

INTERVENCIONES ESTATALES Y PANDEMIA

Jorgelina Raschia

Introducción

La pandemia de COVID-19 irrumpió brutalmente en nuestras vidas, nos tomó de sorpresa y nos enfrentó a la excepcionalidad. Una situación de crisis, crisis entendida siguiendo a Bobbio como ruptura del funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo que tiene un carácter instantáneo e impredecible y que incide fuertemente en el funcionamiento de las interacciones habituales en el “sistema”.

La pandemia expuso las privaciones largamente naturalizadas e invisibilizadas de una parte de la sociedad argentina: privaciones vinculadas con ingresos que son insuficientes para que un hogar pueda cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas básicas, pero también con amputaciones de múltiples derechos sociales. Hogares hacinados, en medios ambientes contaminados, sin servicios de agua potable, energía eléctrica y/o cloacas, sin acceso a una educación y una salud de calidad, discriminados, estigmatizados y subsumidos en una cultura de la pobreza.

En el 2018, según el Informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina sobre “Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales. Argentina urbana 2010-2018”, el 62% de los hogares registraba al menos una privación, el 42% dos o más y, por último, el 26% se encontraba privado en 3 o más dimensiones.

En Argentina, solamente habían pasado tres meses de la asunción de un nuevo presidente de la nación, Alberto Fernández, luego de cuatro años de un gobierno neoliberal que dejó una exorbitante deuda externa y una deuda interna expresada en el estancamiento económico, la inflación, la pobreza, el desmantelamiento de numerosas políticas públicas, y una profunda “grieta” política, social y cultural. El cambio de escenario frente a la pandemia llevó a que la agenda propuesta por el nuevo gobierno quedara entre paréntesis y la salud de los argentinos pasase a ser la prioridad. En el marco de esta crisis sanitaria y social, el gobierno decretó el aislamiento sanitario, preventivo y obligatorio (ASPO)

La pandemia, el sistema educativo y las desigualdades

De manera similar a lo que ocurrió en casi todo el mundo, el avance del coronavirus llevó a que las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades cerraran sus puertas físicas y las clases presenciales se suspendieran como parte de la política de cuidado de los gobiernos.

La decisión del Consejo Federal de Educación -que reúne al Ministro de Educación de la Nación y a los Ministros de las veinticuatro jurisdicciones argentinas- de garantizar la continuidad del proceso de enseñanza aprendizaje implicó el despliegue de diversas iniciativas provinciales y de CABA junto con la Nación para garantizar el derecho a la educación. Se buscó reemplazar la presencialidad mediante diversas estrategias pero en un sistema educativo con muchas marcas de desigualdad.

La descentralización, en el marco de los noventa, de los establecimientos de educación secundaria y de los institutos de formación docente a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires (en 1978, durante la dictadura militar, se habían transferido las escuelas primarias) profundizó la fragmentación del sistema educativo reproduciendo las desigualdades sociales y generando una oferta estratificada para diversos grupos sociales. En todas las jurisdicciones, aunque con desigual

peso relativo, previamente a la pandemia coexistían colegios de elite para las clases altas y medias altas, colegios para una clase media empobrecida y colegios para los más pobres. Las tres sociedades, como indica Salvia (2020) que se mueven en velocidades diferentes las cuales son “los viajeros” que acceden al consumo de bienes y servicios globales, los que tienen sobre sus cabezas “un techo de cristal” que les impide seguir ascendiendo y que cuentan con bienes y servicios deteriorados, y los sumergidos en la pobreza multidimensional, se yuxtaponen en el ámbito educativo. Esta articulación entre clase social y oferta educativa se manifiesta en diferencias en la organización y capacidad de gestión de las instituciones, en los docentes, en la infraestructura escolar, y en consecuencia, tal como subraya Minujín, en las distantes experiencias escolares por las que transitan los niños, las niñas y los jóvenes. A estas desigualdades se agregan expectativas diferenciales sobre la función de la escuela en las trayectorias educativas pero también en las expectativas de los docentes para con su tarea y con sus estudiantes.

Por otra parte, las políticas implementadas desde el 2015 hasta el 2019 aumentaron las desigualdades y la redistribución en beneficio de los sectores más ricos.

Charles Tilly (2000) en su libro “Las desigualdades persistentes” nos aporta una noción relacional de la desigualdad al analizar las interacciones entre grupos de personas. Un concepto central es el de pares categoriales con diferencias jerárquicas (ricos/pobres, hombres/mujeres, negros/blancos). Explica que la persistencia de las desigualdades a lo largo de una vida, de una carrera, se establecen por dos mecanismos causales: la explotación, cuando ciertas categorías extraen recursos diferenciales de aquellas personas a las que excluyen de todo el valor agregado de su esfuerzo, y el acaparamiento de oportunidades que funciona cuando los miembros de una categoría acceden cuasi monopolícamente a ciertos recursos. Estas desigualdades categoriales, a la larga, inciden sobre las capacidades individuales y se refuerzan con estructuras de distribución asimétrica de los recursos. La emulación y la adaptación constituyen mecanismos que generalizan su influencia. Por eso el autor sostiene que para combatir la desigualdad no alcanza con actuar sobre las actitudes discriminatorias, sino que es imprescindible modificar las estructuras institucionales que organizan “los flujos de recursos, cargas y recompensas”.

Otro trabajo que aporta a la problemática de la desigualdad es el de Luis Reygadas (2004) “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional” quien señala que, además de la dimensión del individuo con sus capacidades de agencia, es necesario abordar las interacciones simbólicas y de poder, así como las redes estructurales de la desigualdad. Entre las estrategias político-simbólicas que intervienen en la construcción de la desigualdad, identifica la sobrevaloración de lo propio y la estigmatización del otro. Para preservar la separación, un mecanismo consiste en establecer fronteras físicas (muros, rejas, detectores de metales, etc.), de dispositivos legales (permisos, prohibiciones, restricciones, derechos, etc.) o fronteras simbólicas (techos de cristal, estigmas, clasificaciones, distinciones en la indumentaria o en el cuerpo, etc.). Las capacidades individuales se entrelazan con las reglas, los dispositivos de poder y los entramados institucionales que organizan los espacios de interacción.

En los países de América Latina, la matriz de desigualdad social está muy condicionada por la estructura productiva poco diversificada y con un alto porcentaje de empleos de baja productividad. Esta estructura productiva no requiere de muchas capacidades técnicas de los trabajadores cuyos empleos son de baja calidad e informales, con bajos ingresos y bajos mecanismos de protección social.

Por otra parte, las desigualdades territoriales y las derivadas de la edad de las personas son ejes estructurantes de esta matriz de la desigualdad social. La vulneración de derechos en la infancia puede tener efectos perdurables para el bienestar de las personas y es en esta etapa donde las

políticas de educación son centrales para actuar sobre las brechas de desigualdad social vinculadas con otros derechos como la salud, la participación y el trabajo decente (CEPAL, 2016).

Intervenciones estatales y trayectorias escolares

En esta multiplicidad de desigualdades y de escenarios preexistentes, cuando se “clausuró” la asistencia a los establecimientos educativos, todos los actores de dicho sistema- directivos, docentes, familias, estudiantes, sindicatos, autoridades ministeriales- se enfrentaron a un nuevo e inédito desafío, que los estudiantes aprendiesen desde sus casas. El esfuerzo fue enorme en un escenario de incertidumbre y donde pocos de los actores estaba formado para enseñar y aprender de manera no presencial.

Los ministerios jurisdiccionales primero garantizaron la continuidad de los servicios alimentarios que funcionan en las escuelas y luego el diseño y la implementación de las políticas se centró en cómo garantizar la continuidad pedagógica. En algunos casos las escuelas se mudaron rápidamente a las plataformas digitales, en otros llegaron a las casas mediante la televisión, la radio, los cuadernillos impresos, pero también, otras veces, hubo ausencia y omisión.

Desde la Secretaría de Educación de Nación se implementó el Programa Seguimos Educando con producción de materiales impresos y horas de producción radial y televisiva a través de los medios dependientes de la Secretaría de Medios y comunicación pública: TPA, Encuentro, Paka Paka, radio nacional y Contar. Simultáneamente algunas jurisdicciones también produjeron sus propios materiales. En algunos casos, las provincias se subsumieron en las propuestas nacionales, en otras dialogaron y en otras, hubo poca articulación.

Por otra parte, desde Nación se gestionó la navegación gratuita en plataformas digitales y se distribuyeron 135.000 notebooks y tablets que estaban disponibles en un depósito, priorizando Noa, Nea y conurbano bonaerense. Estas primeras medidas se tomaron en un contexto donde la pandemia parecía un hecho temporal con un inicio y un fin recortado el tiempo. A medida que la “cuarentena” se extiende más de lo previsto y las políticas de las jurisdicciones frente a la situación resultan diversas, se busca construir reglas comunes para transitar este período de excepcionalidad que sean concordantes con la normativa vigente y que cada gobierno provincial posteriormente recontextualice.

En este sentido la Resolución 363 del Consejo Federal de mayo del 2020 establece las orientaciones para los procesos de evaluación en el marco de la continuidad pedagógica” (anexo I) y la realización de una Evaluación Nacional para relevar el estado de situación de la educación en el contexto de la pandemia (anexo II).

Los resultados preliminares de esta encuesta que realizó el Ministerio de Educación de la Nación, a través de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa, durante los meses de junio y julio, de 2020 a directivos, docentes y familias de estudiantes de todo el país para obtener información sobre la respuesta del sistema educativo argentino en el contexto de la emergencia sanitaria COVID-19, señalan que el 95% de los hogares de estudiantes recibió propuestas pedagógicas.

La herramienta de comunicación más utilizada fue el celular pero la disponibilidad de recursos tecnológicos muestra desigualdades según la condición económica y las regiones del país. El 53% de los hogares no cuenta con una computadora liberada para uso educativo; menos de la mitad de los hogares posee acceso fijo a buena calidad de internet; 27% accede solo por celular; y 3% no cuenta con ningún servicio de internet. Las disponibilidades tecnológicas de los hogares cuyos hijos asisten a escuelas privadas duplican las de las escuelas estatales. Las brechas de acceso a una computadora en el hogar llegan a los 20 puntos porcentuales entre las regiones que tienen más disponibilidad -62% Amba y Patagonia- frente al 41% de los hogares de NEA y NOA.

Los problemas de acceso a los recursos tecnológicos no son exclusivos de las familias, sino que el 66% de los directores y docentes señaló problemas con el equipamiento.

Respecto a la frecuencia de la comunicación, el 90% de las escuelas privadas mantuvo contacto con sus estudiantes más de una vez por semana; mientras que las escuelas estatales, con alta inserción territorial en áreas de menor conectividad (localidades pequeñas y rurales) y mayor cobertura de sectores sociales de menores ingresos, sostuvo dicha asiduidad de contacto solamente en el 70% de los casos.

Un dato interesante para destacar en el marco de las desigualdades de género, es que 9 de cada 10 adultos que acompañan a los estudiantes en la continuidad pedagógica en sus hogares son mujeres.

Detrás del esfuerzo por sostener el vínculo pedagógico del que da cuenta que el 95% recibió algún tipo de propuesta educativa, aparecen trayectorias de diversa intensidad. Las niñas, niños y adolescentes en hogares con más recursos están sobre representados en casi todos los tipos de materiales propuestos por sus docentes, a excepción de los cuadernos producidos por los ministerios y la programación en medios de comunicación masiva. Respecto a las devoluciones docentes, aparecen altos niveles sin brechas sectoriales significativas, aunque la devolución del plantel docente completo es superior en las escuelas privadas, frente a la devolución de solo algunos docentes en el sector estatal.

La realización de esta encuesta para tener información disponible sobre la situación de cada uno de las niñas, niños y adolescentes para tomar decisiones, reorganizar acciones e incluso planificar el retorno a la presencialidad, también deja en evidencia un problema que la situación visibilizó rápidamente que es la falta o escasa disponibilidad de datos estadísticos que permitieran dar cuenta de la situación de manera rápida para poder intervenir. En este sentido, parecería ser un avance, la resolución 375 de noviembre del 2020 en la que el Consejo Federal establece la necesidad de acelerar el proceso de identificación nominal de los estudiantes “como herramienta de información clave para el acompañamiento de las trayectorias educativas y garantizar el derecho a la educación en todo el país” y la asignación presupuestaria para esta acción. Siguiendo a Bertranau (2015) uno de los componentes que tiene una importancia central para explicar la capacidad estatal es aquel que se refiere a las condiciones internas de la organización estatal y ente sus dimensiones se encuentran los sistemas de información y gestión “acordes con el grado de inteligencia requeridos para el Estado”.

Por otra parte, a medida que transcurría el excepcional año escolar y que las consecuencias desiguales sobre la escolaridad se visibilizan, se tomaron otras decisiones vinculadas con las modificaciones del formato escolar y el régimen académico para garantizar el sostenimiento de las trayectorias escolares de aquellos estudiantes que más se vieron afectados por la pandemia. La resolución 368 del 2020 estipula que cada año/grado del 2020 y 2021 serán como una unidad pedagógica manteniendo los objetivos formativos establecidos en los NAP y recuperando una figura aprobada muchos años antes en otra resolución del CFE (174/2012) de la promoción acompañada que contempla la posibilidad de trasladar al año subsiguiente aprendizajes no acreditados en el año anterior. En este sentido en el artículo 2 de la resolución claramente se expresa que esta medida busca atender las disímiles formas de acompañamiento por parte de las familias y de las escuelas y las heterogéneas condiciones materiales y socioafectivas en las que se encontraron los y las estudiantes,

También se toman medidas cuyo foco es atender a las trayectorias interrumpidas o inconclusas. El programa Acompañar (resolución 369(20) busca promover y facilitar la reanudación de las trayectorias escolares y entre sus objetivos plantea promover la participación intersectorial para generar las condiciones de acompañamiento. Es interesante destacar que en el anexo I se resalta la necesidad fundamental de sistematizar la información especialmente la vinculada “con los estudiantes que vuelvan a las instituciones escolares y con quienes aún no lo hagan”

Por último, podemos mencionar en esta misma línea la creación del fondo federal Volvé a la escuela de 5000 millones de pesos (resolución 404/21) para buscar a los estudiantes y llevar adelante acciones para garantizar la efectiva escolarización.

Algunas reflexiones

La irrupción de un hecho inédito e inesperado como el de la pandemia, que suspende las clases presenciales y genera que las jurisdicciones y las escuelas gestionen nuevos formatos, deja a la luz muchas cuestiones que eran puestas en duda desde hace tiempo. Entre ellas, la idea de que enseñar es una tarea especializada, que requiere formación profesional; que en la escuela pasan otras cosas - el encuentro con los otros, la construcción del conocimiento como un proceso colectivo- y que la comunicación mediada por pantallas no favorece la horizontalidad, predominando el vínculo radial entre docentes y estudiantes.

Por otro lado, amplifica cuestiones que estaban naturalizadas e invisibilizadas. Un ejemplo de ello es que, mientras las trayectorias educativas interrumpidas -ya sea porque los estudiantes dejaban de asistir o porque se quedaban libres por faltas- no siempre eran cuestionadas, la interrupción del vínculo pedagógico de algunos estudiantes de los barrios populares por falta de conectividad pasó a ser problematizada.

Cada brecha es una vulneración de derechos. La pandemia las amplificó y las puso de manifiesto para vulnerados y ajenos; pero no es suficiente con elaborar diagnósticos si estos no son acompañados de decisiones estatales que busquen igualar las condiciones de partida. La estructura diferenciada de oportunidades a lo largo de la vida tiende a conformar un ciclo de desigualdades sociales que solamente podría interrumpirse con un Estado que garantizase derechos.

En el marco de la pandemia, los estados nacionales y provinciales destinaron recursos y acciones con estos propósitos pero se encontraron, en muchos casos, con diversas dificultades vinculadas a la estructura interna del Estado. Entre ellas la ausencia de información disponible en tiempo y forma para tomar decisiones, las dificultades para la coordinación y la implementación de las políticas, entre otras torna que políticas consensuadas se vuelvan ineficaces e ineficientes.

¿Qué capacidades institucionales es necesario desplegar para mejorar la implementación de las políticas? Creemos que avanzar hacia sistemas de información y gestión confiables y actualizados y hacia un Estado abierto que institucionalice canales para la participación ciudadana y la fiscalización son condiciones necesarias, aunque no suficientes para igualar derechos. Un desafío de los diferentes niveles de gobierno para democratizar el bienestar es garantizar servicios educativos de calidad y que la homogeneidad no sea de los sujetos que asisten según clases sociales sino del servicio que presten frente a una población heterogeneidad

Bibliografía

Bertranau, Julián /2015) Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate, Revista Estado y Políticas Públicas Nro 4, FLACSO,

CEPAL (2016) La matriz de la desigualdad social en América Latina, Santiago de Chile, Cepal.

Ministerio de Educación (2020) Evaluación Nacional del proceso de continuidad pedagógica.

Minujin, Alberto; Capuano, Ana y Llobet, Valeria (2013). “El desafío de la pobreza infantil: hacia una reconceptualización y medición multidimensional” en Voces en el Fenix N 23

Resoluciones Consejo Federal Educación 2020/2021

Reygadas, Luis (2004). “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional”, Política y Cultura, otoño 2004, núm. 22, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Salvia, Agustín (2020) Módulo dos. Desigualdad y pobreza. Debates y aplicaciones, Flacso.

Tilly, Charles (2000). La desigualdad persistente. Buenos Aires: Ediciones Manantial

UCA (2018) Informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina sobre “Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales. Argentina urbana 2010-2018”