

Oportunidades educativas y la pandemia de la COVID-19 en América Latina

Fernando Reimers 

Universidad de Harvard, EE.UU.

Resumen. El artículo discute el impacto educativo de la COVID-19 en América Latina, situando dicho estudio en el contexto de las políticas educativas avanzadas durante las últimas décadas, y de sus efectos en el aumento de las oportunidades educativas.

En el texto se argumenta, que con la pandemia se inicia la quinta ola de transformación de los sistemas educativos de América Latina, incrementando las brechas de oportunidad educativa entre los alumnos de distinta clase social y nacionalidad, y aumentando con ello también la necesidad de una mayor relevancia de los sistemas educativos para atender a los desafíos sociales, políticos y económicos de la región, que a su vez ha complicado la pandemia.

A partir de la revisión de estudios sobre el tema, se examina también el impacto educativo de la pandemia; bien, vía sus efectos sanitarios y económicos, con el resultado de un aumento en las condiciones de pobreza; y, bien vía suspensión presencial de clases y de la creación de modalidades de aprendizaje remoto, con el resultado de una eficacia variable y, en particular, de limitada eficacia para mantener las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes con menores ingresos.

Palabras clave: educación y COVID-19; pandemia y educación; enseñanza remota; oportunidades de aprendizaje; políticas educativas.

Oportunidades educacionais e a pandemia da COVID-19 na América Latina

Resumo. O artigo discute o impacto educacional da COVID-19 na América Latina, inserindo o estudo no contexto das políticas educacionais avançadas durante as últimas décadas, e seus efeitos no aumento das oportunidades educacionais.

O texto argumenta que a pandemia inicia a quinta onda de transformação dos sistemas educacionais na América Latina, aumentando as lacunas nas oportunidades educacionais entre alunos de diferentes classes sociais e nacionalidades e, assim, aumentando também a necessidade de maior relevância dos sistemas educacionais para enfrentar os desafios sociais, políticos e econômicos da região, o que, por sua vez, a pandemia complicou.

Com base na revisão de estudos sobre o tema, examina-se o impacto educacional da pandemia, através de seus efeitos sanitários e econômicos, provocando um aumento das condições de pobreza; assim como através da suspensão das aulas presenciais e da criação de modalidades de aprendizagem remota, resultando em eficácia variável e, em particular, eficácia limitada para manter as oportunidades de aprendizagem para os estudantes de baixa renda.

Palavras-chave: educação e COVID-19; pandemia e educação; ensino remoto; oportunidades de aprendizagem; políticas educacionais.

Educational opportunities and the COVID-19 pandemic in Latin America

Abstract. This article examines the educational impact of COVID-19 in Latin America, situating this study in the context of the education policies advanced during the last decades, and their effects on the increase in educational opportunities.

The article argues that the pandemic initiates the fifth wave of transformation of the educational systems of Latin America, increasing the educational opportunity gaps between students of different social class and nationality, and thus also increasing the need for greater relevance of the educational systems in addressing the social, political and economic challenges in the region, which the pandemic has, in turn, complicated.

The article examines, based on the review of studies on the subject, the educational impact of the pandemic via its health and economic effects, which result in an increase in poverty conditions, as well as via the in-person suspension of classes and the creation of modalities of remote learning, of variable effectiveness and in particular of limited effectiveness in maintaining the learning opportunities of lower-income students.

Keywords: Education and COVID-19; pandemic and education; remote teaching; learning opportunities; educational policies.

1. Introducción

La pandemia de la COVID-19 impactó considerablemente los sistemas educativos de Iberoamérica, por lo que es previsible que dicho impacto defina no solo el curso de la educación, sino las condiciones sociales, económicas y políticas en esta región durante los años venideros.

De una parte, es posible que las pérdidas de oportunidad educativa resultantes de la pandemia produzcan un retroceso en materia de acceso y calidad, al menos en los países de Latinoamérica. De otra parte, la crisis educativa creada por la pandemia podría animar un ciclo de reformas educativas, que permitan hacer a la educación más incluyente y relevante a las necesidades de un mundo complicado por otros efectos de la pandemia.

La definición de cuál de estos dos cursos seguirán los sistemas educativos de la región, dependerá de las decisiones que tomen los gobiernos y las sociedades de los países en respuesta a la crisis educativa creada por la pandemia. Esta definición requiere un diálogo social sobre la base de conocimiento de los hechos. El propósito de este monográfico es aportar evidencia que apoye dicho diálogo, dicha definición y, ojalá, el mejor de los escenarios para las oportunidades educativas, que es el de priorizar la educación, como parte de los esfuerzos de 'reconstruir mejor' luego de la pandemia.

Los artículos que se incluyen en este monográfico son el resultado de varios estudios empíricos realizados en Iberoamérica para conocer de qué forma los diversos arreglos para mantener las oportunidades educativas durante la pandemia fueron percibidos y experimentados por los estudiantes, los profesores y los administradores educativos.

Me complace mucho que, en respuesta a la convocatoria a este número monográfico, recibimos 156 artículos. Esto es, ya de por sí, una señal del interés que la preocupación por el impacto de la pandemia sobre la educación ha generado entre las comunidades de investigación de Iberoamérica.

La altísima calidad de los trabajos presentados hizo necesario dedicar dos números monográficos, en lugar de uno solo como se había previsto originalmente, al tema. Estamos muy agradecidos a los más de cien colegas, en su mayoría profesores e investigadores universitarios, que generosamente dictaminaron los artículos presentados y sobre la base de cuyo juicio pudimos hacer la selección final que se incluye en este número de la revista y en el próximo. En la selección final buscamos, además de seleccionar artículos de alta calidad científica, representar una diversidad de países, así como de aproximaciones metodológicas. Esperamos que, leídos en su conjunto, estos dos monográficos aumenten la comprensión de la forma en que la pandemia está afectando las oportunidades de aprender para diversos grupos de estudiantes en Iberoamérica y con ello proporcionen una base que permita definir opciones para mitigar y revertir las pérdidas educativas que se han producido.

El propósito de este artículo introductorio es situar el estudio de los efectos de la COVID-19 en el contexto de las políticas educativas en Iberoamérica. El foco del artículo está principalmente en los países de América Latina, puesto que en ellos es

en los que previsible el impacto sea más fuerte, debido a la mayor duración de la suspensión de la enseñanza presencial, y a los mayores niveles de pobreza y desigualdad, agravados por la pandemia misma.

La tesis central de este capítulo es que la pandemia inicia la quinta ola de transformación de los sistemas educativos de América Latina, incrementando las brechas de oportunidad educativa entre alumnos de distinta clase social y nacionalidad, y aumentando también con ello la necesidad de mayor relevancia de los sistemas educativos para atender a los desafíos sociales, políticos y económicos de la región, que la pandemia a su vez ha complicado.

Más allá de las obvias pérdidas de vidas, económicas y educativa creadas por la pandemia, paradójicamente, ella también ha activado un gran potencial de innovación, y tal vez creado una mayor conciencia de la urgencia de atender a brechas educativas generadas por la pandemia. Sobre este potencial y reconocimiento descansa la esperanza de poder revertir lo que de otro modo podría convertirse en la mayor pérdida de oportunidad educativa en la historia de la región.

2. El comienzo de la quinta ola de globalización en educación

En otro texto se ha analizado la evolución de la educación en América Latina como el resultado de las dinámicas que entrelazan actores y esfuerzos locales y globales en cuatro olas de globalización (Reimers, 2021a). Cada una de estas olas se caracteriza por propósitos específicos educativos con relación a quien debería ser educado y para qué. La primera, se inicia con el proceso de colonización; la segunda, se inicia con el surgimiento de repúblicas independientes; la tercera, se inicia con la adopción de la declaración universal de derechos humanos y el reconocimiento de la educación como derecho humano, como parte del orden mundial que sigue a la segunda guerra mundial; y la cuarta, se inicia en los años noventa, como respuesta a la 'década perdida' de los años ochenta y como parte de los procesos de democratización de la región. Es esta última ola de reformas educativas la que constituye el telón de fondo, la línea de base sobre el cual se desarrolla el impacto de la pandemia en los sistemas educativos de la región.

En comparación con el estancamiento educativo que produce la década perdida de los años ochenta, cuando los programas de ajuste económico que se implementaron en los países de la región disminuyeron la prioridad de la educación, la cuarta ola se caracteriza por un decidido apoyo a la educación, parte de esfuerzos de democratización y de búsqueda de una transformación económica en muchos países. Las bases de este nuevo énfasis están recogidas en la publicación del informe *Educación y Conocimiento: bases de la transformación productiva con equidad* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que prepararon Fernando Fajnzylber y sus colegas (United Nations, 1992). Este documento argumenta que el abandono de la estrategia de sustitución de importaciones en favor de estrategias de liberalización de la economía, así como el regreso al orden democrático en muchos países de la región, requerirían desarrollar las capacidades de la población para competir sobre la base de industrias apoyadas en el conocimiento, con el fin de que permitiesen reducir la desigualdad para garantizar la estabilidad democrática. Como resultado de este nuevo consenso social sobre la importancia de la educación, América Latina comienza

a aumentar la inversión en educación, tanto como porcentaje del gasto público como también como porcentaje del producto bruto, llegando a alcanzar estos indicadores de gasto educativo, antes de la pandemia, los niveles más altos de ninguna región del mundo (Unesco, 2021a).

En este contexto de aumento de la inversión educativa, se incrementa también el gasto focalizado en la educación de los hijos de los pobres, a través de diversos mecanismos de focalización, tales como el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la valorización de los profesionales de la Educación en Brasil, una fórmula para asignación del gasto educativo establecida en 2007, con el fin de cerrar brechas en el gasto por alumno entre las diversas municipalidades del país (Unesco, 2021a). En Chile, la Subvención Educativa Preferencial asigna transferencias mayores a las escuelas con mayor número de estudiantes de bajos ingresos, incluyendo una cantidad por alumno de bajos ingresos y otra por porcentaje de alumnos de bajos ingresos (Unesco, 2021a). Finalmente, Latinoamérica diseñó y generalizó el uso de los programas de transferencias condicionadas para apoyar la educación de estudiantes de mayores niveles de pobreza (Reimers, DeShano y Trevino 2006).

En este contexto de creciente compromiso con la educación muchos países de la región impulsaron reformas que elevaron los estándares educativos, aumentando los años de escolaridad obligatoria y los niveles de exigencia del currículum (Reimers, 2020a), mejoraron la formación de profesores, aumentaron la autonomía escolar, y la rendición de cuentas y la gestión, desarrollando por ejemplo sistemas de medición de la calidad educativa.

Como resultado de estas reformas educativas de la cuarta ola de globalización de la región, la educación obligatoria incluye desde entonces la escolaridad a niños y niñas de entre nueve y diez años. Además, el ciclo superior de educación secundaria es obligatorio en 12 de los 19 países de Latinoamérica. Estas reformas aumentaron los niveles de escolaridad de la población, alcanzando asistencia casi universal a la educación primaria y al primer ciclo de la educación secundaria, y reduciendo el número de niños fuera de la escuela de 15 millones en 2000 a 12 millones en 2018 (Unesco, 2021a). Aun cuando los mayores niveles de exclusión actualmente se encuentran en el ciclo superior de la educación secundaria, donde la asistencia a este nivel aumentó del 70% en el año 2000 al 83% en el año 2018 (ibid). Durante este periodo el porcentaje de estudiantes que completaron la educación primaria aumentó del 79% al 95%, en el primer ciclo de educación secundaria del 59% al 81% y en el ciclo superior de educación secundaria del 42% al 63%, lo cual coloca a la región de América Latina por encima de los promedios globales de acceso a esos niveles que son respectivamente 85%, 73% y 49% (ibid).

A pesar de estos avances educativos en la región, existen aún brechas de oportunidades educativas. Uno de cada tres niños entre 4 y 5 años no asiste al pre-escolar, solo cuatro de cada cinco entre los 13 y 17 años asisten a la escuela, y de ellos el 14% están aún cursando la escuela primaria como resultado de la repitencia crónica. Las oportunidades educativas están estratificadas por nivel socioeconómico y por origen étnico. Más de la mitad de los niños pobres que viven en zonas rurales no completan nueve años de instrucción básica. Existen diferencias considerables entre países en el porcentaje de estudiantes que completan la educación secundaria, siendo

más bajas en Guatemala y Nicaragua, que en Argentina, Chile, Colombia o México. Estos contrastes reflejan en parte las diferencias por las condiciones sociales entre los alumnos, considerables en una región con el mayor nivel de desigualdad de ingresos en el mundo, pero también reflejan diferencias en las condiciones de las escuelas a las que asisten estos distintos grupos de estudiantes, en una región donde hay altos niveles de segregación escolar.

A pesar de los avances educativos logrados por las más recientes reformas en la región, la mayoría de las reformas educativas no han logrado aumentar los niveles de aprendizaje de los estudiantes, aun cuando hay que reconocer que dicho aumento tampoco se observa en la mayor parte del mundo. Una de las constataciones que resultan de los estudios de PISA, por ejemplo, es que solo quince de los cuarenta y nueve países que han participado en dichos estudios durante los últimos veinte años han logrado mejoras significativas en los niveles de conocimientos y competencias de sus estudiantes. De estos quince países cuatro son iberoamericanos: Chile, Colombia, Perú y Portugal. Los demás son Albania, Alemania, Estonia, Israel, Jordania, Macao (China), Montenegro, Polonia, Qatar, Rumania y Rusia (OCDE, 2019). De hecho, uno de cada dos latinoamericanos no alcanza los niveles mínimos de competencia lectora a los quince años, según evaluaciones de la OCDE (Unesco, 2021a).

A diferencia de la considerable expansión educativa que produjeron las políticas estatales durante los siglos diecinueve y veinte (el llamado Estado Docente), el progreso del último cuarto de siglo fue el resultado también de la colaboración entre diversos niveles de gobierno y de la sociedad civil, en cierta manera reflejo de la creciente democratización de la región. Alianzas de empresarios por la educación, por ejemplo, en varios países de Latinoamérica, tales como *Empresarios por la educación* en Colombia, *Mexicanos Primero* en México, *Todos Pela Educação* en Brasil, y otras semejantes en otros países, movilizaron a los ciudadanos para demandar más calidad educativa y profesionalización de la educación. Esta mayor participación social, junto con los sistemas de evaluación de la calidad, crearon contrapesos a los riesgos de captura del sistema educativo para servir diversos intereses partidistas de los gobiernos en el poder, de los sindicatos educativos o de otros grupos de interés y en algunos casos contribuyeron a la continuidad de las políticas educativas.

También hubo una considerable expansión en el acceso a la educación superior durante las últimas décadas, en parte como resultado de las demandas del mercado y de una economía abierta a la competencia global, en parte como resultado del mayor número de egresados de secundaria, y en parte como resultado del crecimiento de la clase media y el aumento de las aspiraciones de esta para la educación de sus hijos. El acceso a la educación superior en América Latina aumentó del 20% en el año 2000 al 40% diez años después. Aun cuando este nivel de acceso es aún inferior al nivel de acceso promedio en la OCDE, que es del 67% (OECD, 2015), Latinoamérica ha logrado mayores niveles de acceso a la educación superior que todas las regiones del mundo, excepto América del Norte, Europa Occidental y Europa del Este y Central (Ferreira *et al.*, 2017). Este aumento en el acceso a la educación superior ha beneficiado sobre todo a los estudiantes más pobres. Mientras que en el año 2000, solo el 16% de la matrícula en educación superior procedía del 50% más pobre de la población, esta cifra aumentó al 24% en el año 2012 (*ibid*).

3. Los múltiples desafíos causados por la COVID-19

En marzo de 2020, la región se enfrentó a un nuevo desafío global, el coronavirus (SARS-COV-2), que rápidamente afectaría a múltiples esferas de la vida. El impacto directo del virus, su costo en vidas humanas y su impacto indirecto en la actividad económica, como resultado de las medidas de distanciamiento social que limitaron la capacidad de funcionamiento de las empresas, redujo los ingresos de las familias y la demanda económica. Esto produjo una recesión económica en muchos países. Una encuesta de hogares en diecisiete países de América Latina y el Caribe demuestra que la pandemia de la COVID-19 afectó de manera diferente a los hogares con diferentes niveles de ingresos. El estudio muestra pérdidas de empleo significativas y desiguales con efectos más fuertes entre los hogares de ingresos más bajos. El estudio reveló que el 45% de los encuestados informaron que un miembro de su hogar había perdido su trabajo y que, para los propietarios de una pequeña empresa familiar, el 58% tenía un miembro del hogar que había cerrado su negocio. Estos efectos son considerablemente más pronunciados entre los hogares con ingresos más bajos: casi el 71% informa que un miembro del hogar perdió su trabajo y el 61% que un miembro del hogar cerró su negocio, mientras que solo el 14% informa que un miembro del hogar perdió su trabajo y el 54% reporta que un miembro del hogar cerró sus negocios entre los hogares con ingresos más altos (Bottan, Hoffman y Vera-Cossío, 2020).

Este impacto económico exacerbó las desigualdades en lo que ya era la región más desigual del mundo. La desigualdad social y la vulnerabilidad, así como la infraestructura de salud deficiente, dieron como resultado un impacto desproporcionado de la pandemia en la región, que fue el epicentro –durante la mayor parte de 2020– con seis de los 25 países principales del mundo con más muertes por millón (Banco Mundial, 2020a; 2020b). Como resultado, la economía entró en recesión y el PIB se contrajo en ese año un 6,9%, siendo la mayor contracción que cualquier otra región del mundo (Banco Mundial, 2020a; 2020b). Hasta Junio de 2021, siete de los diez países con más muertes por 100,000 habitantes estaban en Latinoamérica: Perú, Brasil, Colombia, Argentina, México, Chile y Paraguay (Johns Hopkins University, 2021).

Los impactos económicos y sanitarios crearon condiciones de ansiedad prolongada entre los estudiantes, sus familias, los maestros y los administradores, seguramente agravados para aquellos residentes en comunidades donde dichos efectos afectaban a un porcentaje considerable de la población.

Como parte de las medidas de distanciamiento social para contener la velocidad de la propagación de los contagios, los gobiernos ordenaron la suspensión de la instrucción en persona. Tras el cierre completo inicial de las escuelas en la mayoría de los países del mundo, hubo una reapertura parcial de las escuelas, en algunos casos combinada con cierres localizados. Hacia finales de enero de 2021, la Unesco estimó que, globalmente, las escuelas habían cerrado completamente un promedio de 14 semanas, dejando la duración del curso escolar en la escuela en 22 semanas si se incluyen los cierres localizados (Unesco, 2021b). Además, hay una gran variación entre las regiones en la duración de los cierres de escuelas, que van desde las 20 semanas de cierres nacionales completos en América Latina y el Caribe hasta solo 4 semanas en Oceanía y 10 semanas en Europa. Una variación similar ocurre con respecto a

los cierres localizados, de 29 semanas en América Latina y el Caribe a 7 semanas en Oceanía. Para enero de 2021, las escuelas estaban completamente abiertas en 101 países, incluidos la mayoría de los países de América Latina (Unesco, 2021b).

Los gobiernos y las instituciones educativas privadas crearon una variedad de modalidades alternativas para impartir instrucción de forma remota. Dado el acceso limitado a la conectividad a Internet y a los dispositivos en línea, solo el 77% de los jóvenes de 15 años en América Latina tiene Internet en casa, pero solo el 45% de los estudiantes del quintil más pobre lo tiene (Banco Mundial, 2020c), los gobiernos desarrollaron otras alternativas de continuidad educativa, que involucraban el uso de la radio, la televisión, el uso de tecnologías como WhatsApp, y la distribución de libros de texto y de paquetes impresos. La limitada evidencia disponible sobre la eficacia de esos planes de contingencia, hasta la fecha, sugiere que el acceso a estas modalidades alternativas ha reflejado las grandes brechas socioeconómicas que caracterizan a América Latina. Dado que el acceso a las oportunidades para aprender fue mediado, incluso más directamente de lo que normalmente lo es, por apoyos en el hogar, un lugar adecuado para estudiar, el acceso a la conectividad y recursos digitales, la libertad de dedicar tiempo al estudio, el apoyo de padres instruidos... Las ya grandes brechas de oportunidades para aprender que existen entre estudiantes cuando las escuelas sesionan presencialmente, aumentaron. Como resultado de las deficientes oportunidades para continuar aprendiendo de forma remota, muchos estudiantes no lograron aprender, se desvincularon del aprendizaje y otros dejaron de asistir a las actividades que se habían planificado por completo (Reimers, 2021b; Reimers *et al.*, 2021).

Más allá de estos efectos individuales y comunitarios de la pandemia en los estudiantes, los maestros y el personal escolar, la pandemia también afectó a la administración de los sistemas educativos y de las escuelas. Cargados con múltiples demandas nuevas para las que no estaban preparados, y en muchos casos con recursos inadecuados, la capacidad de los líderes y de los administradores de la educación, que también estaban experimentando los factores estresantes descritos anteriormente que enfrentan los estudiantes y maestros, disminuyó considerablemente. Como resultado se redujo la capacidad para atender a las operaciones de rutina y apoyo de las escuelas y de gestionar programas.

En un estudio realizado a finales de abril y principios de mayo de 2020, basado en una encuesta administrada a una muestra de conveniencia de maestros y administradores de la educación en 59 países, encontraron que durante el tiempo que las escuelas estuvieron cerradas, en todos los casos de estos países se habían implementado formas alternativas de afrontar la educación en casa (Reimers y Schleicher, 2020). Para ello, utilizaron una gran variedad de modalidades como la enseñanza en línea, clases remotas impartidas por profesores a los estudiantes regulares, paquetes de instrucción con recursos impresos y programas de televisión educativos. Pero, el mismo estudio reveló graves disparidades en el acceso a la conectividad, a los dispositivos tecnológicos y a las capacidades para usarlos entre estudiantes de diferentes orígenes socioeconómicos. Sin embargo, en conjunto, las estrategias para

la continuidad educativa fueron calificadas favorablemente por maestros y administradores, quienes consideraron que habían brindado oportunidades efectivas para el aprendizaje de los estudiantes.

Este estudio reveló diversos mecanismos para apoyar a los maestros, principalmente brindándoles acceso a recursos, redes de pares dentro de la escuela y en todas las escuelas, y orientación oportuna por parte de los líderes. Una gran variedad de recursos de apoyo se utilizaron para el desarrollo profesional de los maestros, sobre todo a través de las plataformas de aprendizaje en línea, herramientas que permiten a maestros comunicarse con otros maestros, y aulas virtuales (Reimers y Schleicher, 2020).

Hay que reseñar que un número significativo de niños no tuvo acceso a las soluciones en línea proporcionadas, debido a la falta de conectividad, como se muestra en un informe de mayo de 2020 de la Unesco, donde se revela que existen grandes diferencias entre regiones del mundo. En Sub-África subsahariana, el 80% de los niños carecía de Internet en el hogar; esta cifra fue del 49% en Asia Pacífico; 34% en los Estados Árabes y 39% en América Latina, pero fue solo del 20% en Europa del Este y Asia Central y del 14% en Europa Occidental y América del Norte (Giannini, 2020).

Resultados similares fueron obtenidos por un posterior estudio internacional basado en una encuesta administrada a funcionarios de los ministerios de educación, llevada a cabo de forma conjunta por la Unesco, Unicef y el Banco Mundial en dos encuestas realizadas entre mayo y junio de 2020, y entre julio y de octubre de 2020, en 118 países y 149 países, respectivamente. El estudio documentó periodos prolongados de cierres de escuelas con diferencias notables entre países, en cuanto al seguimiento del aprendizaje de los estudiantes, siendo mucho mayor la duración de la interrupción de educación presencial en los países de ingresos bajos que en los países de ingresos altos.

El estudio también confirmó que la mayoría de los gobiernos crearon sistemas tradicionales de enseñanza para estudiantes y profesores durante el período en que se cerraron las escuelas, a través de diversas modalidades, incluyendo las plataformas en línea, la televisión, la radio y los paquetes didácticos basados en papel. Varios gobiernos además adoptaron medidas específicas para apoyar el acceso a estas plataformas para los estudiantes en desventaja, proveyéndoles de dispositivos tecnológicos o conectividad subvencionada. Dicho estudio mostró que el ofrecimiento de dicho apoyo fue muy superior en países de altos ingresos que en los países de ingresos más bajos (Unesco, Unicef y Banco Mundial, 2020).

Estas encuestas de la Unesco - Unicef - Banco Mundial también revelan diferencias considerables en la duración del periodo de suspensión de clases presenciales por nivel de ingresos del país. Por ejemplo, mientras que a finales de septiembre del 2020 las escuelas en países de ingresos más altos habían cerrado un promedio de 27 días, dicha cifra era de 40 días en el caso de países de ingresos medios y de 68 días en países de ingresos bajos (ibid).

Además, en los primeros meses de la fase de enseñanza remota se hizo evidente que la creación de formas alternativas de impartir instrucción era solo una parte del desafío. Dado que en muchos casos las escuelas ofrecen una gama de

servicios –tales como desayunos o almuerzos, o servicios psicológicos– además de la enseñanza, se hizo necesario encontrar formas alternativas para entregar esos servicios, no sólo para atender necesidades reconocidas antes de la pandemia, sino en respuesta a que la emergencia aumentó rápidamente la pobreza, la inseguridad alimentaria, y los problemas de salud mental, por lo que este tipo de servicios de apoyo se hizo aun más esencial. La Secretaría de Educación del estado de São Paulo, Brasil, por ejemplo, creó un programa de transferencia de efectivo *Merenda en Casa* para reemplazar los programas escolares de comidas diarias (Dellagnelo y Reimers, 2020; São Paulo, 2020).

Además del impacto directo de las crisis económicas y de salud en la participación de los estudiantes, la falta de participación educativa fue también el resultado de la insuficiencia y deficiencia de los esfuerzos del gobierno para mantener la educación a través de medios alternativos, en muchos casos improvisados. En México, por ejemplo, la Secretaría de Educación del Gobierno Federal cerró las escuelas el 23 de marzo de 2020; estos cierres se mantuvieron en vigor durante al menos un año. Cuando comenzó el año académico el 24 de agosto de 2020, el gobierno desplegó una estrategia nacional de continuidad educativa remota a través de la televisión, complementada con el acceso a plataformas digitales como Google y una programación educativa de radio local, con programas de desarrollo profesional docente en la utilización básica de plataformas y en habilidades de TIC para los profesores (Banco Mundial, 2020d; SEP, 2020). El país adoptó una estrategia a través de la televisión como forma de enseñanza remota durante la pandemia ya que solamente el 56,4% de los hogares tienen acceso a Internet, mientras que el 92,5% tiene un televisor, siendo México un país que tiene una larga experiencia con la televisión educativa a nivel de educación secundaria (Ripani y Zucchetti, 2020). Desde marzo de 2020, el contenido de la televisión educativa se entregó a través de *Aprende en Casa I, II, y III* (Aprendizaje en el hogar). Algunos estados mexicanos complementan la estrategia nacional con medidas adicionales, tales como programas de radio y distribución de libros de texto (Banco Mundial, 2020d). También se llegó a las comunidades indígenas en 15 idiomas nativos mediante asociaciones con redes de radio locales (Ripani y Zucchetti, 2020). El Estado de Quintana Roo, por ejemplo, con una gran población maya, produjo y distribuyó guías de trabajo educativo sobre diversos temas escritos en español y en lenguas mayas (SEQ, 2020). La Secretaría de Educación del Estado también creó un canal de YouTube con video-lecciones y un canal de televisión pública, dentro del sistema de Comunicación Social de Quintana Roo, que se dedicó exclusivamente a la distribución de contenido educativo (González, 2020; Hinckley *et al.* 2021).

Si bien la elección de una estrategia basada en la televisión se basa en la accesibilidad casi universal a este medio, y a la larga tradición del Ministerio de Educación produciendo televisión educativa (*Telesecundaria*), una encuesta realizada en junio de 2020 por una agencia del Gobierno mexicano mostró que el 57,3% de los estudiantes no tuvo acceso a la computadora, la televisión, la radio o al teléfono celular durante la emergencia, y que el 52,8% de las estrategias requirieron materiales que los estudiantes no tenían en sus hogares (MEJOREDU, 2020a). En la misma encuesta, el 51,4% de los estudiantes informó que las actividades en línea, en la televisión y en programas de radio eran aburridas (MEJOREDU, 2020a). Los estudiantes refirieron

desafíos de aprendizaje derivados de apoyo limitado o falta de explicaciones por parte de sus profesores, falta de claridad en las actividades que se suponía que debían realizar, retroalimentación limitada sobre el trabajo realizado, falta de conocimiento sobre sus aciertos o errores en las actividades, insuficiente comprensión de lo que estaban haciendo, menos aprendizaje y comprensión, y percepción de no tener los conocimientos necesarios para pasar al siguiente grado. Más de la mitad de los estudiantes (60% en el nivel primario y 44% en el nivel secundario) indican que durante el período de aprendizaje remoto simplemente habían revisado contenidos enseñados previamente (MEJOREDU, 2020a).

El mismo estudio sondeó a los docentes para conocer sus opiniones sobre los factores que impedían la participación de los estudiantes, el 84,6% de los docentes mencionó la falta de acceso a Internet, el 76,3% la falta de dispositivos electrónicos para acceder a las actividades y el 73,3% mencionó recursos económicos limitados (MEJOREDU, 2020a). Los estudiantes, por su parte, reportaron los siguientes factores que los excluyeron: dificultad en el seguimiento de las actividades (“es difícil”, “No entiendo”, “no tengo tiempo”) seguido por el estrés o la frustración, la necesidad de atender las tareas del hogar, obligación de cuidar de otras personas y desmotivación expresada como pereza, cansancio, aburrimiento, pérdida de interés o desánimo. La mitad de los estudiantes refirió que las tareas involucradas en el aprendizaje a distancia les causaban estrés y el 40% tristeza y bajos niveles de motivación (MEJOREDU, 2020a).

4. ¿Que sabemos sobre los efectos de la pandemia en las oportunidades de aprendizaje?

Hasta la fecha son limitados los estudios publicados que examinan el impacto de la pandemia en las oportunidades de aprendizaje. Los que existen, consisten en recopilación y análisis de un número limitado de indicadores educativos como cifras de matrícula, duración del cierre de escuelas, o varios informes sobre el tipo de arreglos alternativos utilizados para sostener la educación de forma no presencial.

Una revisión reciente de la investigación sobre la pérdida de aprendizaje durante la pandemia identificó sólo ocho estudios, todos realizados en países de la OCDE, los cuales experimentaron períodos relativamente breves de cierre de escuelas (Bélgica, los Países Bajos, Suiza, España, Estados Unidos, Australia, y Alemania). Estos estudios confirman la pérdida de aprendizaje en la mayoría de los casos y, en algunos, el aumento de la desigualdad educativa, pero también documentan los efectos heterogéneos de los cierres en el aprendizaje de diversas materias escolares y niveles educativos (Donelly y Patrinos, 2021).

Un reciente estudio comparado sobre los efectos educativos de la COVID-19 muestra resultados muy diferentes dependiendo de las respuestas de los gobiernos, de sus niveles de recursos y de la capacidad institucional, siendo este impacto mayor en países como Brasil, Chile, México o Sudáfrica, que en países como Finlandia, Noruega o Portugal. Este estudio concluye que los principales mediadores del impacto educativo de la pandemia son la clase social del alumno y su país de residencia (Reimers, 2021b).

También ha habido predicciones del posible impacto de la pandemia, consistentes en extrapolaciones basadas en lo que se conoce acerca de la interrupción de la instrucción en otros contextos y épocas (Hallgarten, 2020).

Otro tipo de estimación del probable costo educativo de la pandemia incluye los pronósticos de los costos económicos futuros para las personas y la sociedad. Una simulación del impacto de un año completo de pérdida de aprendizaje lo estimó en una disminución del 7,7% en el PIB (Hanushek y Woessman, 2020). El Banco Mundial estimó el costo de la interrupción de la educación en \$ 10 mil millones de dólares en ganancias perdidas a lo largo del tiempo para la generación actual de estudiantes (Banco Mundial, 2020b).

El Banco Mundial estima que el porcentaje de niños que no pueden leer en el nivel básico aumentará en un 20%, agregando otros 7,6 millones de niños a los que sufren de “pobreza de aprendizaje” (Banco Mundial, 2020b). Las pérdidas de aprendizaje para la región, que afectarán de manera desproporcionada a los estudiantes más pobres, se estiman en un promedio de 1,3 a 1,7 años de escolaridad, lo que representa un costo económico durante la vida de la generación actual de estudiantes de 1,7 mil millones de dólares estadounidenses perdidos en ingresos no percibidos (Banco Mundial, 2020a).

Muchos de los informes hasta la fecha sobre las respuestas educativas a la pandemia y sus resultados son, de hecho, informes de respuestas políticas previstas, que a menudo reflejan las opiniones de las más altas autoridades educativas de un país, una visión algo alejada de las realidades que experimentan profesores y estudiantes y que proporciona información sobre la intención de la política más que sobre su implementación y efecto real de esas políticas. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó una encuesta sobre las estrategias para la continuidad de la educación adoptadas por 25 países de América Latina y el Caribe durante la primera fase de la crisis, y concluyó que la mayoría había dependido de la provisión de contenido digital en la web, en portales educativos, junto con el uso de la televisión, la radio, y de materiales impresos, que muy pocos habían integrado estas modalidades de entrega en un sistema de gestión del aprendizaje, y que solo un país había mantenido abiertas las escuelas (Álvarez *et al.*, 2020).

Es fácil anticipar, en base a la información disponible, que es probable que la pandemia deshará gran parte del progreso realizado para cerrar las brechas en el acceso y el aprendizaje en la última década, si no más. Esto bien podría traer a la región otra década perdida para el desarrollo humano, como lo hicieron los programas de ajuste económico de los años ochenta. Si lo hace, las crecientes brechas educativas agravarán otros desafíos sociales, los de pobreza, desigualdad, exclusión, polarización política, desconfianza en el gobierno y las instituciones, violencia social y gobernabilidad democrática. En ese contexto, la urgencia de brindar a todos las oportunidades para adquirir habilidades para convertirse en individuos autónomos y para colaborar con otros en la mejora de sus comunidades, se harán dolorosamente claras.

Una comprensión completa del impacto educativo de la pandemia en los sistemas educativos y en los estudiantes, requerirá un análisis de dicho impacto en tres horizontes temporales: el impacto inmediato, que tiene lugar mientras la pandemia está en curso; las secuelas inmediatas, cuando la epidemia está bajo control, en gran

parte como resultado de que la población ha logrado la inmunidad colectiva después de que la mayoría ha sido inoculada; y las secuelas a medio plazo, una vez que los sistemas educativos, sociedades y las economías recuperen una cierta estabilidad.

Entre los muchos desafíos que enfrentan las escuelas y los sistemas educativos, al depender de estas formas alternativas de continuidad educativa, se encuentra la evaluación de los conocimientos de los estudiantes. Se cancelaron muchas evaluaciones nacionales. La ausencia de información sobre el conocimiento y las habilidades de los estudiantes impidió determinar el alcance de la pérdida de aprendizaje y la implementación de programas de recuperación para abordarla. Otros desafíos surgieron de las habilidades limitadas de los maestros para enseñar a distancia, como se mostró anteriormente.

Si bien, la falta de evaluaciones confiables de la pérdida del aprendizaje hasta la fecha impide estimar el impacto total de la pandemia en la mayoría de los países del mundo, los estudios limitados disponibles documentan impactos profundos, particularmente para los estudiantes desfavorecidos. Un estudio reciente realizado en Bélgica, donde las escuelas estuvieron cerradas durante aproximadamente nueve semanas, muestra pérdidas significativas de aprendizaje en lenguaje y matemáticas (una disminución en los promedios escolares de las puntuaciones de matemáticas de 0,19 desviaciones estándar y de las puntuaciones en lengua holandesa de 0,29 desviaciones estándar en comparación con la cohorte anterior) y un aumento de la desigualdad en los resultados del aprendizaje en un 17% para las matemáticas y un 20% para el idioma holandés, en parte como resultado del aumento de la desigualdad entre las escuelas (un aumento de la desigualdad entre las escuelas del 7% para las matemáticas y del 18% para el holandés). Las pérdidas son mayores para las escuelas con mayor porcentaje de estudiantes desfavorecidos (Maldonado y de Witte, 2020). Una revisión de este y siete estudios empíricos adicionales de la pérdida de aprendizaje, de los cuales uno está centrado en la educación superior, confirman pérdidas también en los Países Bajos, El Reino Unido, Australia, y Alemania, aunque la cantidad de pérdida de aprendizaje es menor que en el estudio en Bélgica. Un estudio en Suiza encuentra que la pérdida de aprendizaje es insignificante y un estudio en España encuentra ganancias de aprendizaje durante la pandemia (Donnelly y Patrinos, 2021). Estos siete de los ocho estudios de la pérdida de aprendizaje se llevaron a cabo en los países donde los sistemas educativos funcionaban relativamente bien, con recursos y en los que el período de cierre de escuelas fue relativamente corto: 9 semanas en Bélgica, 8 semanas en los Países Bajos, 8 semanas en Suiza, 8-10 semanas en Australia, y 8,5 semanas en Alemania (ibid). Los estudios también muestran que, si bien existe una pérdida constante de aprendizaje para los estudiantes de primaria, este no es el caso de los estudiantes de educación secundaria y superior.

Además de las pérdidas en oportunidades educativas que se acaban de describir, puede haber algunos aspectos positivos como resultado de esta calamidad educativa global. La primera es que la interrupción de la escolarización hizo visible la importancia que tienen los docentes y las escuelas para apoyar el aprendizaje, y demostró cuantas otras actividades dependen de la capacidad de las escuelas para desempeñar su función de manera eficaz. Como los maestros tenían que depender de los padres para ayudar a los estudiantes a aprender más de lo habitual en circunstancias normales,

esto puede haber creado valiosas oportunidades para el reconocimiento mutuo entre maestros y padres. Como cada uno de estos grupos conoce ahora mejor lo que hace el otro, tal vez hayan aprendido a colaborar con mayor eficacia. La mayor participación de los padres en la educación de sus hijos también puede haber fortalecido vínculos importantes y desarrollado aún más las habilidades parentales. Para algunos niños, es posible que la libertad de las rutinas y limitantes de las escuelas, y de algunas de las presiones sociales que resultan de la interacción con sus compañeros, puede haber proporcionado la oportunidad de aprender de forma autónoma y de concentrarse más.

La emergencia también hizo visible la importancia de atender el bienestar emocional de los estudiantes y mostró que integrarlo como parte del trabajo de las escuelas no solo es intrínsecamente valioso, sino también parte de una buena educación. Al intentar brindar apoyo emocional a los estudiantes, los maestros también tuvieron que volver a priorizar el plan de estudios, participando en un valioso ejercicio de repensar lo que es realmente importante que los estudiantes aprendan. Frente al desafío de cambiar las prioridades del plan de estudios, algunos países se embarcaron en un proceso de revisión a largo plazo.

La creación de formas alternativas de impartir educación durante la emergencia brindó una oportunidad para la innovación y la creatividad, una oportunidad que muchos maestros aprovecharon demostrando mucho profesionalismo. Es necesario comprender mejor las condiciones organizacionales que desencadenaron tal creatividad y profesionalismo, ya que pueden representar un valioso dividendo generado por esta pandemia, que podría ser útil para el futuro.

Si bien hay aún muchas preguntas sin respuesta sobre los efectos de la pandemia para las oportunidades de aprendizaje en Iberoamérica, ello es no solo porque estos no hayan sido suficientemente estudiados, sino porque la pandemia está aún en curso y dichos efectos no han concluido, y porque el impacto de la pandemia dependerá en definitiva de las escogencias que hagan las autoridades educativas, los maestros, los estudiantes y sus familias; en fin, toda la sociedad en general, como respuesta a la interrupción creada por la pandemia. Espero que los estudios presentados en este número monográfico contribuyan al necesario dialogo social para definir dicha respuesta.

Referencias

- Álvarez, H. y otros (2020). La educación en tiempos del coronavirus: los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19, *Documento para Discusión, N° IDB-DP-00768*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <https://bit.ly/3z4yVS9>.
- Banco Mundial (2020a). *COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021*. Recuperado de <https://bit.ly/3clyN71>
- Banco Mundial (2020b). *Simulating the Potential Impacts of the COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A set of Global Estimates*. IBRD-IDA. Recuperado de <https://bit.ly/3cpZyHu>
- Banco Mundial (2020c). *Individuals using the Internet (% of population) - Bangladesh*. Recuperado de <https://bit.ly/2RAoMM4>

- Banco Mundial (2020d). *Education Systems' Response to COVID-19*: Brief. Recuperado de <https://bit.ly/3w22JNm>
- Bottan N, Hoffmann B y Vera-Cossio D (2020). The unequal impact of the coronavirus pandemic: Evidence from seventeen developing countries. *PLoS ONE* 15(10): e0239797. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0239797>
- Dellagnelo, L. y Reimers, F. (2020). Brazil: Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (São Paulo State Department of Education). *Education continuity stories from the coronavirus crisis*. OECD Education and Skills Today. Recuperado de <https://bit.ly/3gfULJG>
- Donnelly, R. y H. Patrinos (2021). Learning loss during COVID-19: An early systematic review. *Covid Economics* 77, 145-153.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F. y Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank. Recuperado de <https://bit.ly/3ggdKnA>
- Giannini, S. (2020). *Distance Learning Denied. Over 500 million of the world's children and youth not accessing distance learning alternatives*. Recuperado de <https://bit.ly/3ioXNhq>.
- González, C.J. (2020, September 8). *Mensaje del gobernador Carlos Joaquín a la ciudadanía, en ocasión del 4º Informe de Gobierno, desde el C5 en Cancún*. Gobierno Quintana Roo, Mexico. Recuperado de <https://bit.ly/3iobeOL>
- Hallgarten, J. (2020). *Evidence on Efforts to Mitigate the Negative Educational Impact of Past Disease Outbreaks*. Institute of Development Studies. Reading, UK: Education Development Trust, (Report 793).
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2020). *The Economic Impact of Learning Losses*. Education Working Papers, No. 225. OECD Publishing. Paris. Recuperado de <https://bit.ly/3cnUxil>
- Hinckley, K., Jaramillo, M., Martínez, D., Sánchez, W y Vázquez, P. (2021). in Reimers, F., U. Amaechi, A. Banerji and M. Wang (Eds.) 2021. *An educational calamity. Learning and teaching during the COVID-19 pandemic* (pp. 191-235). Independently published.
- Johns Hopkins University (2021). *Coronavirus Resources Center*. Recuperado de <https://bit.ly/3vcfzaq>
- Maldonado, J.E. y de Witte, K. (2020). *The effect of school closures on standardized student test outcomes*. KU Leuven. Department of Economics. Discussion paper series DPS20.17. Recuperado de <https://bit.ly/3gkLIY7>
- MEJOREDU (2020a). *Experiencias de las comunidades educativas durante la contingencia sanitaria por COVID-19*. Educación básica. Informe Ejecutivo. Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. Recuperado de <https://bit.ly/3fZNaQE>.
- OECD (2015). *E-Learning in Higher Education in Latin America*, París: Development Center Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264209992-en>
- OECD (2019). *PISA 2018 Results*. Volume 1 What Students Know and Can. París
- Reimers, F. (Ed.) (2020a). *Audacious Education Purposes*. Cham: Switzerland. Springer. Recuperado de <https://bit.ly/3zeCPb5>
- Reimers, F. (2021a). Education in H. F. Carey (ed.), *Understanding Contemporary Latin America* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2021), Fifth Edition.
- Reimers, F. (Ed.) (2021b). *Primary and Secondary Education During COVID-19*. Cham, Switzerland: Springer.
- Reimers, F., DeShano, C. y Trevino, E. (2006). *Where is the 'Education' in the Conditional Transfers for Education*. Montreal: Unesco Institute for Statistics. Recuperado de <https://bit.ly/3g4Opht>
- Reimers, F. y Schleicher, A. (2020). *Schooling Disrupted. Schooling Rethought. How the COVID-19 pandemic is changing education*. Paris: OECD. Recuperado de <https://bit.ly/3zfarWk>
- Reimers, F., Amaechi, U., Banerji, A. y M. Wang (Eds.) (2021). *An educational calamity. Learning and teaching during the COVID-19 pandemic*. Independently published. Recuperado de <https://bit.ly/3ioA8O2>

-
- Ripani, F. y Zucchetti, A. (2020). *México: Aprende en Casa (Learning at home), Education continuity stories series*. OECD. World Bank Group. HundrED. Global Education Innovation Initiative. Recuperado de <https://bit.ly/3w4LhI3>
- São Paulo (2020). *Merenda em Casa*. São Paulo Governo do Estado. Brazil. Recuoerado de <https://bit.ly/3uXqox7>
- SEP (2020). *Boletín No. 101*. Quintana Roo. Secretaría de Educación Pública, México. Recuperado de <https://bit.ly/3w4RZxw>
- SEQ (2020). *Guías De Experiencias Quintana Roo / Ciclo Escolar 2020-2021*. Edited by Secretaría de Educación de Quintana Roo SEQ. Gobierno Del Estado Quintana Roo
- Unesco (2021a). *Global Education Monitoring Report 2020. Latin America and the Caribbean. Inclusion and Education: All Means All*. París: Unesco.
- Unesco (2021b). *Unesco figures show two thirds of an academic year lost on average worldwide due to COVID-19 school closures*. Recuperado de <https://bit.ly/2TRcqzW>.
- Unesco, Unicef y Banco Mundial (2020). *What have we learnt? Overview of findings from a survey of ministries of education on national responses to COVID-19*. Recuperado de <https://bit.ly/2SaUTSY>.
- United Nations (1992). *Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity*. Economic Commission for Latin America. Santiago: Libros de la CEPAL.