban aún más la situación. En consecuencia, casi la totalidad de los niños y adolescentes argentinos debieron transitar el año lectivo 2020 estudiando desde sus viviendas y acompañados por los docentes de manera remota[25].

Si tomamos el caso de la Ciudad de Buenos Aires, ya en el mes de junio de 2020 el Jefe de Gobierno

[21] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit.

[22] Ministerio de Educación de la Nación. Informe Preliminar. *Encuesta a Equipos Directivos. Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*. 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2020. Informe Preliminar Encuesta a Equipos Directivos.

[23] Unicef. *El impacto de la pandemia Covid-19 en las familias con niñas,niños y adolescentes*. 1a ed., 2020. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LAS FAMILIAS.

[24] Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. op.cit.

[25] Ministerio de Educación de la Nación. *Políticas educativas implementadas en Argentina: continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*. 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2020. Políticas educativas implementadas en Argentina.

© 2022 Global Journals

Porteño había presentado al Ministro de Educación Nacional y al Presidente de la Nación una serie de propuestas con la finalidad de comenzar a preparar el protocolo de reapertura de escuelas. Al mes siguiente incluso se elaboró a nivel nacional el "Protocolo marco y lineamientos federales para el retorno a las clases presenciales en la Educación obligatoria y en los Institutos Superiores", el cual fue aprobado por el Consejo Federal de Educación y derivó en la confección por parte de cada provincia de un protocolo sanitario propio para el retorno a las clases presenciales. No obstante, el posterior mensaje del Ministerio de Educación Nacional sobre el riesgo de aumento de los contagios frenó o desaceleró en algunos casos el retorno efectivo a las aulas. Asimismo, diversas propuestas posteriores por parte de CABA fueron desestimadas.[26] En agosto de 2020, el Ministerio de Educación de la Ciudad propuso que 634 escuelas abrieran sus puertas para que funcionen gabinetes informáticos, destinados a los alumnos con problemas de conectividad. Los gremios docentes y la oposición política rechazaron la iniciativa por los riesgos sanitarios[27], y desde Nación también hubo oposición. Según Nicolás Trotta, en la presentación del plan había "incongruencias"[28].

A pesar de la negativa obtenida, desde el Ministerio de Educación de CABA continuaron elaborando propuestas para retomar gradualmente la presencialidad. A partir del mes de octubre de 2020 se implementaron espacios de revinculación por medio del Programa "Decí Presente", y en noviembre del mismo año se anunció el Plan de educación para el verano con el objetivo de acompañar a aquellos estudiantes que finalizaron con la calificación "en proceso". Finalmente, en diciembre el Ministro de Educación Nacional anticipó un retorno masivo y obligatorio a las aulas para el 2021, y el 17 de febrero de 2021 retornaron las clases presenciales en la Ciudad de Buenos Aires de manera progresiva a través de la iniciativa de gobierno "Primero la escuela"[29].

Cuando todo indicaba que los conflictos por la presencialidad se habían acabado, en abril de 2021 hubo un nuevo choque. Ante la supuesta suba de contagios y la falta de controles, el Presidente Alberto Fernandez anunció nuevas restricciones entre las cuales se encontraba una nueva suspensión de clases por dos semanas (tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en los 40 municipios integrantes del AMBA), a pesar de haber expresado días antes que la asistencia a las aulas era una prioridad[30]. Frente a esta situación, el jefe de gobierno porteño Horacio Rodríguez Larreta anunció que presentaría un amparo ante la Corte Suprema de Justicia para impedir la sorpresiva decisión, ya que no había sido consensuada ni comunicada previamente a las autoridades de la Ciudad[31]. Según su opinión, no había razón sanitaria que justificara nuevamente el cierre, ya que respetando los protocolos la educación presencial no generaba mayores contagios[32]. En noviembre de 2020 había evidencia de ello: según Unicef, la educación presencial no parecía ser el principal promotor de los incrementos de la infección, los estudiantes no parecían estar expuestos a mayores riesgos de infección en comparación con la no asistencia a la escuela y el personal escolar tampoco parecía estar expuesto a mayores riesgos relativos en comparación con la población general[33].

Finalmente en mayo de 2021 los jueces de la Corte respaldaron por unanimidad el planteo de CABA contra el Decreto de Necesidad y Urgencia que dispuso clases solo de manera virtual, al violar éste la autonomía de la Ciudad. En su fallo, el máximo tribunal de Justicia remarcó que "el Estado Nacional sólo puede regular el ejercicio del derecho a la educación de modo concurrente con las provincias (ley 26.206), estableciendo las bases (Fallos: 340:1795, considerando 15), pero no puede, normalmente, sustituirlas, ni decidir de modo autónomo apartándose del régimen legal vigente (ley 26.206)". Asimismo, el procurador interino Casal sostuvo que el DNU no estuvo bien fundado y que no se citaron al momento de su implementación elementos suficientes que permitiera inferir la necesidad de adoptar ese tipo de medidas[34].

[26] Giovanardi, Agustina; Senra, Narela y Finoli, Micaela, "El regreso a las clases presenciales: el caso de la Ciudad de Buenos Aires", *Buenosaires.gob.ar*, marzo de 2021, https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/regreso_clasescaba.pdf.

[27] Bonsignore, Constanza. *Página 12,* 22 de agosto de 2020. El gobierno porteño insiste con reabrir las escuelas y espera la respuesta de la Nación | Presentó un protocolo para que funcionen gabinetes informáticos | Página12.

[28] Bugner, Luciano. *Crónica*, 26 de agosto de 2020. "Vuelta a clases: Nación le dijo que no al protocolo porteño | Crónica | Firme junto al pueblo.

[29] Giovanardi, Agustina; Senra, Narela y Finoli, Micaela, "El regreso a las clases presenciales: el caso de la Ciudad de Buenos Aires", *Buenosaires.gob.ar*, marzo de 2021, https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/regreso_clasescaba.pdf

[30] Dapelo, Santiago. *La Nación*, 15 de abril de 2021. Coronavirus: el Gobierno suspende las clases presenciales y la circulación de 20 a 6 en la Ciudad y el conurbano - LA NACIÓN.

[31] Tarricone, Manuel. *Chequeado*, 4 de mayo de 2021. Claves para entender el fallo de la Corte Suprema sobre las clases presenciales - Chequeado

[32] Moreno, Matías. La Nación, 15 de abril de 2021. "Inexplicable". Larreta criticó a Fernández y va a la Corte por las clases.

[33] Unicef. *Educación en persona y transmisión de Covid-19: revisión de la evidencia*. 2020. https://www.unicef.org/argentina/media/9961/file

[34] Corresponsalía Buenos Aires. "Clases presenciales: la Corte respaldó el pedido de Rodríguez Larreta y el DNU de Alberto Fernández sufrió un duro revés". *La Voz*, 4 de mayo de 2021. Clases presenciales: la Corte respaldó el pedido de Rodríguez Larreta y el DNU de Alberto Fernández sufrió un duro revés | Política | La Voz del Interior.

© 2022 Global Journals

IV. Los Resultados

A pesar de lo anterior, o como consecuencia de ello, el impacto del cierre fue evidente en todos los niveles educativos. Según los resultados de las pruebas "Aprender" de 2021 (las primeras tras la cuarentena), el análisis de la evolución de los desempeños permitió identificar un deterioro en Lengua, ya que se observó un aumento en la proporción de estudiantes de escuelas estatales ubicados en los niveles *Por debajo del nivel básico* y *Básico*. La primera de estas categorías de desempeño, que en 2021 reúne al 27% de la población respondiente, aumentó en 18, 9,6 y 6 puntos porcentuales respecto de 2018, 2016 y 2013, respectivamente. Por su parte, la proporción de estudiantes de escuelas estatales en el nivel *Básico*, que en 2021 contiene al 24,4% de la población, aumentó en casi 3 puntos en relación a 2018 y 2016, y virtualmente se mantuvo en el valor de 2013. Por otro lado, se notó un descenso en los niveles *Avanzado* y *Satisfactorio*. En 2021, el 16,3% de los alumnos que asisten a escuelas de gestión estatal acceden al nivel *Avanzado* de rendimiento. Este porcentaje refiere a una caída de 11, 9 y 1,2 puntos porcentuales en relación con los desempeños observados en los operativos implementados en 2018, 2016 y 2013, respectivamente. El nivel *Satisfactorio*, por su parte, que en 2021 reúne al 32,3% de los estudiantes, cayó casi 10 puntos porcentuales respecto a 2018, y cerca de 3 en comparación con 2016 y 2013. En general, las tendencias descritas anteriormente para estudiantes de escuelas estatales tendieron a replicarse, aunque con magnitudes algo diferentes, en las escuelas de gestión privada.

En términos de los desempeños alcanzados en Matemática, el escenario aún plantea dificultades persistentes así como también la necesidad de recuperar contenidos y mejorar los aprendizajes. A diferencia del marcado deterioro que se registra en Lengua, en Matemática se obtuvieron resultados similares a los alcanzados en 2018, aunque esto también significa que se detiene la tendencia a la mejora en los desempeños iniciada a partir de 2013. Puntualmente, en 2021 el 45,2%% de los estudiantes alcanzaron los niveles de desempeño *Básico* y *Por debajo del nivel básico* en la prueba de Matemática. Este valor representa un aumento de 2,6 puntos porcentuales en comparación con 2018, y 3,8 con 2016. Este crecimiento es producto de la pérdida de ambos niveles superiores de desempeño[35].

Los resultados de Aprender van en línea con aquellos presentados por la Ciudad de Buenos Aires. Las pruebas FEPBA y TESBA también mostraron que el cierre escolar hizo mella principalmente en los aprendizajes en prácticas del lenguaje y no tanto en matemática. En las pruebas que tomaron otros países de la región como Brasil, Chile, Uruguay y Colombia se advierte el mismo fenómeno. En la cartera educativa calcularon que reparar la pérdida de aprendizajes durante la pandemia llevará entre 3 y 5 años[36].

De forma paralela, se han notado otros "efectos secundarios" del aislamiento y suspensión de la presencialidad, como el deterioro de la salud mental de los niños y adolescentes, y el aumento de la deserción escolar. En relación a lo primero, cuando en septiembre del 2020 Unicef hizo una encuesta a 4.562 niños y adolescentes de 6 a 18 años, el 90% refirió haber extrañado a alguien, el 80% mostró preocupación por la probabilidad de enfermarse, la incertidumbre y el colapso del sistema de salud, el 76% sintió enojo relacionado con la actividad escolar a distancia, dificultad con la conectividad, tener que usar barbijo o restricciones para salir y el 68% expresó algún grado de tristeza. En otra encuesta, los más chiquitos presentaron problemas con la comida, el sueño y la comunicación[37]. Los jóvenes también habían sido señalados en un estudio de la revista *The Lancet* como los más afectados por la depresión y los trastornos de ansiedad. El informe señalaba que la salud mental se había deteriorado drásticamente en 2021, con un estimado de 53 millones de casos adicionales de trastornos depresivos mayores y 76 millones de casos adicionales de trastornos de ansiedad, observados en todo el mundo. La Argentina, por su parte, estaría entre los países donde más aumentaron la ansiedad y la depresión, en todas las edades[38].

Lejos de ser simplemente lo que se le pasa a una persona por la cabeza, el estado de salud mental de cada niño y cada adolescente depende mucho de sus circunstancias vitales: las experiencias con sus progenitores y cuidadores, las relaciones que entablan con sus amigos y las oportunidades que tienen para jugar, aprender y desarrollarse. Asimismo, la salud mental es un reflejo de cómo influyen en sus vidas la pobreza, el conflicto, la enfermedad y el acceso a las oportunidades que se les presentan. Si estas

[35] Ministerio de Educación de la Nación. *Aprender 2021. Educación Primaria. Informe nacional de resultados: análisis sobre los logros de aprendizaje y sus condiciones*. 2021. Informe nacional de resultados Análisis sobre los logros de aprendizaje y sus condiciones.

[36] Maximiliano Fernández. *Infobae*, 21 de junio de 2022. Pruebas Aprender 2021: los chicos tienen serias dificultades para comprender un texto tras la pandemia - Infobae.

[37] Mouesca, Juan Pablo. "Una mirada de la pandemia desde la salud mental y las familias". Revista Neumología Pediátrica, 17, 1 (2022): 4-5 https://www.neumologia-pediatrica.cl/index.php/NP/article/view/471/432.

[38] Yaccar, Maria Daniela. ¿Cuáles son los efectos de la pandemia en los adolescentes? | Un informe de Cruz Roja y el análisis de dos especialistas | Página12.

© 2022 Global Journals

conexiones no estaban claras antes de la pandemia, no hay duda de que ahora lo están[39].

En lo que respecta al segundo problema, esto es, la deserción escolar, los datos son alarmantes. Como bien lo explica el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el abandono escolar es el resultado de un proceso, más que una decisión ante un evento particular, en el que intervienen múltiples factores. Las investigaciones señalan que uno de los factores más importantes que anticipan este fenómeno es el desempeño académico. El escenario de estudiantes con menores niveles de aprendizaje será propicio para la existencia de mayores niveles de abandono escolar. Esta pérdida de aprendizajes será mayor en los estudiantes con niveles socioeconómicos más bajos debido a las mayores dificultades para acceder a una educación a distancia de calidad durante los períodos de no presencialidad y a las menores posibilidades de apoyo en el hogar por el menor nivel educativo de padres y/o madres. Adicionalmente, estos hogares son los más afectados por la merma de ingresos en pandemia, lo que genera presiones en los adolescentes para un uso del tiempo más intensivo vinculado al trabajo[40]. Luego de un 2020 sin clases presenciales por las estrictas medidas tomadas en nuestro país, según datos del Ministerio de Educación de la Nación 1.100.000 chicos se desvincularon de la escuela. De ese alarmante número, si bien no hay cifras precisas, cerca de 500.000 estudiantes de primaria y secundaria regresaron a las aulas. Esto quiere decir que 600.000 chicos no regresaron a la escuela[41].

De lo expuesto se concluye que si bien el sistema respondió con rapidez al prohibir los espacios presenciales en las escuelas, su prolongación generó impactos extremadamente difíciles de contrarrestar. Mientras más duraban las medidas de restricción, más difícil se tornaba la vuelta a la normalidad y más complicado resultaba lograr un consenso a nivel país para recuperar la educación. Pero, de una manera u otra, había que volver.

V. Conclusiones

Llegados a este punto, ¿qué hemos aprendido? Hemos aprendido que las escuelas deben ser lo último en cerrar, el daño socioafectivo además del referido al aprendizaje es inmenso. Sus efectos a largo plazo son inconmensurables.

A partir de los datos recabados es más que evidente la importancia de sostener la educación presencial e implementar instrumentos de evaluación para establecer dónde estamos y poder activar herramientas que reduzcan la brecha de aprendizajes y la pérdida ocurrida durante la cuarentena. Antes del COVID-19, con millones de niños y jóvenes en edad escolar que se encontraban fuera de la escuela, el mundo ya enfrentaba una crisis que le impedía cumplir con el objetivo de garantizar que todos terminen la enseñanza primaria y secundaria. Con la decisión de cerrar las puertas a los estudiantes, la deserción escolar y la inequidad aumentaron considerablemente.

A dos años del cierre de escuelas, los resultados están sobre la mesa: como indicamos, los primeros datos de aprendizaje a nivel nacional tras la pandemia (Pruebas Aprender) evidenciaron una fuerte caída en lengua y la persistencia de niveles muy bajos en matemática. Como se preveía, los chicos de hogares pobres fueron los que más sufrieron el cierre de las escuelas. El 44% de los alumnos de sexto grado se ubica en los niveles básicos o por debajo del básico en lengua; 25 puntos porcentuales más que en la última prueba realizada en 2018. Eso quiere decir que los chicos llegan al final de la escuela primaria con severos problemas para comprender un texto.

El respeto del derecho a la educación debe ser la prioridad. Las decisiones que se tomen en el futuro deben ser responsables con esta experiencia. Cualquier política pública que se diseñe y ejecute debe tener en cuenta lo que se hizo y lo que no durante la pandemia y las consecuencias que ello aún hoy tiene.

Bibliografía

1. Amparo Casar, Ma. y Maldonado, Claudia. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 207 (2008): 1-20. https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf
2. Cardini, Alejandra, D´Alessandre, Vanesa y Torre, Esteban. *Educar en tiempos de pandemia: respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. CIPPEC, 2020. https://www.academia.edu/44194021/Educar_en_tiempos_de_pandemia_Respuestas_provinciales_al_COVID_19_en_Argentina_mayo2020
3. Contreras del Olmo, Victoria; Yannuzi, Juan y Gibelli, Soledad. *Brecha digital en CABA*. Instituto Ideas, 2020. https://www.institutoideas.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/Brecha-Digital-en-CABA.pdf
4. Grupo Banco Mundial. *Covid-19: impacto en la educación y respuestas de política pública*. 2020.

[39] Unicef. *Estado mundial de la infancia 2021. En mi mente: promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia.* Estados Unidos: Unicef, 2021. EN MI MENTE.

[40] "El impacto de la pandemia en la educación secundaria en Argentina y América Latina". *CIPPEC*. El impacto de la pandemia en la educación secundaria en Argentina y América Latina.

[41] Horvat, Alejandro. *La Nación*, 9 de diciembre de 2021. Catástrofe educativa: la pandemia generó una deserción escolar crítica en la Argentina - LA NACION.

© 2022 Global Journals

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33696/148198SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y

5. Ministerio de Educación de la Nación. *Aprender 2021. Educación Primaria. Informe nacional de resultados: análisis sobre los logros de aprendizaje y sus condiciones*. 2021. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_aprender_2021_version_final_prologo_actualizado.pdf
6. Ministerio de Educación de la Nación. Informe Preliminar. *Encuesta a Equipos Directivos. Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2020. http://fediap.com.ar/wp-content/uploads/2020/08/Informe-Preliminar-Encuesta-a-Equipos-Directivos-Continuidad-pedagogica-en-el-marco-del-aislamiento-por-COVID-19.pdf
7. Ministerio de Educación de la Nación. *Políticas educativas implementadas en Argentina: continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*. 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2020. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/politicas-educativas-final.pdf
8. Mouesca, Juan Pablo. "Una mirada de la pandemia desde la salud mental y las familias". Revista Neumología Pediátrica, 17, 1 (2022): 4-5 https://www.neumologia-pediatrica.cl/index.php/NP/article/view/471/432
9. Unicef. *Educación en persona y transmisión de Covid-19: revisión de la evidencia*. 2020. https://www.unicef.org/argentina/media/9961/file
10. Unicef. *El impacto de la pandemia Covid-19 en las familias con niñas,niños y adolescentes*. 1a ed., 2020. https://www.unicef.org/argentina/media/9696/file/Encuesta%20de%20Percepci%C3%B3n%20y%20Actitudes%20de%20la%20Poblaci%C3%B3n%20-%20Tercera%20ola.pdf
11. Unicef. *Estado mundial de la infancia 2021. En mi mente: promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia.* Estados Unidos: Unicef, 2021. https://www.unicef.org/argentina/media/12046/file/sowc2021.pdf

© 2022 Global Journals