

Del ASPO al DISPO: la agenda de política educativa y los posicionamientos públicos frente a la presencialidad (2020-2021)

Emilia Di Piero*
Jessica Miño Chiappino**

Resumen

A partir de la suspensión de las clases presenciales en Argentina ante la propagación del COVID-19, en marzo de 2020 se impulsaron planes de continuidad pedagógica a distancia a nivel nacional y subnacional, lo cual implicó la apuesta a una suerte de “virtualización forzosa”. Este artículo se propone analizar la agenda de política educativa en el periodo que se extiende desde la medida de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) hasta el posterior Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), enfocándose en tres dimensiones específicas: la articulación de las propuestas educativas entre el nivel nacional y los niveles jurisdiccionales, los nuevos temas en la agenda educativa emergentes a fines del año 2020 y los debates en torno a la presencialidad considerando los posicionamientos de distintos actores. Los documentos analizados muestran un viraje desde la preocupación por la elaboración de contenidos centrados en los procesos de enseñanza y de aprendizaje hacia nuevos temas en agenda ligados a la revinculación, la evaluación y la conexión entre los ciclos 2020-2021. A su vez, las tensiones y posicionamientos ante la política de retorno a la presencialidad evidencian ciertos rasgos propios de los modos de regulación postburocráticos. Se realizó un estudio exploratorio de las 24

* Doctora en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales-Universidad Nacional de La Plata (CONICET/IdIHCS- UNLP). e-mail: medipiero@gmail.com

** Licenciada y Profesora en Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación -Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales-Universidad Nacional de La Plata (CONICET/ IdIHCS- UNLP). e-mail: jessica.mch@hotmail.com

Del ASPO al DISPO: la agenda de política educativa y los posicionamientos públicos

jurisdicciones a partir del relevamiento de las plataformas, páginas web de organismos estatales, documentos provinciales y nacionales, de organizaciones médicas y de la sociedad civil en tres bimestres: abril-mayo y noviembre-diciembre de 2020, y enero-febrero de 2021.

Palabras Clave: políticas jurisdiccionales, actores, plataformas virtuales, presencialidad escolar, pandemia

From ASPO to DISPO: the educational policy agenda and positions on school presenciality (2020-2021)

Abstract

From the suspension of school presenciality in Argentina due to the spread of COVID-19 in March 2020, distance pedagogical continuity plans were promoted at the national and sub-national level, which has implied a bet on a kind of “forced virtualization”. This article proposes to analyze the educational policy agenda between the measure of Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) and the subsequent Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), focusing on three specific dimensions: the articulation of educational proposals between the national level and the jurisdictional levels, the new issues on the educational agenda emerging at the end of 2020 and the debates around presence considering the positions of different actors. The documents analyzed show a shift from the concern for the development of content focused on the teaching and learning processes towards new topics on the agenda related to re-linking, evaluation and the connection between the 2020-2021 cycles. Tensions and positions on the policy of a return to presence show certain features of the transition from bureaucratic administration to post-bureaucratic modes of regulation. An exploratory study of the 24 jurisdictions was carried out from the survey of the platforms, web pages of state agencies, provincial and national documents, medical organizations and civil society in three two-month periods: April-May, November-December 2020 and January-February 2021.

Keywords: jurisdictional policies, actors, virtual platforms, school attendance, pandemic

Introducción

A partir de la suspensión de las clases presenciales en Argentina ante el contexto de pandemia por la propagación del COVID-19, en marzo de 2020 se impulsaron planes de continuidad pedagógica a distancia a nivel nacional y subnacional que implicaron la apuesta a una suerte de “virtualización forzosa”. El objetivo de este artículo es analizar la agenda de política educativa en el pasaje del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) al posterior Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) enfocándose en tres dimensiones específicas: la articulación de las propuestas educativas entre el nivel nacional y los niveles jurisdiccionales, los nuevos temas en la agenda educativa a fines del año 2020 y los debates y posicionamientos de distintos actores en torno a la presencialidad escolar.

Para ello, se realiza un análisis comparativo de las propuestas educativas jurisdiccionales a partir del relevamiento de las plataformas educativas y páginas web oficiales realizado durante dos bimestres del año 2020: en una primera instancia, durante los meses de abril y mayo, es decir en el momento de las primeras medidas y propuestas diseñadas por parte de las principales autoridades educativas provinciales y nacionales (Di Piero & Miño Chiappino, 2020a, 2020b) y, en segunda instancia, a partir del relevamiento actualizado hacia fin del primer ciclo escolar pandémico, durante los meses de noviembre y diciembre de 2020. A su vez, entre finales del año 2020 y el bimestre de enero-febrero del año 2021 se relevaron páginas oficiales y documentos elaborados por actores de la sociedad civil a los fines de analizar los posicionamientos respecto del inminente retorno de la presencialidad escolar.

Sobre el Plan Nacional “Seguimos Educando”: la articulación entre el nivel nacional y los niveles jurisdiccionales

A partir de la Resolución N° 106 del 16 de marzo de 2020, el Ministerio de Educación de la Nación, Educar S.A. y Contenidos Públicos S.A. crearon el Portal “Seguimos Educando” (<https://www.>

educ.ar/recursos/155238/plataforma-seguimos-educando), acompañando las resoluciones emitidas por la cartera educativa sobre la suspensión de las clases presenciales en todos los establecimientos educativos del nivel inicial, primario y secundario. El objetivo del plan fue colaborar con las condiciones para la continuidad de la enseñanza remota a través de un sistema multiplataforma.

En Argentina, el sistema educativo tiene carácter federal, es decir que el Estado nacional y las jurisdicciones se asumen como responsables de la planificación, organización, supervisión y financiamiento del sistema educativo. En ese sentido, si bien el artículo 5° de la Ley de Educación Nacional vigente establece que el Estado nacional es quien fija la política educativa y controla su cumplimiento, también resalta que lo hace respetando las particularidades jurisdiccionales y locales (Ley N° 26.206). A su vez, el artículo 4° de la Resolución mencionada establece que las jurisdicciones podrán contar con los recursos ofrecidos por el Programa “Seguimos Educando” para organizarlos y sumarlos a sus planificaciones de la manera que consideren, con el objeto de contribuir a la continuidad de las actividades de enseñanza en todos los contextos, garantizando el acceso a contenidos oficiales para la enseñanza y el aprendizaje. El Programa incluye la producción y emisión audiovisual a través de las señales dependientes de la órbita de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública: Televisión Pública Argentina y sus repetidoras, Encuentro, PakaPaka, DeporTV, Radio Nacional y Cont.ar. Por otro lado, se propone la distribución de material impreso para las comunidades sin acceso a internet, priorizando a aquellas en situación de aislamiento, ruralidad y en contextos de vulnerabilidad social.

Algunos estudios, situados en el plano institucional, han mostrado que las desigualdades durante la pandemia se ampliaron en grados diversos dependiendo del sector de gestión y del nivel socioeconómico del estudiantado, con ventajas en el sector privado y nivel socioeconómico alto (Dabénigno, Freyrtes Frey, & Meo, 2021). En el caso de este artículo nos situamos en la escala jurisdiccional a partir de un relevamiento realizado en abril y mayo de 2020 (Di Piero & Miño Chiappino, 2020a) y observamos una

notoria heterogeneidad en las propuestas virtuales de continuidad educativa de las diferentes jurisdicciones que presentaban, al mismo tiempo, distintos niveles de articulación con la propuesta nacional. En este sentido, las jurisdicciones que desde el primer momento de la pandemia habían desplegado propuestas virtuales y plataformas con mayores grados de fortaleza organizacional y complejidad en los medios de enseñanza y aprendizaje, contenidos y formatos, disponían también de la elaboración de un plan pedagógico diseñado por el gobierno provincial con un grado mayor de autonomía con respecto a la propuesta nacional “Seguimos Educando”. Al mismo tiempo, aquellas que disponían de formatos y plataformas más complejas tenían una posibilidad mayor de organizar las clases, contenidos y actividades educativas asemejándose a la organización curricular en años y ciclos lectivos, es decir, a la organización y contenidos curriculares propuestas en el modo presencial. Por el contrario, las jurisdicciones con formatos y soportes virtuales más débiles o inexistentes retomaban el plan nacional de continuidad pedagógica como la herramienta principal de su política educativa a distancia sin abordar en profundidad la diferenciación en años y ciclos.

A partir del relevamiento actualizado del Programa Nacional “Seguimos Educando” en noviembre-diciembre de 2020, se observaron reconfiguraciones respecto de las propuestas de continuidad educativa. Por un lado, desde el nivel nacional se amplió la producción de materiales y recursos impresos a través de la distribución de cuadernillos con actividades y contenidos pedagógicos repartidos en las diferentes jurisdicciones, como también la producción audiovisual de materiales didácticos a través de las señales dependientes de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública Nacional.

Por otra parte, se dio impulso a la elaboración de políticas digitales para garantizar la continuidad pedagógica en articulación con las diferentes jurisdicciones. Este es el caso del Plan Juana Manso, una propuesta de carácter federal lanzada en agosto de 2020 que buscó abordar los tres niveles de la brecha digital: el acceso, el uso y la apropiación y convocó a las diferentes jurisdic-

ciones para la cocreación de contenidos, en el marco de la política educativa definida por el Estado (Plan Federal Juana Manso, s.f.).

Asimismo, el foco de atención e intervención estatal sobre la situación educativa a nivel nacional entre los meses de abril-mayo y de noviembre-diciembre de 2020 también varió de acuerdo con las necesidades surgidas respecto de las demandas ligadas al ciclo anual tradicional del sistema educativo. Las resoluciones y propuestas a nivel federal, elaboradas en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE), han estado enfocadas en cuestiones tales como la producción y acompañamiento a las diferentes jurisdicciones a través de la elaboración de protocolos de regreso a la presencialidad, políticas de infraestructura para el mejoramiento de las condiciones del regreso a las aulas, lineamientos de reorganización institucional, lineamientos de priorización y reorganización curricular 2020-2021 y lineamientos para la evaluación y promoción 2020-2021. En ese sentido, el regreso a la presencialidad se consolidó como tema de agenda en la segunda parte del año 2020 y en septiembre de ese año se presentó el Programa “Acompañar: Puentes de Igualdad” (Res. N° 369/2020 del CFE) con el objetivo de promover y facilitar la reanudación y finalización de trayectorias escolares y educativas interrumpidas.

Los lineamientos que marcaron la nueva agenda y las demandas de diversos actores por reestablecer la presencialidad en las escuelas requieren de articulación entre las diferentes jurisdicciones y el nivel nacional. En este sentido, lineamientos que se presentaban de manera generalizada para el territorio nacional debieron ser adaptados y readecuados a condiciones diversas. De ese modo, a fines de 2020 se ponían a disposición, en la página oficial del Ministerio de Educación de la Nación, los planes jurisdiccionales de reanudación de clases presenciales presentados en ese año por diez de las veinticuatro jurisdicciones que conforman el sistema educativo argentino (Ministerio de Educación, Argentina, s.f.).

Las jurisdicciones en los inicios de la pandemia: los meses de abril-mayo de 2020

A partir del relevamiento de las plataformas virtuales¹ realizado durante los meses de abril y mayo de 2020, observamos que la solidez, estructuración y organización de los recursos y de las mismas plataformas de cada propuesta varían según las trayectorias jurisdiccionales de virtualización y experiencias previas en materia de recursos, y que las políticas de introducción de TIC influyen en las posibilidades de organización virtual, respuestas y medios para afrontar la reorganización abrupta del proceso educativo remoto. Cabe precisar que cuando nos referimos al nivel de estructuración y organización de las plataformas educativas apuntamos a los recursos, formatos y soportes virtuales de las diferentes propuestas jurisdiccionales que permiten organizar y diseñar los contenidos, recursos y actividades pedagógicas, contando con diversos y

¹ Las plataformas relevadas fueron: Aprendizajes 2.0, del Ministerio de Educación de la provincia de Neuquén (<http://intraeducacion.neuquen.gov.ar/aprendizajes/>); Continuemos Estudiando, de la Dirección General de Cultura y Educación [DGCyE] del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (<https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes-y-familias>); Escuela Digital Mendoza: aprendamos juntos, de la Dirección General de Escuelas de Mendoza (<http://www.mendoza.edu.ar/escuela-digital/>); Formosa estudia en casa, del Ministerio de Cultura y Educación de Formosa (<http://educacionvirtual.formosa.gob.ar/course/view.php?id=35>); Aprendo en casa, del Gobierno de Tierra del Fuego (<https://formaciondigital.tdf.gob.ar/>); Plataforma Guacurarí, del Gobierno de Misiones (<http://guacurari.misiones.gov.ar/>); Educ.ar-Seguimos Educando, del Ministerio de Educación de la Nación (<https://www.educ.ar/recursos/155238/plataforma-seguimos-educando>); Plataforma Educativa, del Ministerio de Educación de Catamarca (http://www.catamarca.edu.ar/plataforma_educativa/); Chubut Educa, del Ministerio de Educación de Chubut (<https://chubuteduca.ar/>); Aprendemos todos, del Ministerio de Educación de Corrientes (<https://aprendemostodos.mec.gob.ar/>); ELE: Plataforma educativa chaqueña, del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de Chaco (<https://ele.chaco.gob.ar/>); Mi escuela, del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de Salta (<http://miescuela.edusalta.gov.ar/>); Jujuy aprende en casa, del Ministerio de Educación de Jujuy (<https://sitios.educatina.com/jujuyaprende/>); Estudiar Cuidándonos, del Ministerio de Educación de La Pampa (<https://estudiar.lapampa.edu.ar/>); Ministerio de Educación de San Juan (<http://educacion.sanjuan.gob.ar/#pantallas>); Campus Educativo, del Ministerio de Educación de Santa Fe (<https://campuseducativo.santafe.gob.ar/>); Conectate con la escuela, del Ministerio de Educación de Tucumán (<https://conectate.educaciontuc.gov.ar/campus>).

desiguales espacios y herramientas virtuales: disposición de muros virtuales, comunicación en línea, aulas virtuales, contenidos especificados por nivel, modalidad, áreas de conocimiento y, en algunos casos, por año escolar y aulas personalizadas por institución. En este sentido, en consonancia con Cardini, Bergamaschi, D'Alessandre y Ollivier (2021), encontramos un abanico amplio de dispositivos, plataformas y software: las diferentes plataformas contienen diversas funciones y expresan ciertas desigualdades respecto a sus ofertas digitales en cuanto calidad, específicamente en lo referido a los contenidos y recursos brindados en los sistemas de software y plataformas vinculadas a los recursos multimedia, las herramientas interactivas digitales para los miembros de la comunidad educativa, la organización y disposición de contenidos educativos y la facilidad de uso y apropiación de los materiales disponibles.

Ciertamente, resulta significativa la diferencia en el grado de estructuración y la solidez de los formatos y soportes de las plataformas virtuales en las distintas jurisdicciones, la cual se traduce en desigualdades que asumen las propuestas en organización curricular y contenidos. La siguiente tipología presenta tres grupos de propuestas considerando el nivel de organización y estructuración de las plataformas educativas y propuestas virtuales de las diferentes jurisdicciones:

Tabla 1. Nivel de estructuración y organización de las plataformas virtuales en marzo-abril 2020 según jurisdicción

Fuertemente estructurados	Estructurados	Baja o nula estructuración
Salta, Misiones, Chaco	Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Córdoba, Santiago del Estero, Río Negro, Tierra del Fuego, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, Catamarca, Tucumán, Corrientes, Jujuy, La Rioja	San Juan, Formosa, Neuquén

Fuente: elaboración propia

Desde un análisis de las desigualdades, esta dinámica muestra el refuerzo de procesos de acumulación de ventajas y de desventajas (Saraví, 2015) en la escala interjurisdiccional, en tanto aquellas jurisdicciones con trayectorias previas más sólidas en cuanto a políticas de virtualización educativa realizan propuestas más consistentes y con impronta propia, mientras que las jurisdicciones con menor o nula trayectoria almacenada se pliegan a la propuesta nacional (Di Piero & Miño Chiappino, 2020a).

Nuevos temas en la agenda educativa a fines del año 2020

Durante el transcurso de la pandemia los escenarios han variado notablemente y es posible afirmar que se han atravesado diferentes momentos entre 2020 y 2021. Algunos estudios se centraron en analizar las políticas educativas en los momentos de ASPO y DISPO y las diferentes problemáticas y situaciones que estos escenarios demandaron en la agenda educativa. Entre otras medidas, los distintos momentos implicaron el pasaje del aislamiento total a un distanciamiento mediado por formatos de gradualidad y alternancia en los procesos de enseñanza y aprendizaje, segui-

do de un horizonte orientado al establecimiento de una “nueva normalidad”. Sin embargo, estos escenarios se han desarrollado con particularidades a nivel subnacional (Cardini, D’Alessandre, & Torre, 2020). Aun así, para finales del año lectivo 2020 había indicios de un retorno a la “semipresencialidad”, si bien el panorama todavía era incierto y las agendas educativas y propuestas se encontraban en continua elaboración. En el segundo semestre del ciclo lectivo, la modalidad virtual, remota y/o a distancia permanecía como una de las herramientas principales para garantizar la continuidad educativa.

Si bien la elaboración de las plataformas y los recursos digitales ha sido una de las primeras respuestas que buscó garantizar la continuidad educativa, las propuestas presentaron diferencias entre las jurisdicciones a lo largo del año lectivo. A partir de la comparación entre los dos relevamientos bimestrales de abril-mayo y noviembre-diciembre de 2020 resulta posible diferenciar al menos tres grupos de jurisdicciones. Por una parte, un grupo con una baja estructuración inicial logra fortalecer sus propuestas y muestra un grado creciente de estructuración y consolidación con el paso de los meses. Por otro lado, un segundo grupo de jurisdicciones presenta continuidad en sus propuestas a lo largo del año. A su vez, dentro de este segundo grupo es posible diferenciar dos subgrupos. Un subgrupo de jurisdicciones al que denominamos “en estado de shock” presenta cierta inercia entre el planteo original de inicios de la pandemia y aquel presentado varios meses más tarde, permaneciendo en un grado bajo de estructuración en cuanto a materiales y recursos de carácter técnico y pedagógico en sus propuestas virtuales. Por otra parte, un segundo subgrupo de jurisdicciones también presenta una notable continuidad en sus propuestas, pero se trata de jurisdicciones que realizaron planteos sólidos desde el primer momento de la pandemia. De modo general, en la mayoría de las propuestas virtuales jurisdiccionales no se observan grandes modificaciones respecto de la organización y disposición de los contenidos en las plataformas a lo largo del año. En aquellas jurisdicciones cuyas propuestas virtuales mostraban un alto grado de estructuración y organización en cuanto

a materiales y recursos de carácter técnico y pedagógico, como también a sistemas informáticos, formatos web y plataformas en abril y mayo, las modificaciones son casi inexistentes. Por el contrario, en el caso de las jurisdicciones cuyas propuestas virtuales y plataformas presentaban, en los inicios, un grado más débil respecto de la organización virtual y disposición de recursos y herramientas digitales, se observa un fortalecimiento, específicamente referido a: por un lado, un mayor grado de disposición y especificación de manera virtual sobre los contenidos y recursos pedagógicos para cada trayectoria educativa según nivel, modalidad, año escolar y área de conocimiento. También se observa, en las plataformas que han fortalecido sus propuestas virtuales, mayor disposición de herramientas pedagógicas con contenidos dirigidos hacia docentes y directivos, como cursos de formación docente sobre educación digital a distancia, contenidos educativos y orientaciones pedagógicas con mayor especificación y detalles en base a intercambios de experiencias educativas virtuales y a distancia de diversos agentes de la comunidad educativa. Por otra parte, existe mayor integración de recursos interactivos y comunicativos digitales para garantizar los procesos de enseñanza y aprendizaje, como la disposición de campus, aulas virtuales y espacios de intercambio on-line.

Tabla 2. Sobre los cambios en las propuestas virtuales jurisdiccionales respecto del nivel de organización y estructuración de las plataformas educativas

Trayectorias jurisdiccionales de virtualización con cambios de abril a diciembre 2020	Trayectorias jurisdiccionales de virtualización con continuidades de abril a diciembre 2020	
Grupo 1) Jurisdicciones que fortalecieron el nivel de estructuración y organización de sus propuestas virtuales	Grupo 2) A- Jurisdicciones en estado de shock: inercia y baja estructuración en las propuestas virtuales	Grupo 2) B- Jurisdicciones con un nivel de estructuración y organización alta desde sus inicios que no presentan grandes cambios
CABA, Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Santiago del Estero	Neuquén, Formosa, San Juan	Chaco, Buenos Aires, Rio Negro, Jujuy, Salta, La Pampa, Mendoza, Misiones, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán, La Rioja, Córdoba, Corrientes, San Luis, Santa Cruz

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, a fines de 2020 registramos un viraje hacia nuevos temas de agenda que implicó el pasaje desde preocupaciones ligadas a la enseñanza y los aprendizajes hacia lineamientos vinculados a otras tres dimensiones: la evaluación, la acreditación y la promoción en la articulación entre los ciclos educativos 2020-2021, la revinculación de estudiantes que discontinuaron la escolaridad durante la pandemia y el retorno a la presencialidad.²

² Asimismo, junto a la elaboración de los planes jurisdiccionales de retorno a clases presenciales y la continuidad del ciclo 2020-2021, otra de las medidas prioritarias en la agenda política 2021 fue el plan de vacunación docente.

Ante la suspensión de la presencialidad, el conjunto de reglas que organizaban el acceso, la promoción y acreditación de saberes debió ser repensado (Cardini, D'Alessandre et al, 2020). Por otra parte, este proceso implicó una redefinición de los criterios de evaluación y de la mediación entre estudiante-docente en el proceso de decisiones sobre las formas y formatos de evaluación, y sobre la adaptación a los contextos y recursos digitales (Montserrat Herrera & González Angeletti, 2021). También se observa un mayor desarrollo de los contenidos prioritarios a trabajar en cada nivel y modalidad (dimensiones que han sido fundamentales en el trabajo de los gobiernos educativos y las escuelas en los últimos meses).

Respecto de los protocolos para el retorno, en algunos casos, a fines del 2020 y comienzos de 2021, se encontraban disponibles y existía información en los sitios web sobre las primeras unidades educativas en implementarlos. Las primeras medidas vinculadas a la vuelta a la presencialidad estuvieron orientadas a la organización del tiempo y espacio escolar, basados en el esquema de asistencia escolar, régimen de alternancia y desarrollo de jornada escolar, a través de la elaboración de diferentes protocolos (Matovich & Bucciarelli, s.f.).

Tres jurisdicciones que a fines de 2020 presentaban programas orientados a la revinculación fueron la provincia de Buenos Aires, Mendoza y Salta. En el primer caso, el Programa de acompañamiento a las trayectorias y revinculación (ATR) apuntó a ser un dispositivo de visitas domiciliarias, planificado y orientado por las y los docentes a cargo de los cursos de cada estudiante. La práctica pedagógica implicó visitar dos veces por semana a un grupo de seis estudiantes (Dirección General de Cultura y Educación [DGCyE], Buenos Aires, 2020b). En el caso de la provincia de Mendoza, la implementación del Programa Provincial de Articulación "Vinculando Trayectorias" buscó generar un espacio para ampliar las vinculaciones efectivas entre todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria en pos de garantizar aprendizajes y trayectorias (Dirección General de Escuelas [DGE], Mendoza, s.f.). Asimismo, en el caso de la provincia de Salta, en la página oficial del ministerio se informó la creación de un plan para el fortalecimiento de trayectorias escolares con apoyo psicopedagógico:

Del ASPO al DISPO: la agenda de política educativa y los posicionamientos públicos

A través de un Convenio de Cooperación que suscribió el Ministerio de Educación con el Colegio Profesional de Psicopedagogía de Salta, el Programa de Voluntariado Social de ésta última institución, se ocupará de atender las demandas de aquellos alumnos que necesitan orientación socioeducativa en el ámbito escolar debido al contexto de pandemia y virtualidad. (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología [MEC-CyT], Salta, 2020, s.p.)

Otra dimensión central que ha presentado variaciones en cuanto a la propuesta fue el sistema de evaluación, la acreditación y la promoción de nivel. A mediados de mayo de 2020 se anunció desde la escala nacional que las evaluaciones serían formativas y tendrían por propósito retroalimentar el proceso de aprendizaje: es decir que no habría lugar para calificaciones en escalas numéricas ni conceptuales. A su vez, el CFE a través de la Resolución N° 368 del 25 de agosto de 2020, publicó lineamientos para que cada jurisdicción implemente según los criterios desarrollados a nivel local. Sin embargo, se establecen ciertas cuestiones generales: redefinición de los criterios de evaluación, necesidad de comprender el contexto de los sujetos escolarizados en el proceso de evaluación, y flexibilizar los términos calificativos, de acreditación y promoción de los estudiantes. Un caso que ejemplifica esta modificación fue el de la provincia de Buenos Aires, donde las calificaciones clásicas del sistema educativo se reemplazaron por las “Nuevas definiciones sobre la enseñanza y evaluación durante la pandemia” (DGCyE, Buenos Aires, 2020a). Tal como se indicaba en la página oficial de la DGCyE: “En todos los años de escolaridad obligatoria se calificará con una valoración conceptual, salvo en el último año de la escolaridad secundaria, en el que se utilizarán las escalas numéricas habituales del nivel” (DGCyE, Buenos Aires, 2020c). El corrimiento hacia la modalidad de informe cualitativo implicó la clasificación según “trayectoria educativa avanzada, en proceso o discontinua” (en este último caso se requerirá intensificar la enseñanza durante febrero y marzo de 2021, previéndose además la posibilidad de realizar una promoción acompañada durante ese año). Por otra parte, en el caso del último año de secundaria, los estudiantes contarán con distintas instancias para intensificar la enseñanza hasta abril de 2021 (DGCyE, Buenos Aires, 2020c).

Tales fueron también los casos de Catamarca y de San Juan. En el caso de Catamarca, en la página oficial del ministerio se encuentra disponible el documento que brinda especificaciones sobre la dimensión evaluativa de las trayectorias, a través de la Resolución N° 16/2020 “Informe individual de Seguimiento Pedagógico”, para todos los niveles y tipos de gestión. Por otra parte, en el caso de San Juan se presenta la Disposición Conjunta N° 1/2020 sobre de “Pautas y Orientaciones para el Dispositivo Pedagógico de Retroalimentación para la Nivelación-Evaluación Formativa” también referido a la nueva forma de evaluación, acreditación y promoción anual.

Sin embargo, según indican Montes y Toranzo (2020) “desde que se anunció la no-calificación y la no-repitencia por los medios de comunicación y con poca información aclaratoria, muchos/as estudiantes interrumpieron su continuidad pedagógica” (p. 30).

Con respecto a la presencialidad, a partir de la Resolución del CFE N° 364 emitida en asamblea del mes de julio de 2020, se aprobó el documento “Protocolo marco y lineamientos federales para el retorno a las clases presenciales en la educación obligatoria y en los institutos superiores” (Ministerio de Educación, Argentina, 2020a). Como anticipamos, en ese marco diez provincias anunciaron sus respectivos Planes Jurisdiccionales de reanudación de la presencialidad contemplando la “Guía para la presentación del Plan Jurisdiccional de retorno a clases presenciales en la educación obligatoria y en los Institutos superiores en el año 2020” (Res. N° 1036/2020 del Ministerio de Educación): se trató de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero. Por otra parte, debido a las condiciones epidemiológicas cambiantes, se elaboró una nueva resolución con algunas readecuaciones y adaptaciones de los marcos regulatorios mencionados por la Resolución N° 364/2020. En este sentido, la Resolución del CFE N° 370 de octubre de 2020 estableció los criterios epidemiológicos para la reanudación de actividades presenciales en las instituciones educativas. En este documento se incorporó un “Marco de análisis y evaluación de riesgo para el desarrollo de actividades

presenciales y revinculación en las escuelas en el contexto de COVID-19” (como Anexo II de la Resolución N° 370/2020). A inicios de 2021, en febrero, el CFE aprobó las resoluciones N° 386 y N° 387 para definir los lineamientos generales para el regreso a la presencialidad en el ciclo 2021.

De esta forma, a nivel nacional se dispusieron los primeros lineamientos generales para el retorno a clases y la aprobación del calendario escolar en las diversas jurisdicciones (Ministerio de Educación, Argentina, 2020c). Aún así la elaboración y diseño de protocolos en cada jurisdicción presentaba una situación propia respecto a la planificación del retorno de la presencialidad y la elaboración de protocolos (“Cómo se prepara cada provincia”, 2021)

En este sentido, los inicios de 2021 evidenciaron diversas situaciones jurisdiccionales en torno a los niveles organizativos y protocolares en miras al retorno de las clases presenciales en ese año. Esto se observó, sobre todo, en el último mes del año 2020 y los primeros dos meses del año 2021, cuando los preparativos y medidas respecto de la vuelta a la presencialidad recién comenzaban a ser evaluados y planificados, en diferente medida según el caso, para un retorno general a las clases presenciales. Frente a este contexto, a través del relevamiento de las plataformas y sitios web oficiales realizado durante finales de 2020 y enero y febrero de 2021, se observaron variaciones jurisdiccionales sobre la disposición de protocolos, planificación de revinculación y aspectos organizativos para el regreso a la presencialidad en 2021.

Así, algunas jurisdicciones, a inicios de 2021, trabajaron los aspectos protocolares para un regreso a la presencialidad haciendo énfasis en la evaluación del riesgo epidemiológico considerando aspectos regionales e indicadores a nivel federal y criterios sanitarios elaborados en el nivel local. Esto también había ocurrido a mediados de 2020, en algunas de las jurisdicciones que han tenido experiencias previas del retorno a clases por sus condiciones regionales y bajo riesgo epidemiológico (“Catamarca y Santiago”, 2020). En estos casos, la elaboración y planificación de las medidas sobre el retorno a la presencialidad ha tenido en consideración las particularidades y situaciones de cada jurisdicción a nivel dis-

trital, el riesgo e intensidad de transmisión por zona y la respuesta del sistema de salud a nivel local, como el caso de provincia de Buenos Aires, Misiones y Entre Ríos.³

Otras propuestas jurisdiccionales enfatizaban en el aspecto organizativo-protocolar, la modalidad de regreso en base a una planificación de retorno a clases presenciales escalonada y progresiva a partir de la integración semana a semana de grupos de estudiantes con diferentes criterios de prioridad presencial y con bimodalidad, es decir alternancia entre modalidad presencial y no presencial. Desde esta perspectiva, las propuestas de cada jurisdicción apuntaban a la interacción con distintos actores: en el caso de CABA, se observó una apuesta al intercambio con ciertos colectivos de familias en relación con el retorno a la presencialidad (Ministerio de Educación, CABA, 2020). En el caso de otras jurisdicciones, se observó la participación de organismos, autoridades y sectores institucionales en el proceso de diseño y formulación de protocolos y medidas, como los ministerios de salud locales, comités operativos de emergencia, diversas áreas de los ministerios educativos regionales y gremios docentes y de auxiliares, como en el caso de Chubut, Salta y Tucumán.

En otros casos se han detallado tempranamente las medidas y protocolos sobre el proceso del retorno a clases presenciales. Este es el caso de Chubut, que ha dispuesto un protocolo organizado según diferentes etapas institucionales programadas, la cuarta y última de las cuales finaliza con la reapertura. A su vez, los protocolos especificaban: distanciamiento, uso obligatorio de tapabocas y máscara facial, desinfección e higiene (Ministerio de Educación, Chubut, 2021).

Por otra parte, se encuentran aquellas jurisdicciones que expresaban, al momento del relevamiento realizado durante los últimos

³ En el caso de Misiones se dispone, en la cuenta oficial de Twitter del gobierno educativo provincial, de un mapa con las unidades educativas que habían vuelto a las actividades presenciales para el momento de cierre del ciclo lectivo 2020 (se trata de 465 unidades con 12.352 estudiantes).

meses de 2020 y primeros de 2021, que se encontraban trabajando en el desarrollo de protocolos y planes de retorno a la presencialidad y que han contado con distintos tipos de experiencias de regreso a la presencialidad durante el 2020, como es el caso de Santiago del Estero, Misiones, San Luis y Tierra del Fuego. En el caso de Santiago del Estero se elaboró una propuesta tentativa a partir de los marcos normativos del CFE, publicados a mediados de 2020, sobre los protocolos y lineamientos del retorno a la presencialidad (Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Santiago del Estero, 2020).

En algunos casos, la planificación jurisdiccional de retorno y revinculación presencial ha girado en torno a aspectos de organización pedagógica, haciendo foco en las dimensiones curriculares y de contenido de los procesos de enseñanza y aprendizaje, como es el caso de La Pampa, donde en los sitios web oficiales se remite al trabajo de regreso a clases presenciales, "Aportes para la reorganización y priorización curricular".

Por último, en el caso de otras jurisdicciones no se encontró, al momento del relevamiento de fines de 2020 e inicios de 2021, disposición de protocolos para el retorno a la presencialidad. En el caso de algunas provincias, como San Luis, en los medios oficiales se anunciaban las fechas estipuladas del calendario del ciclo lectivo 2021 y la vuelta a la presencialidad, pero no se registraban documentos ni protocolos oficiales (Decreto Provincial N° 6576/2020, San Luis). El protocolo oficial se presentaría sólo más avanzado el año 2021 (San Luis, 2021). Sin embargo, es preciso mencionar que San Luis fue una de las pocas provincias que ha tenido una experiencia previa respecto al retorno de la presencialidad en las aulas durante octubre de 2020, experiencia que contempló el regreso presencial para 12 escuelas rurales en cuatro de sus departamentos (Ministerio de Educación, Argentina, 2020b). También es el caso de Córdoba y Tierra del Fuego, donde se anunciaba el comienzo del ciclo lectivo pero sin disponer de documentos o medidas protocolares concretas hasta febrero de 2021. En el caso específico de Tierra del Fuego se contaba con documentos protocolares organizados para Guarderías y Jardines Maternales y se

manifestaba el trabajo en curso sobre la implementación de un sistema de “presencialidad administrada” a partir de un sistema semi-presencial o mixto (Tierra del Fuego, s.f.). En este caso, ya habían transitado una experiencia de presencialidad acotada a partir de la asistencia de 2.000 alumnos con el uso de espacios amplios y extraáulicos (Aptus Propuestas Educativas, 2021).

En los casos de Neuquén, Río Negro y Tucumán, ni en la plataforma educativa, ni en la página oficial ministerial se disponía de información sobre una posible vuelta a clases presenciales hasta el último relevamiento de febrero de 2021.

Por otra parte, como es sabido, existe una distancia entre el diseño y formulación de las normativas y protocolos escolares y el proceso de implementación de los mismos en las diversas instituciones y regiones, hecho que abre a interrogarse sobre la experiencia efectiva de retorno a la presencialidad.

La siguiente tabla agrupa a las jurisdicciones según aquellas que presentaron planes finales para la vuelta a la presencialidad entre 2020 y el bimestre enero-febrero de 2021, aquellas que no presentaron planes pero sí implementaron programas que implicaron algún grado de retorno en 2020 y un tercer grupo que no habían presentado planes para la vuelta a la presencialidad al momento del relevamiento, aunque las autoridades locales anunciaban el retorno y, en algunos casos, se encontraban en proceso de diseño y elaboración de los mismos.

Tabla 3. Las políticas y acciones jurisdiccionales frente a la presencialidad entre 2020 y febrero de 2021

Jurisdicciones que presentaron planes de reanudación de clases presenciales en 2020 e inicios 2021	Jurisdicciones que no presentaron planes para la presencialidad pero implementaron programas específicos en 2020	Jurisdicciones que no presentaron planes para la presencialidad en 2020 ni en los inicios de 2021 (se encontraban en proceso de elaboración)
Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, San Juan, Santa Fe, Salta, Santiago del Estero	La Rioja, Misiones, Mendoza, Corrientes, Jujuy, CABA, Corrientes, San Luis	Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Córdoba, Tierra del Fuego, Tucumán, Chubut

Fuente: elaboración propia

A partir del seguimiento de la trayectoria de los lineamientos de política educativa en el año 2020, es posible observar que la agenda estuvo signada por un ritmo que marchó a la zaga de la temporalidad del ciclo lectivo “tradicional”: en un primer momento las preocupaciones y políticas se centraron en lineamientos que buscaron garantizar aprendizajes, para luego dar lugar a normativas orientadas a guiar los procesos de evaluación, seguidas por la propuesta de estrategias de revinculación dirigidas a los y las estudiantes “desenganchados y desenganchadas” y luego por las discusiones y protocolos de cara al retorno de la presencialidad. Es decir que se observa cierta dificultad en relación con la planificación a largo plazo, incluso una vez superado el comprensible shock que significó el momento inicial de la pandemia.

La presencialidad en debate: posicionamientos de distintos actores frente al retorno a clases presenciales 2020-2021

En el apartado anterior desarrollamos los temas que conformaron la agenda educativa en la transición desde el ASPO hacia el DISPO. Como vimos, uno de los principales fue el retorno de la presencialidad escolar. Sin embargo, las posiciones frente a esta posibilidad no fueron unánimes sino que existió una fuerte controversia. Múltiples actores tomaron postura tempranamente ante este dilema desde la segunda mitad del año 2020, posicionamientos que se acentuaron y radicalizaron en el bimestre enero-febrero de 2021 ante la inminencia de un nuevo ciclo lectivo: miembros de los distintos niveles de gobierno educativo, funcionarios, gremios docentes, colectivos de madres y padres, intelectuales, expertos y expertas, organismos internacionales, organizaciones médicas, entre otros. Un dato llamativo es que las voces de los y las estudiantes, centros de estudiantes y organizaciones estudiantiles fueron las que menor presencia tuvieron en un debate público que se configuró, así, con fuerte carácter “adultocéntrico”. En este apartado se propone una sistematización de las principales posturas respecto de la presencialidad entre la segunda mitad del año 2020 y enero-febrero de 2021, momento en el cual el Ministro de Educación nacional se pronunció, por primera vez en el marco de la pandemia, a favor de “maximizar la presencialidad”.

Lejos de todo análisis racional lineal del ciclo de la política pública en el que se la concibe como una serie de pasos concatenados y ordenados (formulación de la agenda, agenda de gobierno, formulación y legitimación de la política, diseño, implementación y efectos, y evaluación), consideramos que el orden puede ser alterado y que además, como veremos, en cada etapa intervienen diferentes actores con intereses contradictorios (decisores, asesores expertos, demandantes/beneficiarios de las políticas). De ese modo, si bien los modelos de análisis “racional-lineales” tienden a privilegiar el momento decisional, la realidad muestra el carácter contradictorio, negociado y contingente del proceso de la política. En ese sentido, en este artículo partimos de un análisis de la polí-

tica educativa como “proceso contingente”, rasgo que se acentúa en el contexto de incertidumbre que atravesamos en el marco de la pandemia.

Acuña y Leiras (2005) proponen un modelo de análisis de política educativa según el cual es posible concebir al sistema educativo como conjunto de subsistemas: de gobierno, financiamiento, evaluación e información, recursos humanos y provisión de servicios, currículum y prácticas pedagógicas. En este trabajo nos centramos en el primero, entendido como “conjunto de instituciones y actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen el sistema” (Acuña & Leiras 2005, pp. 15-16). El subsistema de gobierno involucra las relaciones intersectoriales dentro del Poder Ejecutivo (entre ministerios), con las jurisdicciones (articulación de niveles, como abordamos en los apartados anteriores), con los poderes de gobierno (Congreso y Ejecutivos), al interior de la conducción ministerial y, por último, con otros actores como sindicatos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, como veremos en este apartado. Al considerar a los actores, junto con sus recursos, estrategias y capacidades, como una de las dimensiones de las políticas públicas, Acuña y Leiras (2005) buscan contemplar a quienes comparten creencias e intereses en la formulación e implementación de una política.

Como es sabido, la familia y la escuela moderna encastraron generando una alianza que convivió con un resultado perdurable en el tiempo, aunque no sin conflictos. De ese modo, la expansión de la escuela como forma educativa hegemónica en el globo en el pasaje del siglo XIX al XX (Pineau, 2001) acompañó a la expansión del proceso de industrialización y, a su vez, a la reconfiguración de la familia en esta nueva composición social. El dislocamiento de esta alianza en el año 2020, a partir de la suspensión de la escolarización presencial, explica en parte el tenor de los posicionamientos sobre el tema por parte de un actor que cobró peso: los colectivos de familias. Entre la multiplicidad de voces, sobresalen dos grandes grupos cuyos argumentos reconstruimos a continuación.

Por un lado, desde septiembre de 2020 comenzaron a adquirir visibilidad pública las campañas impulsadas en redes sociales bajo las consignas “A las aulas” y “Abran las escuelas” y las posturas de distintos colectivos de familias autoconvocadas, como las agrupadas en “Padres organizados”, quienes pujaron por la declaración de la educación como “actividad esencial”. Además de la campaña virtual, en el caso de la provincia de Buenos Aires elevaron un petitorio a la DGCyE el 31 de diciembre de 2020: se trató de una carta firmada por las organizaciones que componen la “Red de familias y padres organizados por la educación”, en la que señalan que “en 2021, la Escuela debe ser lo último en cerrar. Incluso en un escenario de rebrote o incremento de los contagios, las autoridades deben comprometerse a mantener las escuelas abiertas con los alumnos en las aulas” debido a que consideran que “la evidencia, abrumadora desde hace meses, señala que los niños no son responsables de la propagación del virus” (Red de familias y padres organizados por la Educación, 2020, pp. 1-2). Además, agregan que:

Tal como han demostrado decenas de estudios y publicaciones científicas, las escuelas abiertas NO incrementan la circulación del virus (incluso funcionando con su capacidad a pleno) y los niños, niñas, adolescentes, así como la gran mayoría de los docentes, NO son población de riesgo. (Red de familias y padres organizados por la Educación, 2020, p. 2)

Estos debates reflejan disputas y búsqueda de estrategias para un consenso sobre el diagnóstico de la situación educativa, enmarcados en una compleja realidad sobre las condiciones sanitarias y de salud. Sin embargo, es inevitable reflexionar sobre el papel que los medios de comunicación cumplieron en este escenario. Estos han participado en la construcción de un imaginario que generó una presión en la agenda política sobre las medidas adecuadas para la resolución de los problemas. Este imaginario se construyó a partir de la asociación de la crisis del COVID-19 con el año 2020, y su “resolución mágica” con el nuevo comienzo de año en 2021 que, particularmente en el sistema educativo, dada su regularidad en ciclos anuales, adquiere una dicotomía entre situación crítica y

educación a distancia durante 2020 versus superación de la crisis y vuelta a clase a inicios de 2021 (Rebello, 2021).

Con respecto a las experiencias de presencialidad en 2020 y el impulso, desde la cartera educativa nacional, de la implementación de planes híbridos o bimodales que combinaran actividades presenciales y remotas para el ciclo lectivo 2021, la mencionada red de padres se opuso. Entre los argumentos, señalaron que la hibridación generaría aún más complicaciones a la organización de la vida familiar, porque se impediría el retorno a las actividades laborales normales así como también porque se introducirían contactos adicionales en los momentos en que los estudiantes no están asistiendo a clases presenciales (debido a la contratación de personas externas a la familia a cargo de cuidarlos), lo cual podría aumentar la transmisión del virus.

Por otra parte, en enero de 2021 emergió un colectivo de familias divergente del anterior que, centrado principalmente en CABA, se agrupó bajo la consigna "Retorno seguro a las escuelas".⁴ Este grupo se posicionó contra la implementación de la presencialidad por considerarla riesgosa ante la falta de condiciones.

El notorio peso que adquirieron las voces de ambos colectivos de familias en la escena pública permite retomar el concepto de *ideología de la parentocracia* en relación con la creciente preponderancia de la presión de los deseos de las familias sobre las escuelas al que hacen referencia Phillip Brown (1990) y Agnes Van Zanten (2008). De este modo, la situación generada por la pandemia y la reconfiguración de la relación familias-escuelas en este contexto habilitarían una mayor visibilidad y poder de presión por parte de este actor.

Los gremios docentes, por su parte, enfatizaron sobre las condiciones necesarias para la presencialidad y la importancia de que las escuelas sean seguras, en sintonía con el último colectivo de familias mencionado. Uno de los comunicados de la principal central nacional de trabajadores de la educación, fechado a inicios de febrero de 2021, indica en ese sentido:

⁴ Las declaraciones del colectivo de "Familias por el retorno seguro a las escuelas" se encuentran disponibles en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram.

No se puede plantear el retorno a la presencialidad de manera imprecisa y ambigua, tal como en muchos lugares se está haciendo; no se pueden desconocer las graves consecuencias que traerían los regresos a los espacios físicos de las escuelas sin las debidas previsiones; como así tampoco se puede obviar la precariedad de recursos, las falencias edilicias ni la falta de cargos docentes. Consideramos que para un regreso seguro a la presencialidad en las escuelas es necesario que estén contempladas todas las condiciones de salud e higiene de la comunidad educativa en su conjunto. (Alesso, 2021, s.p.)

Asimismo, entre las organizaciones no gubernamentales, fundaciones y *think tanks*, Unicef fue uno de los organismos que se pronunciaron a favor de la presencialidad a nivel internacional. Su directora ejecutiva, Henrietta Fore, indicó en diciembre de 2020 que: “hay cada vez más pruebas de que las escuelas no son un gran factor de la transmisión comunitaria” y que el colectivo docente debe ser vacunado inmediatamente después de los sanitarios de primera línea y las poblaciones de alto riesgo (Fore, 2020, s.p.). Asimismo, entre las fundaciones internacionales, en septiembre del año 2020 la Fundación Varkey publicó, desde su sede de Argentina, una serie de spots insistiendo sobre la necesidad de que los estudiantes volvieran a la presencialidad. En este sentido, si bien se esperaba que el plan de vacunación fuera el “eje ordenador del sistema educativo”, para febrero de 2021 recién se estipulaba el comienzo de dicho plan (“Coronavirus: el proceso de vacunación de los docentes”, 2021).

Entretanto, desde el campo académico e intelectual de expertos y expertas en educación también emergieron colectivos que manifestaron sus posicionamientos. Uno de ellos fue el grupo “Concertación Educativa para un mejor 2021”, que emitió dos declaraciones: en noviembre de 2020 y en febrero de 2021. En la primera de ellas se agruparon doce propuestas a favor de la continuidad educativa (entre otras cuestiones, en su primer punto se reclamaba dejar la educación argentina “fuera de la grieta” al tiempo que se señalaba que esperar una vacuna efectiva y aplicada universalmente era “un último recurso” y se enfatizaba la importancia de una vuelta segura a los lugares en donde fuera posible), mientras que en la segunda, ante el inminente retorno a la

presencialidad en 2021, se concentraron en el planteo de algunas cuestiones para garantizar un regreso seguro a las aulas (Concertación Educativa para un mejor 2021, 2021).

Por otro lado, en el inédito cruce contemporáneo entre la epidemiología y las ciencias de la educación⁵ también las asociaciones médicas se pronunciaron sobre el retorno a las clases presenciales: tanto la Sociedad Argentina de Pediatría como el Instituto de Neurociencias y Políticas Públicas de la Fundación INECO. La primera entidad abogó por el condicionamiento del retorno a la presencialidad según tres indicadores que incluyeron dos medidas de carga de enfermedad en la comunidad y una medida de autoevaluación acerca de la implementación escolar de estrategias clave de mitigación (Sociedad Argentina de Pediatría, s.f.).

A partir de la reconstrucción de posicionamientos de actores diversos realizada en este apartado, se observa que la formulación de las políticas dirigidas al retorno a la presencialidad en el contexto del DISPO adquiere una dinámica de tipo *bottom-up*. En ese sentido, actores externos al sistema estatal (familias, sindicatos, think tanks, asociaciones médicas, etc.) cobran incidencia en la selección de los problemas y en la negociación con el gobierno (Fontaine, 2015). Por ello, cabe recuperar la clasificación en tres estilos de política desarrollada por Acuña y Leiras (2005) al observar las relaciones entre los actores: las puramente tecnocráticas, aquellas que implican participación de distintos actores y las híbridas. En el caso de la política de retorno a la presencialidad en el marco de la pandemia, se trata de un estilo de política híbrido en tanto las medidas emergen de la conjugación de decisiones técnicas con el accionar y la capacidad de presión de distintos actores.

⁵ Este cruce disciplinar existió, por ejemplo, también en el momento de conformación del sistema educativo, cuando debieron generarse campañas para consolidar a la escuela como agente educativo hegemónico venciendo la desconfianza que suscitaba por múltiples factores, entre los cuales estuvo el ser fuente de contagio de enfermedades seguida por la sospecha ante las campañas de vacunación (Bertoni, 2001).

Reflexiones finales

La intervención estatal y las decisiones en materia de política educativa en el contexto de emergencia desatado por el COVID-19 han conformado una compleja agenda política durante el ciclo 2020 y comienzos de 2021, agenda signada por una temporalidad que responde a las demandas y situaciones educativas que se plantean como subsidiarias del contexto epidemiológico. Los temas que han conformado y guían la agenda refieren a: las propuestas de educación remota y las políticas de virtualidad educativa, las nuevas modalidades de evaluación, acreditación y promoción en el contexto de educación remota, las políticas de revinculación educativa y la elaboración de planes y normativas de regreso a la presencialidad en las escuelas. Este abanico muestra una diversidad de situaciones regionales y una compleja articulación entre las medidas políticas nacionales y jurisdiccionales en un contexto de incertidumbre, presiones e intereses contrapuestos entre los diversos actores en tensión, a su vez, con las condiciones epidemiológicas generales.

En el seguimiento de las políticas en el pasaje del ASPO al DISPO se observa cierta dificultad para planificar a mediano plazo, incluso cuando, una vez atravesado el esperable shock inicial, el carácter extraordinario de la situación se reinterpretó como ordinario. También se encuentra que algunas jurisdicciones permanecieron en un estado de shock o inercia respecto de las planificaciones educativas virtuales vinculadas a dificultades para superar el momento “reactivo” de las propuestas de política. En ese sentido, una política reactiva no tiene la posibilidad de contar con una etapa de planificación anticipada para que se pueda reflexionar profundamente sobre la problemática en cuestión, ya que surge sin que se puedan evaluar y definir vías alternativas para la solución de problemas, anticipar impactos y calcular costos con suficiente antelación (Tamayo Sáez, 1997). La doctrina del shock da cuenta de cómo, a lo largo de la historia, los momentos de grandes crisis repentinas se manifiestan como escenarios en los que se imponen medidas que en contextos de “normalidad” no se habrían im-

plementado o habría llevado más tiempo hacerlo (Klein citado en Magnani, 2020). Tras analizar la agenda de política del año 2020, es posible concluir que podría haberse dado lugar al pasaje desde ese primer momento reactivo hacia un momento propositivo o de mayor programación a mediano plazo. Desde esta perspectiva, la diversidad de respuestas de los gobiernos a nivel nacional y subnacional para sostener la educación en tiempos de pandemia deja en evidencia que el sistema educativo actualmente es un “laboratorio de políticas” ante un escenario inédito (Cardini, Bergamaschi, D’Alessandre, Torre, & Ollivier, 2020).

Por otra parte, los posicionamientos frente a la presencialidad conforman un abanico diverso y el alineamiento con la propuesta nacional varía según la relación de los gobiernos subnacionales con el gobierno nacional. En este sentido, observamos una dinámica de partidización de la presencialidad, dentro de la cual se destaca una “movilización por el retorno a las aulas”, convocada el día 9 de febrero del año 2021 por parte de la organización partidaria Juntos por el Cambio, principal fuerza opositora al gobierno a nivel nacional. Un distrito clave en este sentido es CABA, en donde, como mostramos, se propuso un retorno a la presencialidad de cuatro horas diarias, a diferencia de las propuestas bimodales o híbridas.

Por último, en el análisis de los posicionamientos de los actores ante la política de retorno a la presencialidad encontramos fuertemente marcados ciertos rasgos implicados por el pasaje de la administración burocrática a modos de regulación postburocrática (Barroso, 2005). En ese sentido, la crisis del Estado burocrático-centralizado se manifiesta en la dificultad para direccionar y articular desde allí demandas múltiples y contradictorias. Así, en un tipo de intervención burocrática o *top-down*, el Estado se constituye como actor principal, mientras que, en el caso analizado, la acción estatal respecto del retorno a la presencialidad configura un tipo de regulación postburocrática y *bottom-up*, en tanto se encuentra atravesada y condicionada por la disputa y presiones desde distintos actores.

Referencias

- Acuña, C., & Leiras, M. (2005). Subsistema de Gobierno Educativo. *En Programa de Evaluación de Sistemas Educativos*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE).
- Alesso, S. (8 de febrero de 2021). *Escuelas seguras y cuidadas. Las condiciones para la presencialidad*. CTERA. Recuperado de <https://www.ctera.org.ar/index.php/general/notas-de-opinion/item/3725-escuelas-seguras-y-cuidadas-las-condiciones-para-la-presencialidad>
- Anexo Resolución N° 370/2020. Marco de análisis y evaluación de riesgo para el desarrollo de actividades presenciales y revinculación en las escuelas en el contexto de COVID-19. 9 de octubre de 2020. Consejo Federal de Educación, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_res_cfe_370_marco_y_eval_if-2020-68356394-apn-sgcfeme.pdf
- Aptus Propuestas Educativas (20 de enero de 2021). *Tierra del Fuego analiza un sistema "semipresencial" para la vuelta de las clases*. Recuperado de <https://aptus.com.ar/terra-del-fuego-analiza-un-sistema-semipresencial-para-la-vuelta-de-las-clases/>
- Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a regulação das políticas publicas. *Educação e Sociedade*, 26(92), 725-751.
- Bertoni, L. (2001). *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires: FCE.
- Brown, P. (1990). The "third wave": education and the ideology of parentocracy. *British Journal of Sociology of Education*, 11(1), 65-85.
- Cardini, A., Bergamaschi, A., D'Alessandre, V., & Ollivier, A. (2021). *Educar en tiempos de pandemia: Un nuevo impulso para la transformación digital del sistema educativo en la Argentina*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educar-en-tiempos-de-pandemia-Un-nuevo-impulso-para-la-transformacion-digital-del-sistema-educativo-en-la-Argentina.pdf>
- Cardini, A., Bergamaschi, A., D'Alessandre, V., Torre, E., & Ollivier, A. (2020). *Educar en pandemia: entre el aislamiento y la distancia social*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educar-en-pandemia-Entre-el-aislamiento-y-la-distancia-social.pdf>
- Cardini, A., D'Alessandre, V., & Torre, E. (2020). *Educar en tiempos de pandemia. Respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Catamarca y Santiago del Estero vuelven a las clases presenciales (4 de agosto de 2020). *Informe Político*. Recuperado de <https://informepolitico.com.ar/catamarca-y-santiago-del-estero-vuelven-a-las-clases-presenciales/>

Del ASPO al DISPO: la agenda de política educativa y los posicionamientos públicos

- Cómo se prepara cada provincia para la vuelta a clases en las escuelas (11 de febrero de 2021). *Telam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202102/544096-reabren-escuelas-en-provincias-con-capacitaciones-y-reacondicionamiento-previos-al-inicio-de-clases.html>
- Concertación Educativa para un mejor 2021 (2021). *Una concertación educativa para un mejor 2021*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1lh8RF0tG7MbYS219e9mfFatIR23rjTDn/view>
- Coronavirus: el proceso de vacunación de los docentes empezará en febrero (8 de febrero de 2021). *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/316090-coronavirus-el-proceso-de-vacunacion-de-los-docentes-empezar>
- Dabenigno, V., Freytes Frey, A., & Meo, A. (2021). COVID-19 y TIC: estrategias pedagógicas y desigualdades educativas en clave institucional. *Itinerarios educativos*, 1(14). <https://doi.org/10.14409/ie.2021.14.e0004>
- Decreto Provincial N° 6576/2020. Calendario Escolar. 17 de diciembre de 2020. San Luis, Argentina. <http://www.sanluis.edu.ar/wp-content/uploads/2020/12/DTO.6576-CALENDARIO-ESCOLAR-1.pdf>
- Di Piero, E., & Miño Chiappino, J. (2020a). Pandemia, desigualdad y educación en Argentina: un estudio de las propuestas a nivel subnacional. En S. Herrera, G. Gutiérrez Cham & Jochen Kemner (Coords.), *El impacto COVID-19 en América Latina y el Caribe* (pp. 321-347). Guadalajara: Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS). Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/139761>
- Di Piero, E., & Miño Chiappino, J. (2020b). Nivel secundario y pandemia: un análisis de las propuestas virtuales a nivel subnacional en clave de desigualdades. En L. Beltramo (Comp.), *Aprendizajes y prácticas educativas en las actuales condiciones de época: COVID-19* (pp. 152-160). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/122597>
- Dirección General de Cultura y Educación, Buenos Aires (13 de mayo de 2020a). *Nuevas definiciones sobre la enseñanza y evaluación durante la pandemia*. Recuperado de <https://abc.gob.ar/evaluaciones-durante-pandemia>
- Dirección General de Cultura y Educación, Buenos Aires (1 de octubre de 2020b). *Presentamos el Programa de acompañamiento de las trayectorias y la revinculación*. Recuperado de <http://abc.gob.ar/programa-de-acompanamiento-las-trayectorias-y-la-revinculacion>
- Dirección General de Cultura y Educación, Buenos Aires (22 de octubre de 2020c). *Cómo será la calificación, acreditación y promoción de trayectorias educativas en la provincia*. Recuperado de <http://www.abc.gob.ar/calificacion-acreditacion-y-promocion-de-trayectorias-educativas-en-la-provincia>

- Dirección General de Escuelas, Mendoza (s.f.). *Programa Provincial de Articulación "Vinculando Trayectorias"*. Recuperado de <http://www.mendoza.edu.ar/articulacion/>
- Disposición Conjunta N° 1/2020. Pautas y Orientaciones para el Dispositivo Pedagógico de Retroalimentación para la Nivelación-Evaluación Formativa. 19 de octubre de 2020. Ministerio de Educación, San Juan. <https://educacion.sanjuan.gob.ar/archivos/DisposicionConjuntaPropuestaPedagogica2020.pdf>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona: Anthropos.
- Fore, H. (12 de enero de 2020). *Los niños no pueden permitirse otro año sin escuela*. Recuperado de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/ninos-no-pueden-permitirse-otro-ano-sin-escuela>
- Ley N° 26.206. Ley de Educación Nacional. 14 de diciembre de 2006. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educacion-58ac89392ea4c.pdf>
- Magnani, E. (2020). Educación y tecnologías. Adentro de la caja. En I. Dussel, P. Ferrante & D. Pulfer (Coords.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia* (pp. 85-102). Buenos Aires: UNIPE.
- Matovich, I., & Bucciarelli, M. E. (s.f.). *El regreso a clases 2021: un análisis de los protocolos provinciales*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/textual/el-regreso-a-clases-2021-un-analisis-de-los-protocolos-provinciales/>
- Ministerio de Educación, Argentina (s.f.). *Planes Jurisdiccionales de reanudación de clases presenciales*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/seguimos-educando-en-las-escuelas/planes-jurisdiccionales>
- Ministerio de Educación, Argentina (2020a). *Protocolo marco y lineamientos federales para el retorno a clases presenciales en la educación obligatoria y en los institutos superiores*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/protocolo_marco_y_lineamientos_federales__0.pdf
- Ministerio de Educación, Argentina (2 de octubre de 2020b). *San Luis vuelve a clases presenciales*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/san-luis-vuelve-clases-presenciales>
- Ministerio de Educación, Argentina (2020c). *La Escuela 2021. Compromiso y Transformación*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/29-11-20_la_escuela_2021_-_compromiso_y_transformacion.pdf
- Ministerio de Educación, Chubut (21 de enero de 2021). *Educación y Salud presentaron el protocolo jurisdiccional para el regreso a clases presenciales*. Recuperado de <https://www.chubut.edu.ar/nuevachubut/2021/01/21/educacion-y-salud-presentaron-el-protocolo-jurisdiccional-para-el-regreso-a-clases-presenciales/>

Del ASPO al DISPO: la agenda de política educativa y los posicionamientos públicos

- Ministerio de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (28 de octubre de 2020). *Carta a las familias*. Recuperado de https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/etapa_2.pdf
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Salta (16 de noviembre de 2020). *Fortalecerán las trayectorias escolares de los estudiantes con apoyo psicopedagógico*. Recuperado de <http://www.edusalta.gov.ar/index.php/informacion/partes-de-prensa/6484-fortaleceran-las-trayectorias-escolares-de-los-estudiantes-con-apoyo-psicopedagogico>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Santiago del Estero (2020). *Plan provincial de regreso a las escuelas*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1NmQktwPaZQiuVSe9LTqH93YdMjp0Q-glf/view>
- Montes, N., & Toranzo, L. (Comps.) (2020). *Trayectorias en foco: Ciclo federal de intercambios. Agosto a noviembre 2020*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: OEI
- Montserrat Herrera, M., & González Angeletti, V. (2021). Evaluar en el contexto pandémico: hacia la evaluación conformativa. *Revista Iberoamericana de Tecnología en Educación y Educación en Tecnología*, 28, 432-438.
- Pineau, P. (2001). ¿Por qué triunfó la escuela? o la modernidad dijo: “Esto es educación”, y la escuela respondió: “Yo me ocupo”. En P. Pineau, I. Dussel & M. Caruso, *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad* (pp. 27-52). Buenos Aires: Paidós.
- Plan Federal Juana Manso (s.f.). *Acerca del Plan Federal*. Recuperado de <https://recursos.juanamanso.edu.ar/acercade>
- Rebello, D. G. (2021). Pandemia, transición y planeamiento educativo: la recuperación de la escolaridad presencial en Argentina. *Revista de Educación*, 12(24), 59-76.
- Red de familias y padres organizados por la Educación (31 de diciembre de 2020). *Abran las escuelas*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1O2ID6bflL8Hol6yaGTu1QEJLESjzdbR/view>
- Resolución N° 16/2020. Informe individual de Seguimiento Pedagógico. 19 de junio de 2020. Ministerio de Educación, Catamarca. <https://web.catamarca.edu.ar/sitio/images/2020/resolucion16.pdf>
- Resolución N° 106/2020. 15 de marzo de 2020. Ministerio de Educación, Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226751/20200316>
- Resolución N° 364/2020. 2 de julio de 2020. Consejo Federal de Educación, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_364_-_20_-_if-2020-48355033-apn-sgcfeme.pdf

- Resolución N° 368/2020. 25 de agosto de 2020. Consejo Federal de Educación, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_368_if-2020-57963511-apn-sgcfeme.pdf
- Resolución N° 369/2020. 25 de agosto de 2020. Consejo Federal de Educación, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_369_if-2020-57964636-apn-sgcfeme.pdf
- Resolución N° 370/2020. Modificatoria de la Resolución CFE N° 364/20. 9 de octubre de 2020. Consejo Federal de Educación, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_370_if-2020-68380585-apn-sgcfeme.pdf
- Resolución N° 386/2021. 12 Febrero de 2021. Consejo Federal de Educación, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_386_-_if-2021-12986679-apn-sgcfeme.pdf
- Resolución N° 387/2021. 13 Febrero 2021. Consejo Federal de Educación, Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_387_-_if-2021-12986880-apn-sgcfeme.pdf
- Resolución N° 1036/2020. Guía para la presentación del Plan Jurisdiccional de retorno a clases presenciales en la educación obligatoria y en los Institutos superiores en el año 2020. Ministerio de Educación, Argentina.
- San Luis (2021). *Protocolo para el dictado de clases presenciales en la educación obligatoria*. Recuperado de <https://www.sanluis.gov.ar/wp-content/uploads/PROTOCOLO-PARA-EL-DICTADO-DE-CLASES-PRESENCIALES-EN-LA-EDUCACION%CC%81N-OBLIGATORIA-1.pdf>
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO.
- Sociedad Argentina de Pediatría (s.f.). *Documento conjunto de posicionamiento para la vuelta a las escuelas*. Recuperado de https://www.sap.org.ar/uploads/archivos/general/files_documento-conjunto-escuelas-covid_1602694567.pdf
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Tierra del Fuego (s.f.). *Protocolo para Guarderías y Jardines Maternales*. Recuperado de <https://www.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2020/07/PROTOCOLO-PARA-GUARDER%C3%8DAS-Y-JARDINES-MATERNALES.pdf>
- Van Zanten (2008). ¿El fin de la meritocracia? Cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social. En E. Tenti Fanfani (Comp.), *Nuevos temas en la agenda de política educativa* (pp. 173-192). Buenos Aires: IIPE- UNESCO.