

Educación en tiempos de pandemia

Una oportunidad
para transformar
los sistemas educativos
en América Latina
y el Caribe

Mariana Huepe
Amalia Palma
Daniela Trucco



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**COVID-19
RESPUESTA**



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

POLÍTICAS SOCIALES

243

Educación en tiempos de pandemia

Una oportunidad para transformar
los sistemas educativos en
América Latina y el Caribe

Mariana Huepe
Amalia Palma
Daniela Trucco



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega

Este documento fue preparado por Mariana Huepe, Oficial de Asuntos Sociales, Amalia Palma, Asistente de Investigación, y Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales, de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega “Enhancing human capacities throughout the life cycle for equality and productivity”.

Las autoras agradecen las contribuciones al análisis estadístico de Andrés Espejo y Nincen Figueroa, Consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como los insumos para distintos capítulos del documento de Tomás Esper, Denisse Gelber, Camila Herrera, Daniela Huneus, Carlos Kroll, Johannes Minke y Raquel Santos García. Se agradecen también los comentarios a versiones previas del documento de Alberto Arenas de Mesa, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez y Claudia Robles, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Alejandro Vera y Martín Scasso, de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO Santiago).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)
ISSN: 1564-4162 (versión impresa)
LC/TS.2022/149
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00803

Esta publicación debe citarse como: M. Huepe, A. Palma y D. Trucco, “Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe”, *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Impacto inmediato de la pandemia en los sistemas educativos de la región	13
A. Escolares de la región fueron de los más afectados por la interrupción de la educación presencial	13
B. La intensidad de la crisis ha dejado en evidencia deudas en materia de igualdad y calidad de los sistemas educativos	16
C. Los estudiantes de la región no contaron con las mismas posibilidades para continuar sus estudios de manera remota	22
1. Importantes brechas de conectividad efectiva entre y al interior de los distintos países de la región	22
2. Desigual distribución de habilidades digitales en estudiantes mermó el uso provechoso que estos pudieron realizar de las tecnologías durante la pandemia	25
D. Se generaron innovaciones para la continuidad educativa y el desafío actual es la transformación y recuperación educativa con presencialidad.....	27
1. Los países utilizaron medios digitales y analógicos para mantener la continuidad educativa en períodos de confinamiento	27
2. El regreso a la presencialidad con una pandemia que continúa implica importantes adaptaciones del sistema educativo	30
II. La pandemia amenaza con profundizar la crisis de aprendizajes en América Latina y el Caribe	35
A. América Latina y el Caribe experimentaban una crisis de aprendizajes previo a la pandemia	35
1. Grandes deudas en el aprendizaje de competencias cognitivas que se exacerban a lo largo del ciclo escolar	36
2. Las deudas y brechas en logros educativos estaban presentes en distintos aspectos de la educación integral.....	44
B. Impacto desigualador de la pandemia en logros de aprendizaje.....	46
C. El rol fundamental del bienestar socioemocional en el proceso de recuperación.....	49
III. Financiamiento y sostenibilidad financiera de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe	59
A. América Latina y el Caribe enfrenta una crisis de financiamiento en educación.....	60
1. Durante las últimas décadas ha habido esfuerzos por expandir el gasto público en educación, pero previo a la pandemia ya se evidenciaban ciertos signos de estancamiento.....	61

2.	En promedio, los países de América Latina y el Caribe cumplen con los mínimos acordados en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la realización del ODS ₄ , pero existe una importante heterogeneidad entre países.....	62
3.	El gasto público en educación por estudiante en los países de la región sigue siendo muy bajo	64
B.	No sólo es importante cuánto se invierte, sino cómo se invierte	68
1.	La mayoría de los recursos educativos se concentran en gastos corrientes	68
2.	Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe sufren de importantes problemas de eficiencia y equidad	69
3.	Es importante desarrollar las capacidades técnicas y de gobierno de los distintos actores estatales involucrados en la educación	69
4.	Es urgente avanzar en el financiamiento de la transformación digital de la educación.....	73
IV.	Hacia una recuperación transformadora e inclusiva en la educación	75
A.	Asegurar la continuidad de la presencialidad y la recuperación de aprendizajes sin dejar a nadie atrás	76
1.	Apoyar el bienestar socioemocional de los estudiantes y la comunidad educativa	76
2.	Retomar y fortalecer la implementación de evaluaciones diagnósticas y formativas.....	77
3.	Establecer medidas remediales para la recuperación de aprendizajes.....	77
4.	Implementar estrategias focalizadas en estudiantes en mayor riesgo de desvinculación y abandono escolar	78
B.	Afrontar las desigualdades en la educación y asegurar el derecho a una educación inclusiva y de calidad	78
1.	Asegurar el financiamiento educativo necesario para recuperar y transformar la educación	78
2.	Avanzar en la expansión de una educación de calidad para la primera infancia	79
3.	Reorganizar las condiciones institucionales para universalizar el acceso a la educación secundaria con una mirada de inclusión	79
4.	Abordar la desigualdad de género con estrategias diferenciadas para mujeres y hombres	80
C.	La educación no se resuelve sólo en la educación: se requiere la articulación con otros sectores de política pública	81
D.	La importancia de no volver a la situación previa a la pandemia y construir sobre los aprendizajes de la experiencia reciente	82
1.	Construir una cultura de innovación y colaboración entre los actores de la comunidad educativa orientada a la calidad y pertinencia de la educación	82
2.	Promover el desarrollo de competencias cognitivas y socioemocionales y fomentar el rol de los docentes en los procesos de aprendizaje	83
E.	Fortalecer la educación digital: la tecnología al servicio de la escuela.....	85
1.	Fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje con el uso de medios digitales	85
2.	Desarrollar y fortalecer los sistemas de información para la gestión de la educación.....	88
F.	Acordar un nuevo pacto social por la educación, amplio y con una mirada estratégica de largo plazo.....	89
	Bibliografía.....	91
	Cuadros	
Cuadro 1	América Latina (9 países): tasa de conclusión de educación secundaria baja, según condición étnico-racial, alrededor de 2019.....	18
Cuadro 2	Categorización de las competencias y habilidades siglo XXI.....	36

Gráficos

Gráfico 1	Tiempo de cierre completo o parcial del sistema educativo presencial (educación primaria y secundaria) del 16 de febrero de 2020 al 31 de marzo de 2022	14
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (33 países) y el mundo: cierre total o parcial de establecimientos educativos (educación primaria y secundaria) en el período de febrero de 2020 a marzo de 2022.....	15
Gráfico 3	América Latina (18 países): tasa de conclusión de educación primaria, secundaria baja y secundaria alta, según quintiles de ingreso extremo, 2010, 2015 y 2019.....	17
Gráfico 4	América Latina (15 países): tasa de no asistencia escolar (12-17 años), según contexto urbano/rural, alrededor de 2019	17
Gráfico 5	América Latina (11 países): tasa neta de asistencia a educación primaria, 2019-2020.....	19
Gráfico 6	América Latina (11 países): tasa neta de asistencia a educación secundaria alta, 2019-2020.....	20
Gráfico 7	América Latina (11 países): diferencia en la tasa neta de asistencia a educación secundaria alta entre 2020 y 2019, según quintiles de ingreso extremo	20
Gráfico 8	América Latina (7 países) y promedio OCDE: número de horas a la semana que pasan en Internet, jóvenes de 15 años, PISA 2018.....	22
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (15 países): hogares conectados y no conectados por zona geográfica, último año disponible.....	23
Gráfico 10	América Latina (13 países): población de 5 a 20 años de edad que vive en hogares con acceso a Internet del primer y quinto quintil de ingreso autónomo, último año disponible	24
Gráfico 11	América Latina (7 países): índice de percepción de autoeficacia con medios digitales según nivel socioeconómico y cultural, 2018.....	25
Gráfico 12	América Latina (4 países): nivel de habilidades digitales orientadas al autocuidado de niñas, niños y adolescentes usuarios de Internet, según nivel socioeconómico.....	26
Gráfico 13	América Latina (16 países): promedio regional de los niveles de logro de estudiantes de 3° grado en ERCE 2019	37
Gráfico 14	América Latina (16 países): promedio regional de los niveles de logro de estudiantes de 6° grado en ERCE 2019.....	38
Gráfico 15	América Latina (16 países): porcentaje de estudiantes que cumplen con Nivel Mínimo de Competencias (MPL) por país en ERCE 2019.....	39
Gráfico 16	América Latina (10 países) y OCDE (37 países): porcentaje de estudiantes que alcanza nivel 2 o superior de rendimiento en las pruebas de ciencias, matemáticas y lectura de PISA 2018 por país	40
Gráfico 17	América Latina (10 países): evolución de los puntajes de países de América Latina en prueba PISA de lectura, 2000-2018.....	41
Gráfico 18	América Latina (10 países) y OCDE (37 países): porcentaje de estudiantes que alcanza Nivel 2 de rendimiento o superior en Prueba PISA 2018 por Índice de Estatus Económico, Social y Cultural (Índice ESCS)	42
Gráfico 19	América Latina y el Caribe: situación de salud mental de personas jóvenes de 15 a 29 años durante el confinamiento, 2020	50
Gráfico 20	América Latina y el Caribe: situación de salud mental de personas jóvenes de 15 a 29 años durante la pandemia, 2021	50
Gráfico 21	América Latina y el Caribe: mayores preocupaciones de personas jóvenes de 15 a 29 años para el futuro, 2020	51
Gráfico 22	América Latina y el Caribe: percepción de aprendizaje de jóvenes de 15 a 29 años que estudian a distancia por la pandemia, 2021	51
Gráfico 23	América Latina (13) y el Caribe (9): gasto público en educación (gobierno general) como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público total, 2000-2020	61

Gráfico 24	América Latina (8 países) y el Caribe (8 países): gasto público en educación (gobierno general) como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público total por país, 2019 y 2020	62
Gráfico 25	América Latina (15) y el Caribe (5): priorización del gasto público educativo en el gasto público social (gobierno central) por país, 2019 y 2020	63
Gráfico 26	América Latina (7 países en serie, 13 países en 2019), el Caribe (7 países) y OCDE (32 países): gasto público en educación (gobierno general) por nivel, 2000, 2010, 2018 y 2019	65
Gráfico 27	América Latina (13 países) y el Caribe (8 países): gasto público en educación (gobierno general) por nivel educativo, alrededor de 2019	66
Gráfico 28	América Latina (7 países en serie, 13 países en 2019) y OCDE (32 países): distribución del gasto público en educación (gobierno general) por nivel, 2000, 2010, 2018 y 2019	67
Gráfico 29	América Latina (8 países), el Caribe (4 países) y OCDE (30 países): distribución por naturaleza del gasto público en educación (gobierno general)	68
Recuadros		
Recuadro 1	Síntesis de la meta 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	10
Recuadro 2	Las brechas de conectividad fueron un gran obstáculo para la continuidad educativa: el caso del Estado Plurinacional de Bolivia	21
Recuadro 3	Bogotá "Aprende en casa"	28
Recuadro 4	Los centros comunitarios de aprendizaje en Sinaloa, México	30
Recuadro 5	El Diagnóstico Integral de Aprendizaje (DIA) en Chile.....	47
Recuadro 6	La respuesta educativa en São Paulo	48
Recuadro 7	Violencias en el retorno a la presencialidad en Chile.....	53
Recuadro 8	Los procesos de privatización y (des)centralización de los sistemas educativos en la región.....	70
Diagramas		
Diagrama 1	Inversión necesaria para la transformación digital.....	73
Diagrama 2	Pilares para la educación con medios digitales.....	86

Resumen

La pandemia de COVID-19 ha significado una crisis económica y social prolongada en América Latina y el Caribe, con profundas consecuencias sobre el bienestar de la población y con un impacto silencioso y devastador sobre la educación. La abrupta transición a la educación a distancia, con uno de los cierres escolares más prolongados en el mundo, ha tenido un impacto desigualador, poniendo en evidencia brechas preexistentes en la región. La crisis ha significado una ruptura de ciertos paradigmas, innovaciones y aprendizajes en las experiencias de adaptación a la educación remota, que hacen difícil volver atrás y obligan a reestructurar los sistemas educativos de manera que sean más resilientes e inclusivos.

En este documento se proponen medidas encaminadas a esta transformación educativa. En primer lugar, es fundamental garantizar la continuidad de la presencialidad y la recuperación de aprendizajes para todos. Para ello, es indispensable apoyar el bienestar socioemocional de los estudiantes y la comunidad educativa, incluir evaluaciones diagnósticas y formativas, establecer medidas remediales para la recuperación de aprendizajes e implementar estrategias focalizadas en estudiantes en mayor riesgo de desvinculación y abandono escolar. En segundo lugar, es clave afrontar las desigualdades en la educación y asegurar el derecho a una educación inclusiva y de calidad. En ese sentido, es indispensable aumentar la inversión en educación y reorganizar las condiciones institucionales de la escolarización en búsqueda de una mayor inclusión. Esto implica una mayor articulación con otros ámbitos de políticas públicas. Por otro lado, la educación a distancia en la pandemia deja valiosas lecciones que han de ser aprendidas y que pueden permitir extender los tiempos de aprendizajes y disminuir las brechas de cobertura, así como fortalecer los procesos de innovación. Cómo se implementen las estrategias educativas para la salida de la crisis y su recuperación marcará el destino de una generación.

Introducción

La educación es un derecho humano y un eje clave para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Invertir en la educación de la población es la base para lograr su plena inclusión social y laboral a nivel individual, contribuyendo a la igualdad y la participación en la sociedad, así como al crecimiento económico de los países. Más años de educación de la población en un país se asocian a la disminución de la pobreza y la desigualdad y al mejoramiento de indicadores de salud, así como al aumento de oportunidades de acceso a un trabajo decente, la movilidad social ascendente y la ampliación de la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía. La educación es, entonces, clave para la construcción de las capacidades requeridas para el cambio estructural que requiere América Latina y el Caribe hacia un desarrollo sostenible con igualdad (CEPAL, 2022a).

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948, Artículo 26), la educación es un derecho humano. Tratados internacionales posteriores ampliaron el concepto, estableciendo que la educación no sólo debe garantizar la no discriminación, sino también estar centrada en la niñez, promoviendo su interés superior (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989). Como derecho humano, la educación tiene por objetivo fomentar el desarrollo de las habilidades, competencias y aprendizajes para promover la dignidad humana, la confianza en sí mismo y la autoestima. En 2015, los países pertenecientes a las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar los ODS en 2030, entre los que se incluye el ODS4, "*garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos*" (UNESCO, 2015) (véase el recuadro 1). Por tanto, los desafíos educativos no sólo se centran en el acceso, sino también en los aprendizajes y la progresión escolar, sin dejar a nadie atrás (Naciones Unidas, 2005).

Reconociendo que la educación es una base para la paz, la tolerancia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, en septiembre de 2022 el Secretario General de Naciones Unidas anunció en su informe a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Nuestra Agenda Común su intención de convocar una Cumbre sobre la Transformación de la Educación (*Summit on Transforming Education* en inglés). La Cumbre tiene por objeto movilizar la ambición política, la acción, la solidaridad y las soluciones con miras a transformar la educación de aquí a 2030 y basa su trabajo en el documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2021a) "*Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación*". Este documento propone la necesidad de repensar con urgencia el futuro de la educación ante un mundo cambiante y un devenir incierto.

Recuadro 1	
Síntesis de la meta 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	
ODS4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	<p>4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos</p> <hr/> <p>4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria</p> <hr/> <p>4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad</p> <hr/> <p>4.7. De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible</p>
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas, 2018.	

Con el objetivo de responder no sólo a las nuevas demandas generadas por la tecnología, la robotización del trabajo y el medio ambiente, sino también para dar cumplimiento efectivo a muchas de las promesas incumplidas durante el siglo XX y principios del XXI, la UNESCO (2021a) plantea la necesidad de generar cambios sistémicos y propone un nuevo contrato social en torno al rol de la educación a nivel global. El reporte toma como punto de partida a la educación como un bien y derecho público, y propone dos ejes centrales en torno a los cuales ha de pensarse –y actuar– en el futuro: i) asegurar el derecho a la educación a lo largo de toda la vida, y ii) fortalecer la educación como un bien público y común. Siendo que la educación durante el siglo XX ocupó un rol primordial para el desarrollo de los países y la consolidación de los Estados nacionales, principalmente a través de la escolaridad obligatoria, la UNESCO llama con urgencia a reimaginar qué camino ha de seguir la educación ante tres grandes desafíos del futuro: el cuidado del medio ambiente, los cambios en el mundo del trabajo y los avances de la tecnología. Por ello, la comisión responsable del informe plantea tres preguntas a responder hacia el año 2050 al reimaginar la educación: *¿qué debemos continuar? ¿qué debemos abandonar? y ¿qué es necesario crear desde cero?*

En consonancia con el llamado internacional de poner a la educación al centro del debate, este documento propone avanzar en esta mirada para la región de América Latina y el Caribe, como una oportunidad para la reestructuración de la educación hacia sistemas más inclusivos y resilientes. En particular en este momento histórico, en que la pandemia del COVID-19 ha significado una crisis sanitaria y social prolongada en la región que ha afectado significativa y silenciosamente a la educación. Las consecuencias de la pandemia en educación son de gran magnitud y acrecientan desigualdades preexistentes que ponen en riesgo los avances de las últimas décadas y distancian a la región del cumplimiento de las metas establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el primer capítulo del documento se aborda el impacto inmediato de la pandemia en los sistemas educativos. Se plantea que el cierre prolongado de los centros educativos ha tenido un impacto devastador en la niñez y adolescencia. Las alternativas y capacidad para continuar los estudios de manera remota no se distribuyeron de manera homogénea en la población y, por lo tanto, el impacto en los logros educativos ha sido además desigualador, ampliando una deuda en brechas que la región ya arrastraba antes de la pandemia. Pero, al mismo tiempo, la abrupta transición a la educación no presencial propició una oportunidad para innovar de la cual hay que rescatar experiencias y lecciones.

En el segundo capítulo se aborda cómo la pandemia amenaza con profundizar las brechas educativas en la región, especialmente a nivel de aprendizajes. La crisis prolongada develó el papel central de las competencias socioemocionales y digitales, así como el rol de las figuras de apoyo (docentes y cuidadores) en los procesos de aprendizaje. Se releva la necesidad de evaluaciones diagnósticas y formativas para conocer la magnitud de la pérdida de aprendizajes y diseñar estrategias de recuperación adecuadas.

En el tercer capítulo se propone la centralidad de la sostenibilidad financiera de los sistemas educativos para poder implementar las transformaciones que se requieren para abordar la urgencia de esta crisis. En el capítulo se sostiene que en la región había una crisis de financiamiento previo a la pandemia. En general, la región cumplía con los mínimos acordados en Marco de Acción para el ODS4, pero con bastante heterogeneidad entre los países y con un financiamiento insuficiente al analizar montos per cápita. Tras la pandemia, existen nuevas necesidades de inversión relacionadas con las acciones urgentes que se requieren para la recuperación de aprendizajes y la implementación de sistemas de alerta temprana, entre otras medidas. Se necesita una expansión de la inversión educativa así como el fortalecimiento de la institucionalidad para un uso eficiente y equitativo de los recursos.

En el cuarto capítulo y final de este documento se presentan las principales recomendaciones para aprovechar esta oportunidad de transformación de la educación en América Latina y el Caribe. Por una parte, se abordan las medidas más urgentes requeridas para asegurar la continuidad de la presencialidad y la recuperación de aprendizajes sin dejar a nadie atrás. Por otro lado, se plantea la necesidad de afrontar las desigualdades en la educación y asegurar el derecho a una educación inclusiva y de calidad. En el capítulo además se señala que la educación no se resuelve sólo en la educación y que requiere la articulación con otros sectores de política pública. Se proponen áreas de aprendizaje que debieran rescatarse de la experiencia en pandemia y se argumenta que el foco del sistema educativo debe estar orientado a la formación de competencias. El salto que se ha dado en términos de digitalización debe potenciarse hacia el servicio a la escuela y la educación, para fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje y la gestión educativa. Es importante poner este ámbito en la agenda de recuperación y acordar un nuevo pacto social por la educación, amplio y con una mirada estratégica de largo plazo.

I. Impacto inmediato de la pandemia en los sistemas educativos de la región

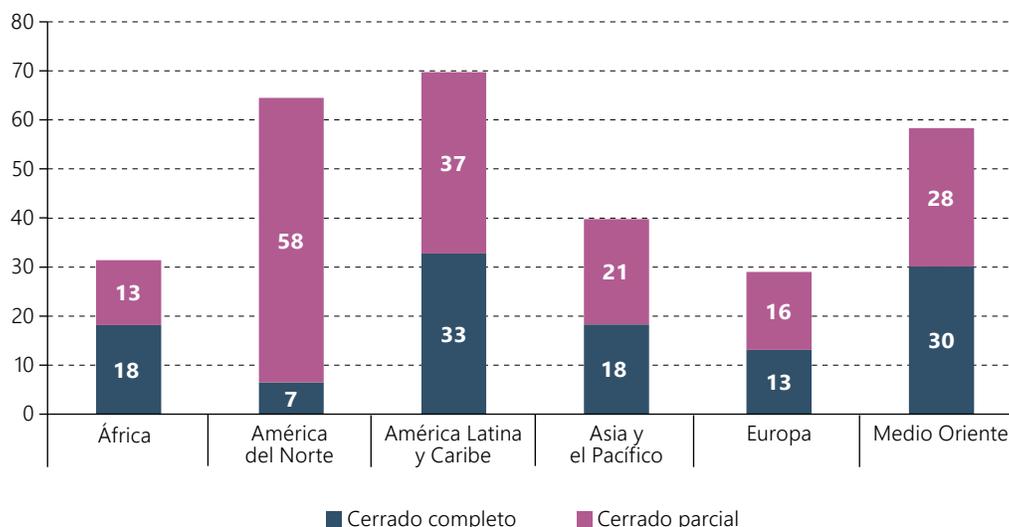
A. Escolares de la región fueron de los más afectados por la interrupción de la educación presencial

La pandemia de enfermedad por COVID-19 ha generado una crisis sanitaria, económica y social a nivel mundial sin precedentes. Una de las primeras medidas tomadas por los países para abordar la emergencia sanitaria y el control de la propagación de la enfermedad fue el cierre de los establecimientos escolares, poniendo en suspenso los procesos de educación presencial en casi la totalidad de los países de América Latina y el Caribe por períodos extensos de tiempo. Esto afectó a alrededor de 150 millones de estudiantes del sistema escolar (preprimaria a alta secundaria) de la región y se prolongó por períodos muy largos, alcanzando hasta dos años académicos de interrupción en algunos países.

De acuerdo con datos oficiales publicados por la UNESCO, en promedio los países de América Latina y el Caribe interrumpieron las clases presenciales total o parcialmente por 70 semanas lectivas en el período de febrero 2020 a marzo 2022; es decir, lo equivalente a más de un año y medio académico (el año lectivo va entre 38 y 42 semanas dependiendo del país) e incluso alcanzando hasta dos años académicos de interrupción en algunos países. Esto representa un periodo bastante extendido, más aun considerando que el promedio global fue de 41 semanas.

Comparado con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe ha sido de las regiones donde esta medida ha durado más tiempo. A pesar de tener en promedio cifras similares de interrupción parcial o total de la presencialidad en la educación a las de América del Norte, con cifras mayores a un año y medio lectivo, en esta última región el cierre fue principalmente a nivel parcial. En cambio, en América Latina y el Caribe, el período total de cierre fue bastante mayor que en cualquier otra parte del mundo, con un promedio de 33 semanas de cierre total sumado a un promedio de 37 semanas de cierre parcial (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Tiempo de cierre completo o parcial del sistema educativo presencial (educación primaria y secundaria)
del 16 de febrero de 2020 al 31 de marzo de 2022
(En número de semanas)



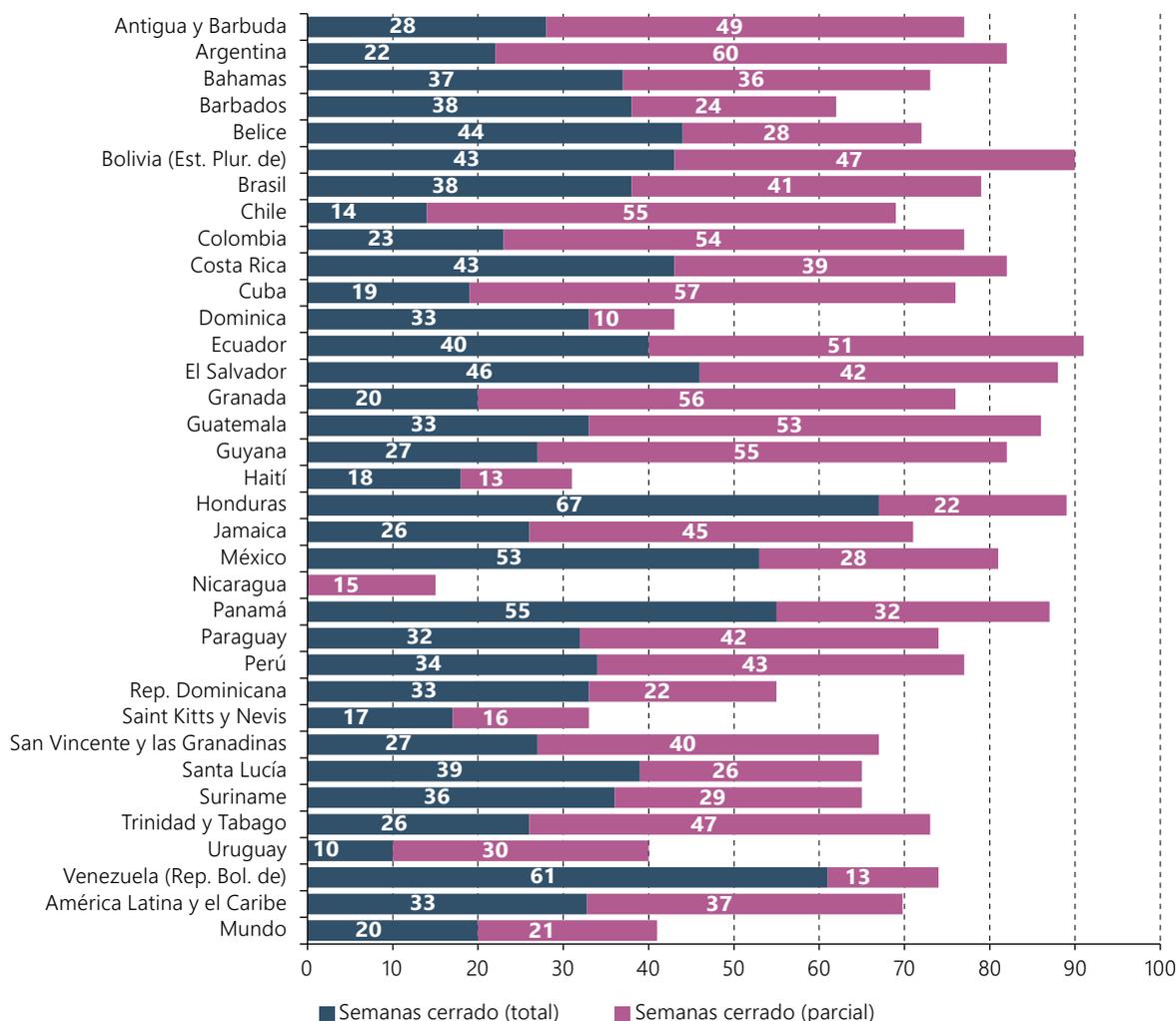
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), disponible [en línea] <https://covid19.uis.unesco.org/data>.

Teniendo en consideración el tamaño de la población estudiantil desde la preprimaria a la secundaria alta de cada país (más de 148 millones de estudiantes en la región), el 96% de esta población (aproximadamente 143 millones de estudiantes) fue afectado por la interrupción de la educación presencial por al menos un año académico (40 semanas) y el 40% de ellos (más de 60 millones de estudiantes de nivel escolar) por dos o más años académicos de ausencia de clases presenciales parciales o totales (80 semanas o más). Tal como se puede observar en el gráfico 2, los países que extendieron estas medidas por el tiempo más prolongado fueron el Ecuador, con un total de 91 semanas (40 de cierre total y 51 semanas de cierre parcial), el Estado Plurinacional de Bolivia, que alcanzó un total de 90 semanas (43 de ellas con un cierre total de centros educativos), Honduras, con 89 semanas totales (pero con el nivel más alto de cierre total, alcanzando 67 semanas), y El Salvador, con 88 semanas de cierre de la educación presencial (de las cuales 46 fueron de cierre total).

A pesar de que en la mayoría de los países se implementaron estrategias de continuidad de la educación vía remota, con los medios disponibles y con la generación de innovaciones pedagógicas en tiempo récord, el impacto de uno o más años de interrupción de educación presencial ha sido devastador. En la región más desigual del mundo, este impacto ha afectado más a las poblaciones expuestas a mayor vulnerabilidad y, por lo mismo, la pandemia implica un potencial aumento de las brechas en logros educativos preexistentes. Los efectos sobre la acumulación de competencias y procesos de aprendizaje de toda la población estudiantil se verán en el corto, mediano y largo plazo, pero la crisis sanitaria y social prolongada ha impactado además sobre una diversidad de aspectos asociados al bienestar y desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (33 países) y el mundo: cierre total o parcial de establecimientos educativos
(educación primaria y secundaria) en el período de febrero de 2020 a marzo de 2022

(En número de semanas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), disponible [en línea] <https://covid19.uis.unesco.org/data>.

La probabilidad de encontrarse en pobreza o pobreza extrema disminuye a lo largo del ciclo de vida para el promedio de países de la región. Es decir, desde antes de la pandemia, la niñez y la adolescencia en la región se veían sobrerrepresentadas en hogares en situación de pobreza (CEPAL, 2021a). Estimaciones de la CEPAL sobre pobreza infantil en 2020 mostraban que esta habría afectado al 51,3% de la población infantil de la región (CEPAL/UNICEF, 2020). De esta manera, la crisis sanitaria, económica y social prolongada en América Latina y el Caribe y, en particular, el incremento del porcentaje de hogares en pobreza, impacta directamente sobre el bienestar de la población infantil, la que además enfrentó diversas dificultades para acceder a la salud, la educación y otros servicios relacionados con su bienestar integral. Por ejemplo, la saturación de los servicios de salud durante este período de crisis tan extenso ha tenido efectos sobre el acceso a controles rutinarios de salud de la infancia, así como sobre el monitoreo alimentario nutricional y el acceso oportuno a programas de vacunación obligatorios, diagnósticos y derivaciones (CEPAL/UNICEF/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, 2020).

Asimismo, se estima que el cierre de las escuelas, como lugar de protección y detección de vulneración de derechos, puede haber aumentado los riesgos de vivir situaciones de maltrato y violencias (CEPAL/UNICEF/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, 2020). Por lo mismo, el impacto sobre su salud mental y bienestar socioemocional es otro ámbito de riesgo y de alerta para los procesos de recuperación educativa (Marinho y Castillo, 2022). La disminución del contacto interpersonal, así como la pérdida de sus cuidadores primarios o secundarios, o familiares cercanos, la incertidumbre y el miedo por períodos tan prolongados, sin duda han tenido un efecto sobre las trayectorias de vida de estas generaciones de estudiantes (CEPAL/UNICEF, 2021).

Durante los períodos más críticos de confinamiento y de cierre de las escuelas, la gran mayoría de los países establecieron medidas de continuación de estudios a distancia. El uso de medios digitales y de Internet se convirtió en una vía privilegiada para la continuación de las actividades educativas, así como de otras actividades de la vida cotidiana. Sin embargo, en este proceso de transición a la educación a distancia a través de medios digitales se enfrentaron desafíos importantes identificados a partir de estudios cualitativos y conversaciones con estudiantes (CEPAL/UNICEF, 2021). El primero se refiere a la falta y desigualdad en el acceso a Internet y a dispositivos tecnológicos, que como se discutirá más adelante en este documento es crítico, pero es sólo el primer paso. Los obstáculos para la transición digital no sólo tienen relación con el acceso a los medios digitales, sino también a la ausencia de competencias digitales y de apoyo familiar en el proceso. Por otra parte, en esta transición hacia una educación a distancia se han evidenciado un conjunto de competencias socioemocionales requeridas para sobrellevarla con las que muchos estudiantes no contaban, como la habilidad de gestionar los propios tiempos, la disciplina y la motivación, entre otras. En tercer lugar, en este proceso de transición a la educación a distancia, la adaptación insuficiente de los métodos pedagógicos al ámbito virtual se identificó como obstáculo, ya que es difícil tener éxito en los procesos de enseñanza a distancia utilizando los mismos métodos pedagógicos que se utilizaban en la presencialidad (CEPAL/UNICEF, 2021).

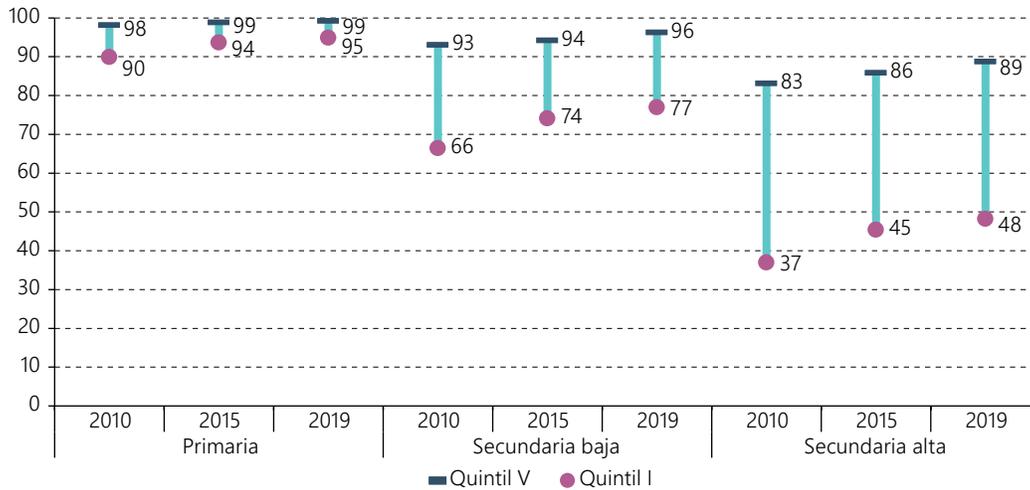
B. La intensidad de la crisis ha dejado en evidencia deudas en materia de igualdad y calidad de los sistemas educativos

En las últimas décadas previo a la pandemia, la región había mostrado importantes avances en materia educativa, particularmente en el ciclo escolar. En los últimos 20 años, la expansión de la conclusión de la educación secundaria baja y alta ha sido mayor que el aumento de la cobertura. Esto se asocia con que se fortalecieron mecanismos para mejorar las trayectorias educativas, aumentando la probabilidad de finalizar el nivel, y también a la implementación de una serie de políticas de ampliación de la oferta de educación secundaria por vías alternativas a la educación común (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022).

Los niveles de conclusión de la educación primaria habían alcanzado niveles cercanos a la universalidad en la mayoría de los países de la región y, a pesar de que en la secundaria el desafío era mucho mayor, los niveles de conclusión en este nivel habían aumentado bastante, en especial en aquellos grupos de la población de menores ingresos, disminuyendo lentamente las brechas de desigualdad en la finalización del nivel (véase el gráfico 3). Sin embargo, los mismos avances en cobertura, acceso y progresión de los distintos niveles educativos han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros al interior de los sistemas educativos. Además, ya desde el año 2015 se observaba una desaceleración en los avances de indicadores educativos en los países de la región (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022).

No obstante los avances, las desigualdades seguían siendo muy amplias, particularmente en lo que refiere a la culminación de la educación secundaria: mientras que 89% de los estudiantes del quintil más alto de ingresos concluía la secundaria alta en 2019, menos de la mitad de los estudiantes del quintil de menores ingresos lo hacía (véase el gráfico 3). A estas brechas se suman las que se generan por diferencias de origen étnico-racial y relacionadas con el territorio donde viven los estudiantes, la situación de discapacidad y el estatus de migrante y refugiado, todos ejes de la matriz de la desigualdad en la región, cuyas dimensiones se combinan y entrecruzan para generar nudos críticos que obstaculizan el avance en indicadores clave de la inclusión social y la reducción de la desigualdad (CEPAL, 2019).

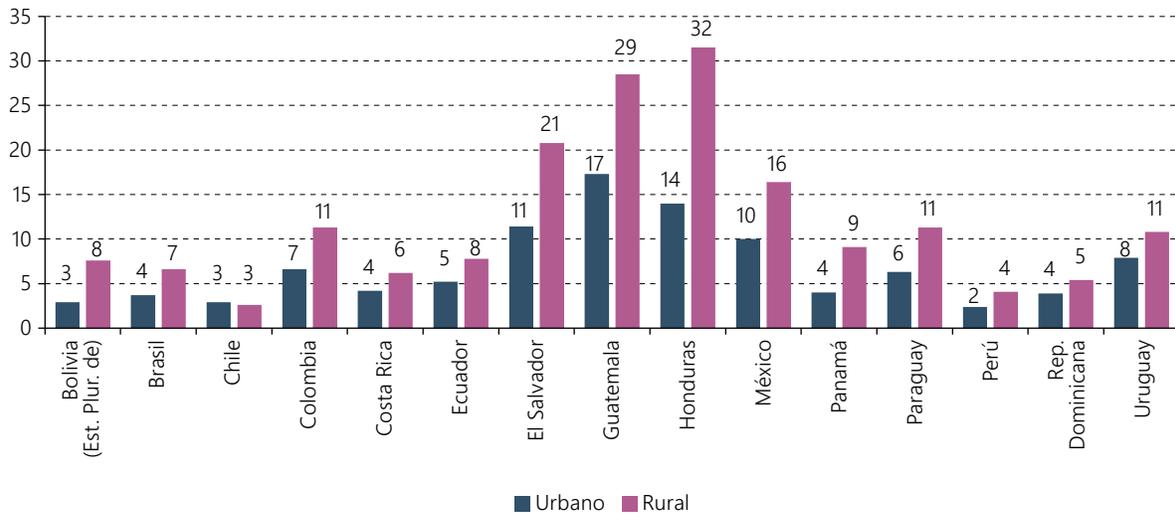
Gráfico 3
América Latina (18 países^a): tasa de conclusión de educación primaria, secundaria baja y secundaria alta, según quintiles de ingreso extremo, 2010, 2015 y 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, el Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

De esta manera, por ejemplo, se ve que en el año 2019 todavía persistían diferencias en la proporción de adolescentes de 12 a 17 años que no asistía a un establecimiento educativo según el territorio en que habitaban. En todos los países con información se evidencia que son más los adolescentes fuera de la educación escolar en zonas rurales que en las zonas urbanas (véase el gráfico 4). Asimismo, a pesar de la poca información que se recolecta en los países según condición étnico-racial, las estadísticas disponibles para 2019 evidenciaban que la tendencia general en los países de la región es que los estudiantes de pueblos indígenas concluyen el nivel de secundaria baja en menor proporción que los estudiantes no indígenas ni afrodescendientes (con la excepción de los casos de Chile y Perú) (véase el cuadro 1). En el caso de la población afrodescendiente, todos los países que contaban con información para el año 2019 mostraban importantes brechas en detrimento de este grupo poblacional en los niveles de conclusión del ciclo de secundaria baja.

Gráfico 4
América Latina (15 países): tasa de no asistencia escolar (12-17 años), según contexto urbano/rural, alrededor de 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro 1
América Latina (9 países): tasa de conclusión de educación secundaria baja,
según condición étnico-racial, alrededor de 2019

(En porcentajes)

	No indígena ni afrodescendiente	Indígena	Afrodescendiente
Bolivia (Estado Plurinacional de)	92,8	88,8	...
Brasil ^a	92,6	82,5	85,0
Chile	96,7	97,2	...
Colombia	80,6	63,8	70,2
Ecuador ^b	92,6	86,7	86,3
México	91,6	86,0	...
Panamá	90,8	67,9	86,9
Perú ^c	93,2	93,9	82,7
Uruguay	78,1	...	56,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: ... sin dato.

^a Dato referencial para las estimaciones de la categoría indígena en el año 2010, 2015 y 2019 debido al tamaño de la muestra.

^b Dato referencial para las estimaciones de la categoría afrodescendiente en el año 2020 debido al tamaño de la muestra.

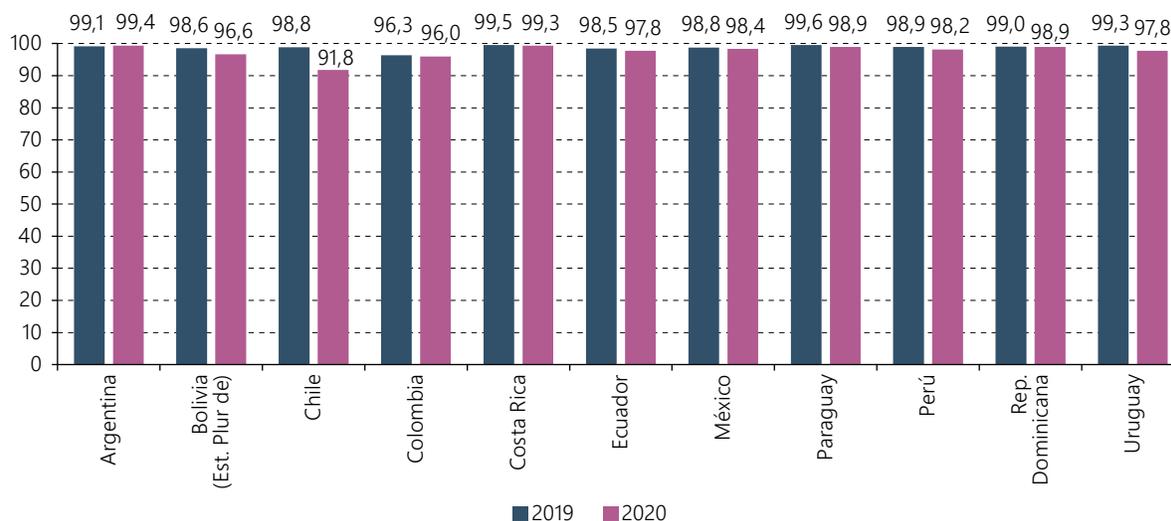
^c Dato referencial para las estimaciones de la categoría afrodescendiente en el año 2015 debido al tamaño de la muestra.

La CEPAL ha venido planteando que la conclusión de la educación secundaria es un piso mínimo para incorporarse a la dinámica de aumentos de productividad requerida para el crecimiento sostenible y para mitigar la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión. En estos últimos años la obligatoriedad de la secundaria baja se extendió normativamente en todos los países de América Latina (con excepción de Nicaragua) y 13 de estos la extendieron a la secundaria alta (excepto Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala y Panamá). Sin duda que estos esfuerzos han contribuido a la expansión de la cobertura y la finalización del ciclo, pero ha sido un proceso lento y de resolución incompleta. Ello implica una serie de desafíos, que se verán agravados por los efectos de la pandemia COVID-19. Por una parte, está el desafío de completar la expansión de la educación secundaria sin que nadie quede atrás, tal como se plantea en el ODS4, donde hay varios países de la región que aún están muy lejos de la meta acordada 4.1 de "asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos". Por otra parte, hay que abordar las amplias desigualdades que existen en las trayectorias educativas al transitar por el ciclo escolar que generan, a su vez, grandes desigualdades en los niveles de conclusión. Y, por último, está el desafío de construir una oferta educativa que garantice la inclusión social y educativa para todos, con niveles de calidad adecuados (Acosta, 2022).

La intensidad y extensión de la pandemia ha dejado en evidencia deudas en materia de igualdad y calidad de los sistemas de educación que se venían arrastrando en la región desde años anteriores. A pesar de la gran capacidad de innovación que demostraron los sistemas educativos, estos últimos años también han demostrado que la educación a distancia tiene sus límites y que la presencialidad es esencial. Es difícil pronosticar qué tan amplios serán los efectos que esta crisis prolongada tendrá sobre los logros educativos, pero se espera que afecten las trayectorias educativas en relación con los niveles de progresión, que aumente el riesgo de abandono, se incrementen las brechas de resultados de aprendizaje y se genere un profundo deterioro en el bienestar socioemocional del conjunto de la comunidad educativa.

Las tasas de asistencia a la enseñanza primaria prepandemia eran cercanos al 100% en la mayoría de los países de la región. De acuerdo con las mediciones realizadas en los hogares durante el año 2020, la diferencia en los resultados de este indicador entre 2019 y 2020 es relativamente menor, en promedio una reducción menor al 1%, lo que no evidencia cambios estadísticamente significativos en la asistencia de los estudiantes a este ciclo educativo. La excepción es el caso de Chile, cuyo dato de referencia es 2017, pero donde la tasa de asistencia cae en más de 7 puntos porcentuales (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina (11 países): tasa neta de asistencia a educación primaria, 2019-2020^a
 (En porcentajes)

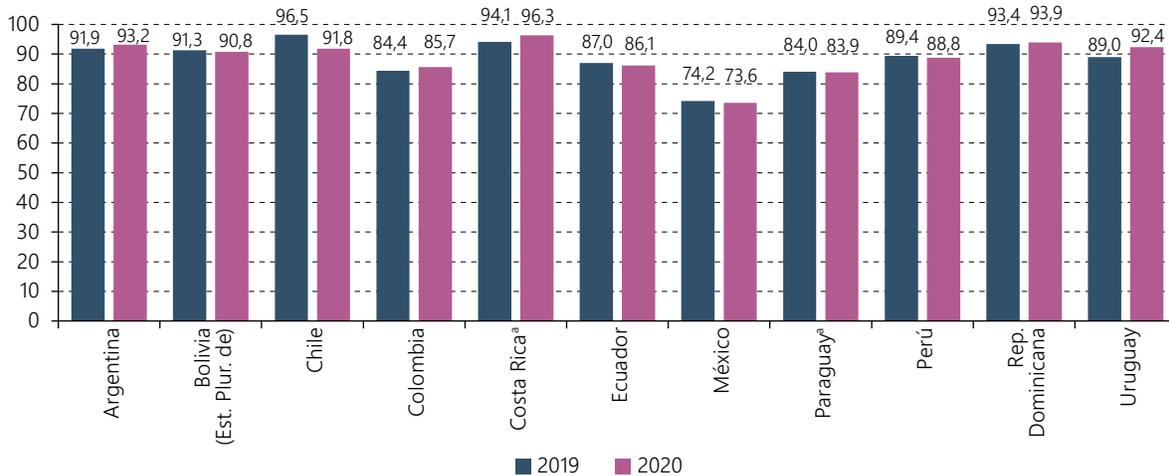


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Todas las encuestas de países corresponden a los años 2019 y 2020, excepto las de Chile que son de 2017 y 2020, y la de México que son de 2018 y 2020.

A pesar de la falta de sensibilidad de esta variable en las encuestas de hogares (es decir, al bajo impacto observado de la pandemia), hay estudios que indican que, aunque la asistencia escolar no haya bajado en la educación primaria, los impactos de la pandemia serán particularmente agudos para este segmento estudiantil por la mayor dificultad que enfrentan niñas y niños más pequeños para mantener procesos educativos a distancia en comparación con adolescentes y jóvenes. La transición a procesos de educación a distancia y desde el hogar implica mayores requerimientos de apoyo de cuidadores y familiares para facilitar los procesos de aprendizaje, lo que amplía las brechas según origen socioeconómico, dada las diferencias materiales (espacios de estudio en el hogar, conectividad y dispositivos digitales, entre otros), así como de habilidades y disponibilidad de tiempos de sus cuidadores. A causa de esta dificultad en la continuidad de los estudios en un período tan prolongado y crítico para la formación de habilidades cognitivas básicas, se estima que en el grupo etario de 6 a 14 años además habrá una mayor probabilidad de abandono escolar, generando retrasos en los procesos de aprendizaje difíciles de recuperar (Banco Mundial, 2022).

Las tasas de asistencia promedio en la secundaria alta a nivel nacional también son bastante altas, por sobre el 90%, y no parecen variar de manera significativa entre el año 2019 y 2020. Incluso hay varios países donde la tasa de asistencia promedio aumentó (véase el gráfico 6). Una de las principales razones para abandonar la educación secundaria tiene relación con las necesidades económicas del hogar y del estudiante, que lleva a que los jóvenes en edad de cursar este ciclo educativo, que pertenecen a estratos sociales más desaventajados, tengan que abandonar su educación para trabajar en el mercado laboral y aportar con ingresos al hogar de origen, o bien trabajar en labores no remuneradas de cuidado y trabajo doméstico (que afecta en mayor medida a las mujeres). Dado el gran impacto que las medidas de confinamiento tuvieron sobre el mercado del trabajo, especialmente durante el año 2020, es posible que en el corto plazo este factor no haya jugado un papel importante en obstaculizar la asistencia escolar. Sin embargo, es probable que el empobrecimiento de los hogares de la región producto de la pandemia afecte la trayectoria educativa de adolescentes y jóvenes que tendrán que inevitablemente aportar económicamente en sus hogares e ingresar en el mercado laboral de manera prematura, aumentando el riesgo de abandono y de no culminación de este ciclo educativo.

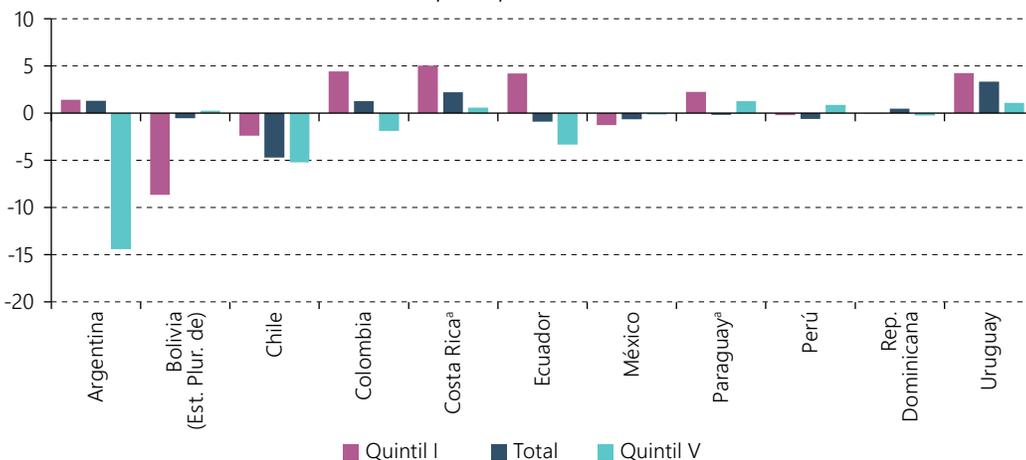
Gráfico 6
América Latina (11 países): tasa neta de asistencia a educación secundaria alta, 2019-2020
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Dato referencial para las estimaciones de la categoría quintil 5 (2019 y 2020) debido al tamaño de la muestra.

Al analizar la variación de la tasa de asistencia al nivel de secundaria alta según quintiles de ingreso extremos de los hogares, se puede observar que en varios países la asistencia de los estudiantes del quintil de ingresos más alto fue la que tuvo un mayor impacto negativo. Destaca el caso de la Argentina, donde la tasa de asistencia se redujo de manera muy importante (cayendo en más de 14 puntos porcentuales en el año 2020), pero también Chile, el Ecuador y Colombia. En el caso de Chile, la asistencia de los estudiantes de menores ingresos también se redujo, pero en menor medida que para los estudiantes de mayores ingresos (véase el gráfico 7). Esta tendencia refleja los límites de la educación a distancia, en particular en términos de la dificultad de mantener la motivación de los estudiantes por el proceso de enseñanza. El desganado y desmotivación fue un aspecto transversal para los adolescentes y jóvenes durante los períodos de confinamiento (Acosta, 2022). La única excepción en esta tendencia fue el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde los estudiantes más impactados fueron los de menores ingresos, lo que probablemente está asociado a los grandes desafíos de conectividad digital que se presentan en este país (véase el recuadro 2).

Gráfico 7
América Latina (11 países): diferencia en la tasa neta de asistencia a educación secundaria alta entre 2020 y 2019, según quintiles de ingreso extremo
 (En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Dato referencial para las estimaciones de la categoría quintil 5 (2019 y 2020) debido al tamaño de la muestra.

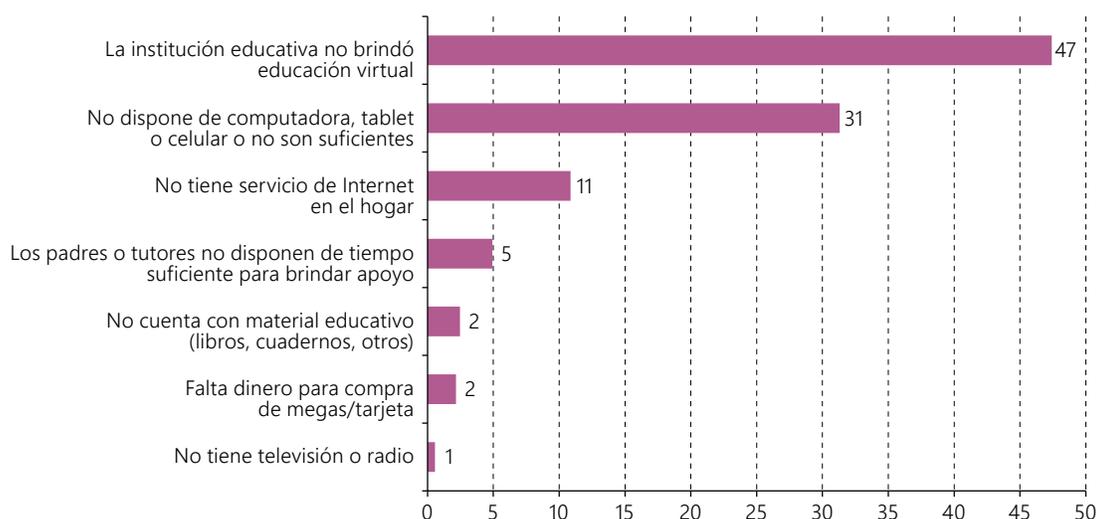
Recuadro 2
Las brechas de conectividad fueron un gran obstáculo para la continuidad educativa:
el caso del Estado Plurinacional de Bolivia

Alrededor de 2019, el 33% de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (entre 5 y 20 años) del promedio de 13 países de América Latina con información disponible (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) vivía en hogares sin acceso a Internet. Es decir, un tercio de los hogares con población estudiantil no estaba preparado para una continuidad educativa a la distancia a través de medios digitales. El acceso además es muy desigual entre los países de la región y por nivel socioeconómico: en promedio, el 53% de personas de 5 a 20 años del primer quintil de menores ingresos tenía acceso a Internet en el hogar, comparado con 93% de los del quintil 5 de más altos ingresos.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, esa cifra ascendía al 78,8% de la población de 5 a 20 años. Es decir, la gran mayoría de los estudiantes no tenía el piso mínimo requerido para poder continuar sus estudios por esta vía. En el caso de la población de 5 a 20 años de los hogares de menor nivel de ingresos (primer quintil) el porcentaje de hogares sin conectividad ascendía al 90% en el año 2019. A ello se sumó que este fue de los países con períodos más prolongados de interrupción de educación presencial: a marzo de 2022 había alcanzado un total de 90 semanas de cierre total o parcial (43 de ellas con un cierre total de centros educativos).

En su encuesta de hogares del año 2020, fue el único país de América Latina que indagó en las razones para no atender regularmente a una actividad educativa por temas digitales y ligados con la situación provocada por la pandemia de COVID-19. La mayoría de las personas que dejaron de asistir a sus actividades educativas señala que ello se debió a que su centro educativo no brindó una oferta de educación virtual (47%). La segunda razón más destacada es que las personas señalan no disponer de computadora, *tablet* o celular, o que los dispositivos con que contaba no fueron suficientes para poder acceder a la continuidad de sus estudios (30%).

Estado Plurinacional de Bolivia: razones de no asistencia a actividades educativas, población de 12 a 17 años, año 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Es probable que los impactos de la falta de conectividad, que afectan en mayor medida a la población de menores ingresos, esté vinculado al efecto diferenciado sobre la asistencia escolar que, a diferencia de los otros países de la región, se redujo en más de 8 puntos porcentuales para la población de estudiantes del primer quintil de ingresos y no tuvo efectos para el promedio de la población ni para los de mayores ingresos (véase el gráfico 7).

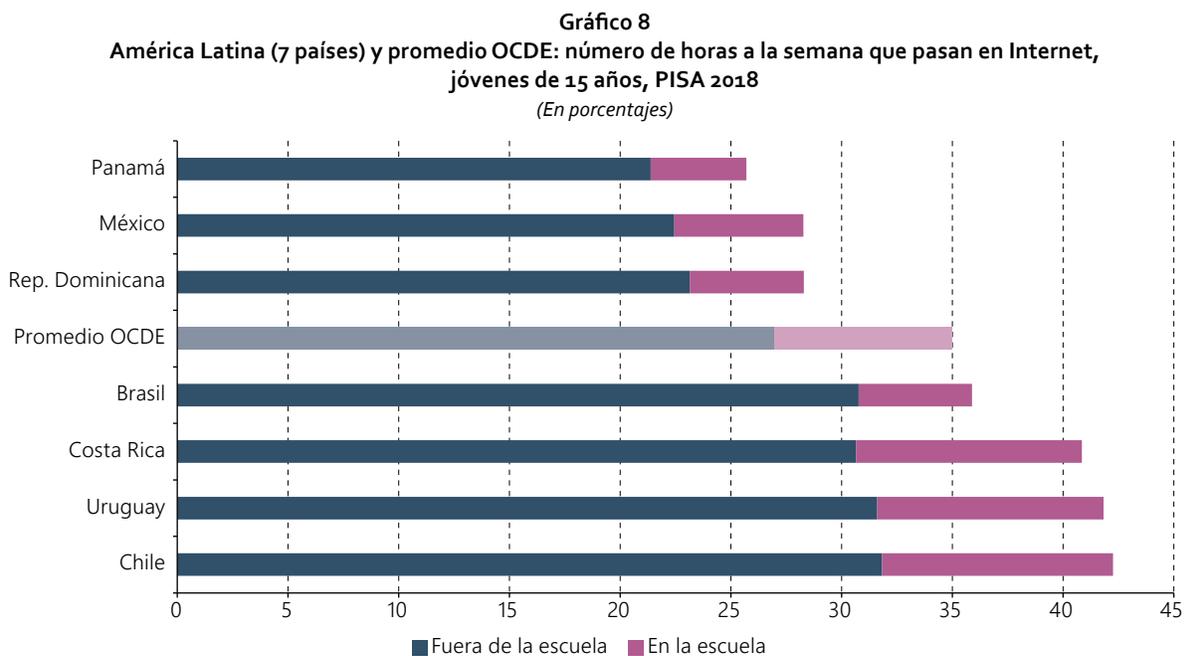
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL basado en las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

C. Los estudiantes de la región no contaron con las mismas posibilidades para continuar sus estudios de manera remota

El cierre de los centros educativos como medida para prevenir y controlar la expansión del virus del COVID-19 conllevó la implementación de distintas estrategias de educación remota para dar continuidad a los procesos de enseñanza y aprendizaje. En este contexto se develaron necesidades insatisfechas de conectividad y en relación con las posibilidades de usar de manera eficiente las nuevas tecnologías, las que contribuyeron a profundizar las brechas de aprendizajes que existían previo a la pandemia en América Latina y el Caribe.

1. Importantes brechas de conectividad efectiva entre y al interior de los distintos países de la región

Previo a la pandemia, los adolescentes de la región venían experimentando un aumento importante del tiempo de dedicación a Internet: la información recopilada a partir de las mediciones PISA revela que el tiempo que los estudiantes de 15 años dedicaban a Internet aumentó un 66% entre 2012 y 2018, alcanzando más de 35 horas semanales (el promedio de la OCDE) en el Brasil, Costa Rica, el Uruguay y Chile (OCDE, 2021a) (véase el gráfico 8). Entre los países de la región que participaron de ambas evaluaciones destacan Chile, Costa Rica y el Uruguay, los cuales experimentaron un aumento del tiempo de conexión de sus adolescentes superior al 80% entre ambos años.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) 2018.

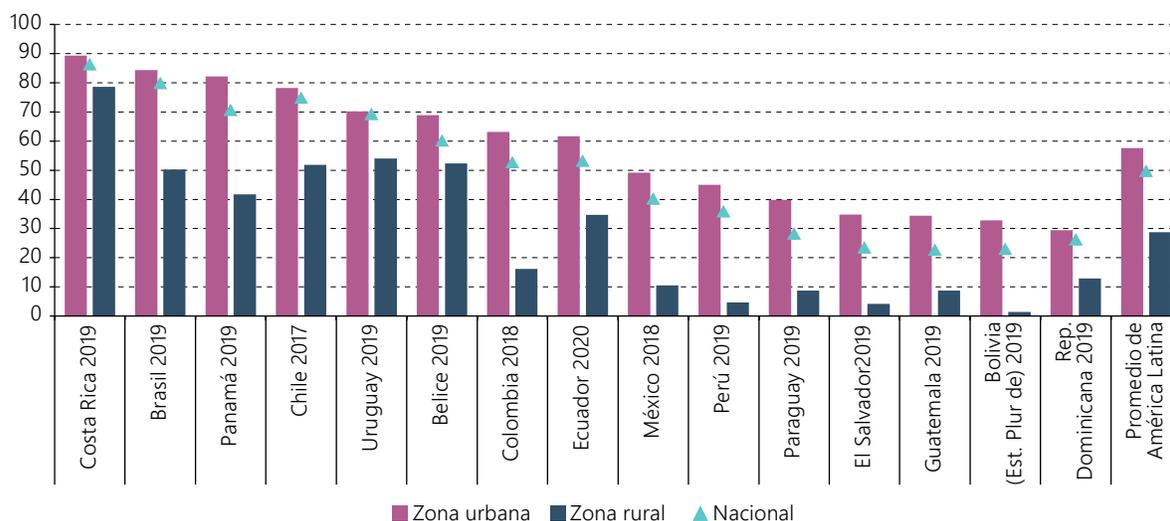
El aumento de las horas de navegación en Internet puede explicarse, en parte, por la creciente penetración de la banda ancha móvil durante las últimas décadas. En efecto, en 2020, este fue el medio más importante de acceso a Internet en la región: 62% de la población era usuaria de Internet móvil, mientras que sólo un 14% contaba con acceso fijo (CEPAL, 2021b). Sin embargo, en promedio, la calidad de la conexión de los hogares en la región se aleja de los estándares internacionales: la velocidad de descarga de la banda ancha móvil en América Latina y el Caribe muestra un rezago en comparación con

la velocidad que esta modalidad tiene en países más avanzados, lo que limita el tipo de navegación que se puede hacer en la red. Por ejemplo, mientras que en Corea del Sur se registra una velocidad promedio de 180 Mbps, en la región esta es cercana a 25 Mbps (CEPAL, 2021b). Considerando que niñas, niños y adolescentes probablemente incrementaron sus tiempos de conexión durante la pandemia por COVID-19, el tipo de conexión que predominaba en la región significó un primer obstáculo para la continuidad educativa. En otras palabras, si bien la banda ancha móvil ha permitido un mayor acceso a Internet, este medio probablemente no permitió velocidades de navegación adecuadas para hacer frente a las necesidades de la educación remota.

América Latina y el Caribe evidencia profundas desigualdades en el acceso a Internet de los hogares, las cuales no sólo responden a los contextos heterogéneos de los distintos países, sino que también están estructuradas en torno a los ejes de la matriz de la desigualdad social. En particular, en el gráfico 9 se muestra el porcentaje de hogares que cuentan con conexión a Internet en distintos países y territorios. En él destaca, por un lado, la situación de Costa Rica que no sólo exhibe el porcentaje promedio más alto de conexión en los hogares (cerca del 86%), sino también la menor brecha territorial entre hogares urbanos y rurales (10 puntos porcentuales, aproximadamente). En el otro extremo en términos del porcentaje promedio de hogares conectados, se encuentra República Dominicana, en donde el 26% de los hogares contaba con conexión a Internet previo a la pandemia, y el Estado Plurinacional de Bolivia, en donde menos del 2% de los hogares rurales se encontraban conectados (véase el recuadro 2). En concreto, si bien en todos los países que se analizan en el gráfico 9, los hogares rurales cuentan con menores niveles de conexión que los hogares urbanos, destacan negativamente, además de la situación del Estado Plurinacional de Bolivia, los niveles de conexión de los hogares rurales del Perú, el Paraguay, El Salvador y Guatemala: en todos ellos, menos del 10% de los hogares en zonas rurales contaban con conexión a Internet previo a la pandemia.

Gráfico 9

América Latina y el Caribe (15 países): hogares conectados y no conectados por zona geográfica, último año disponible
(En porcentajes sobre el total de hogares en cada zona)

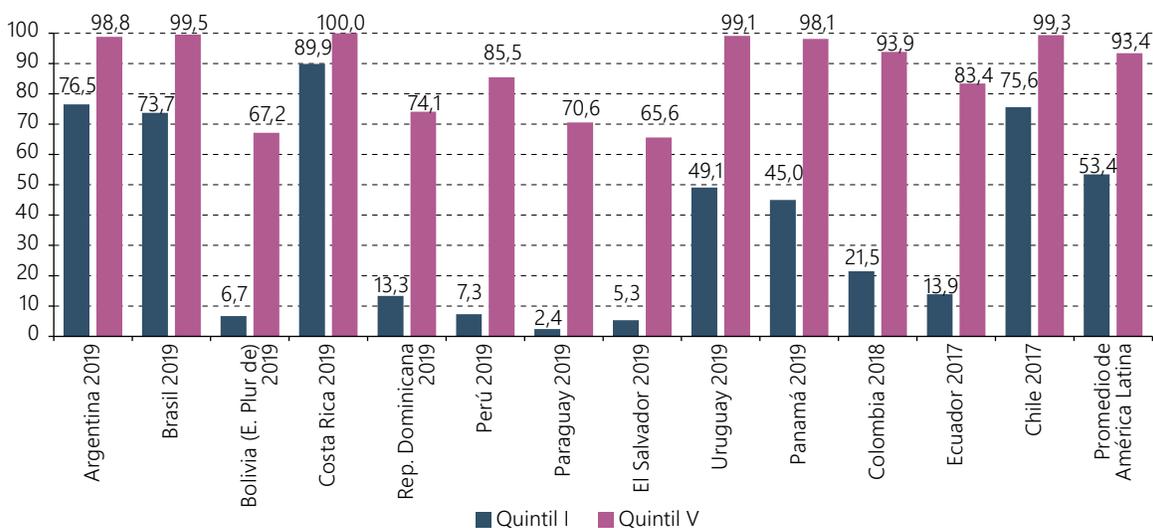


Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Promedio simple.

Además de las brechas territoriales, el gráfico 10 muestra que las diferencias de conexión según nivel de ingresos también eran bastante pronunciadas previo a la pandemia. En efecto, al comparar los niveles de acceso a Internet de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 20 años según quintil de ingresos autónomos del hogar, se observa que, en promedio, el 53% de quienes viven en hogares pertenecientes al primer quintil cuentan con acceso, mientras que este porcentaje aumenta al 93% en los hogares pertenecientes al quintil de mayores ingresos. La diferencia que favorece a los hogares de mayores ingresos está presente en los 13 países para los cuales se cuenta con información a través de las encuestas de hogares, siendo más notoria la brecha socioeconómica en Colombia, el Ecuador y el Perú. En estos tres países, un total de 7,4 millones de niñas, niños y adolescentes que pertenecían al primer quintil de ingresos no contaban con conexión a Internet en el hogar en 2019, lo cual sin duda limitó las posibilidades de continuar con sus estudios de manera remota.

Gráfico 10
América Latina (13 países): población de 5 a 20 años de edad que vive en hogares con acceso a Internet del primer y quinto quintil de ingreso autónomo, último año disponible
 (En porcentajes)



Fuente: Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Promedio ponderado.

El nivel de ingresos del hogar no sólo está asociado con la calidad de la conexión a Internet (o con la ausencia/presencia de tal conexión), sino también con la presencia o ausencia de restricciones respecto al número de dispositivos que permitirían hacer efectiva tal conexión para todos los integrantes del hogar. La conectividad efectiva se entiende como la conjunción de dos situaciones: por un lado, el disponer de acceso a servicios de banda ancha y fija y, por otro, el contar con dispositivos de acceso, ya sea un teléfono inteligente, una computadora o un *tablet*. En promedio, el número de niños y niñas en los hogares de menores ingresos de la región cuadruplica el número promedio de niños y niñas pertenecientes a los hogares de mayores ingresos, lo cual implica que los hogares de menores ingresos requieren contar con un mayor número de dispositivos y asumir un mayor costo relativo a sus ingresos para lograr la conectividad efectiva de cada uno de sus integrantes (pudiendo llegar a representar hasta el 33% del ingreso promedio de los hogares de los quintiles más pobres) (CEPAL, 2021b). Respecto al tipo de dispositivo, la encuesta *Kids Online* —implementada en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay en niñas, niños y adolescentes de 9 a 17 años— muestra que la conexión a Internet a través de un dispositivo celular era la modalidad predominante en la niñez y adolescencia de la región previo a la pandemia, siendo este el dispositivo menos propicio para el desarrollo de competencias digitales y para participar de manera provechosa en el ambiente digital (Trucco y Palma, 2020)¹.

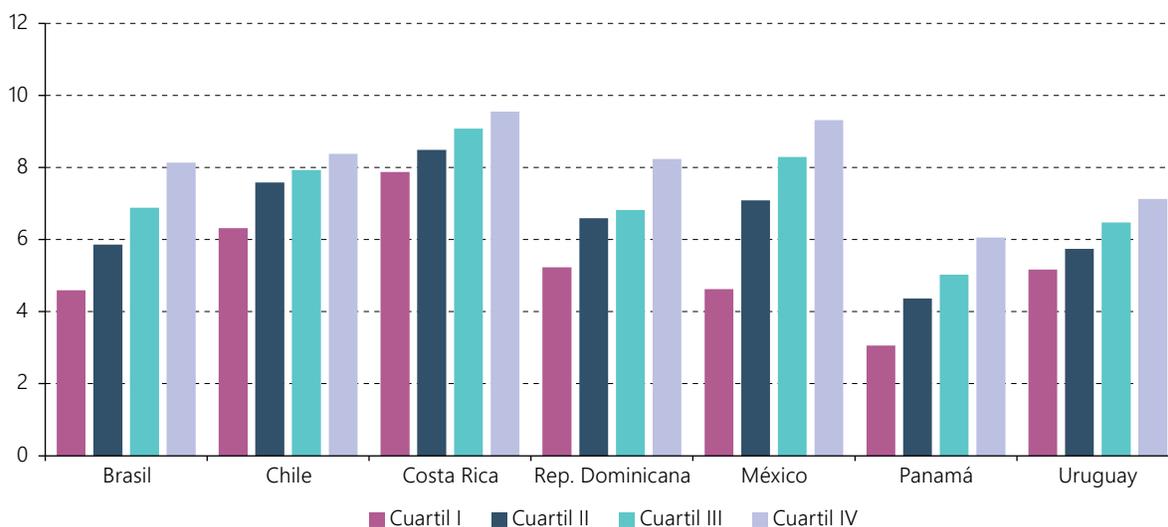
¹ Los obstáculos asociados al uso de un dispositivo celular para el desarrollo de competencias digitales y participar de manera provechosa en el ambiente digital se profundizan si este no ofrece la posibilidad de acceso ubicuo —es decir, acceso a Internet en distintos lugares—, en tanto que a las limitaciones de uso asociadas al teléfono móvil en sí se le sumarían las desventajas asociadas al hecho de no contar con movilidad de uso y prestaciones.

2. Desigual distribución de habilidades digitales en estudiantes meró el uso provechoso que estos pudieron realizar de las tecnologías durante la pandemia

Además de la conectividad efectiva, la desigual distribución de las habilidades digitales en la población también significó un factor que contribuyó a profundizar las desigualdades presentes en la implementación de la educación remota. Estas habilidades permiten hacer un uso provechoso de las oportunidades que brinda Internet, así como reducir los riesgos asociados a su utilización, e incluyen habilidades cognitivas relativas a la alfabetización digital, como la capacidad de colaborar en línea, resolver problemas técnicos y crear y publicar contenidos en línea; habilidades sociales, como la autorregulación y la capacidad de comportarse de manera socialmente apropiada en línea; e incluso habilidades físicas, como aquellas relacionadas con la destreza motora para usar dispositivos digitales. El conjunto de habilidades digitales relevantes en cada contexto y etapa del ciclo de vida, así como la importancia relativa de cada una de ellas no es estática y responde a la velocidad del cambio tecnológico que caracteriza las sociedades modernas (CEPAL/OEI, 2020).

Previo a la pandemia, las habilidades digitales se distribuían de manera heterogénea entre los estudiantes de los distintos países de la región y al interior de ellos, siendo el nivel socioeconómico un factor explicativo importante tras estas diferencias. Por ejemplo, la medición PISA 2018 indaga acerca de la autopercepción de los estudiantes en relación con su eficacia al utilizar medios digitales y sus resultados no sólo muestran una importante heterogeneidad entre los países que participaron del estudio, sino también que, a mayor nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes, mayor es la autopercepción de autoeficacia (véase el gráfico 11). De manera similar, la encuesta de *Kids Online* también devela la heterogeneidad de la región en términos de las competencias digitales de los niños y niñas, y encuentra una relación positiva entre el nivel socioeconómico de los estudiantes y las habilidades que permiten limitar las actitudes de riesgo en línea y discernir entre información verdadera y no confiable (véase el gráfico 12).

Gráfico 11
América Latina (7 países): índice de percepción de autoeficacia con medios digitales^a
según nivel socioeconómico y cultural, 2018
(Valor promedio del índice)

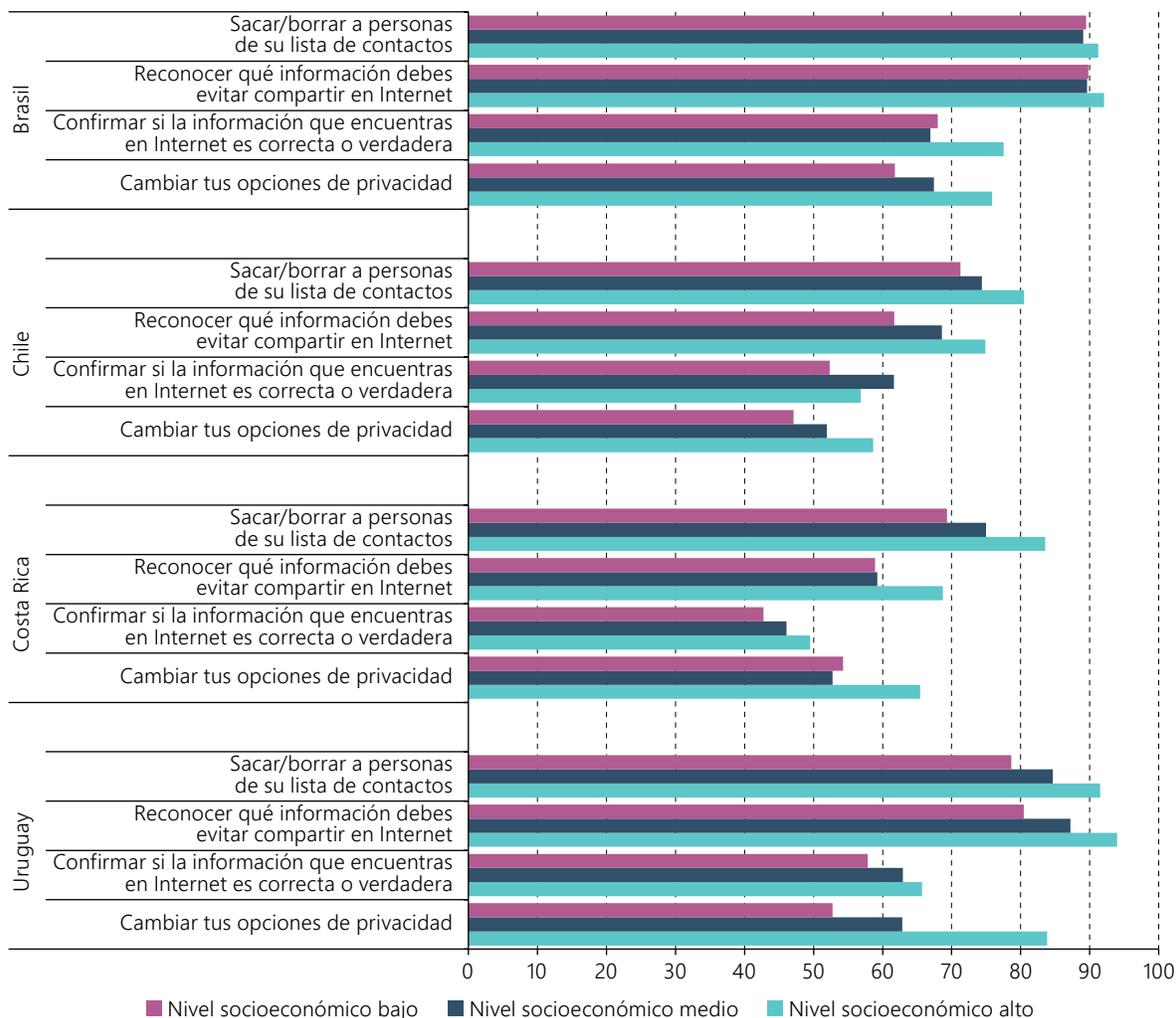


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) 2018.

^a El índice es individual y sumativo y va desde cero a quince. Se construye a partir de las preguntas de PISA 2018 que indagan acerca de la comodidad que sienten los jóvenes para desenvolverse de manera eficiente en el mundo digital. A mayor índice, mayor es la percepción de eficacia del estudiante, siendo cero si este no se siente cómodo con sus habilidades digitales en cada uno de los ámbitos evaluados, y 15 si se siente cómodo con sus habilidades digitales en todos los ámbitos.

Gráfico 12
América Latina (4 países): nivel de habilidades digitales orientadas al autocuidado de niñas, niños y adolescentes usuarios de Internet^a, según nivel socioeconómico

(En porcentajes)



Fuente: D. Trucco y A. Palma (eds.), "Infancia y Adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay", Documentos de Proyecto (LC/TS.2020/18/REV.1), 202. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a El indicador corresponde al porcentaje de niñas, niños y adolescentes que declara ser bastante o totalmente capaz para realizar este tipo de actividades relativas a su privacidad en el uso de dispositivos digitales e Internet.

Con todo, los datos muestran una importante desigualdad en el acceso de los estudiantes a la conectividad efectiva durante la pandemia, así como la presencia de importantes brechas de competencias al interior de las comunidades educativas. Estas desigualdades impidieron que todos los estudiantes pudieran continuar de la misma manera con sus procesos de aprendizaje durante los periodos de confinamiento e influyen en el impacto desigualador de la educación a distancia en niñas, niños y adolescentes de la región, en perjuicio de aquellos que contaron con menores recursos materiales e inmateriales para acceder y aprovechar las oportunidades del mundo digital.

La transición a la educación a distancia fue inesperada, abrupta y compleja no sólo por los temas de conectividad, sino también por la falta de preparación de la comunidad educativa en general. Por un lado, en años previos a la pandemia algunos estudios internacionales ya evidenciaban la demanda de los docentes por mayor capacitación en el ámbito digital (CEPAL, 2021a). Esta falta de preparación para educar

con medios digitales era una deuda previa a la crisis. Así, a partir de estudios cualitativos realizados con estudiantes adolescentes y jóvenes durante la crisis, surge la percepción sobre una insuficiente adaptación de los métodos de enseñanza al ámbito virtual, privilegiándose el uso de la guía de estudio debido a que podía ser fácilmente compartida mediante mensajes de WhatsApp (medio de comunicación digital más masificado en los países de la región). Sin duda que hubo docentes que innovaron y adaptaron sus métodos pedagógicos al formato digital, ejecutando proyectos que requerían filmación, edición y hasta creación de contenido a través de redes sociales; sin embargo, estos casos no representan la experiencia de la mayoría de los estudiantes (CEPAL/UNICEF, 2021). Lo que se puede desprender de los relatos de estudiantes durante los períodos de confinamiento e interrupción de la educación presencial, es que la institucionalidad del sistema educativo no estaba suficientemente preparada para abordar la transición hacia una educación virtual o híbrida (Acosta, 2022). Lo que terminó ocurriendo fue una ampliación de las brechas de desigualdad que estructuran las sociedades latinoamericanas: a mayor disponibilidad de recursos y capacidades, mejor respuesta al proceso de cambio (Acosta, 2022).

Las vivencias generadas por la crisis de la pandemia demostraron los límites de la escolarización, especialmente en aquellos sectores donde las condiciones materiales son más precarias. Sin embargo, al mismo tiempo, relevó la importancia de las figuras de apoyo (docentes, familia y cuidadores) y su necesaria readecuación frente a escenarios de cambio. La experiencia educativa de los últimos dos años significó una ruptura de ciertos paradigmas; por ejemplo, nunca en la historia global del último siglo la enseñanza desde la preprimaria a la secundaria alta, e incluso terciaria, se había realizado en el hogar (fuera de la escuela o centro educativo). Eso no era algo que nos hubiéramos imaginado como posible y hoy se ve que se puede combinar la educación sincrónica con la asincrónica y utilizar métodos híbridos de enseñanza: son saltos que hacen más difícil volver atrás y que obligan a reestructurar los sistemas educativos de manera que sean más resilientes e inclusivos (CEPAL, 2022b; Acosta, 2022).

D. Se generaron innovaciones para la continuidad educativa y el desafío actual es la transformación y recuperación educativa con presencialidad

1. Los países utilizaron medios digitales y analógicos para mantener la continuidad educativa en períodos de confinamiento

Durante el año 2020, el cierre de los establecimientos escolares obligó a los países de la región a implementar de forma inesperada y como respuesta urgente ante la crisis, diversas modalidades de educación a distancia. A pesar de que la educación a distancia dista de ser una novedad educativa, y muchos países contaban con plataformas digitales, programas de dotación de tecnología a estudiantes y docentes, o incluso de prácticas educativas implementadas a través de la radio y la televisión, la mayoría de los países se encontraba en condiciones subóptimas para enfrentar esta transición tan inesperada. Sin embargo, había algunos países o localidades más preparados para implementarla sobre estrategias en curso (véase el recuadro 3 para un ejemplo de experiencia subnacional). México, por ejemplo, el segundo sistema educativo más grande de América Latina, tiene una larga tradición en educación a distancia a través de la Telesecundaria (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022). Creada en 1968, la Telesecundaria es una modalidad alternativa para la instrucción de comunidades rurales y ubicadas en zonas geográficas de difícil acceso en todo el país (Acosta, 2022). La modalidad de Telesecundaria alcanzaba a más de 1.300.000 estudiantes en el año 2018, equivalente a más del 20% del estudiantado en el nivel secundario en México (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022). Durante la pandemia, "Aprender en Casa"² fue el programa nacional para la continuidad pedagógica, implementado sobre la estructura de la Telesecundaria y complementado por transmisiones radiales y un componente virtual para la evaluación de los contenidos impartidos (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022). "Aprende en Casa" fue desarrollado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) del

² Véase [en línea] <https://aprendeencasa.sep.gob.mx/>.

Gobierno nacional de México y abarcó a los niveles inicial, primario y secundario, alcanzando a más de 25 millones de estudiantes (Ripani y Zucchetti, 2020). En conclusión, a diferencia de las estrategias adoptadas por otros países, México, a través de “Aprende en Casa”, buscó garantizar la continuidad pedagógica vía la transmisión de contenidos por la televisión de aire, complementado por una emisión en línea vía YouTube (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022).

Recuadro 3 Bogotá “Aprende en casa”

Bogotá es el segundo mayor subsistema educativo de Colombia con más de 740.000 estudiantes. En esa ciudad un 87,8% de los estudiantes pertenecen a grupos vulnerables, mientras que 5,6% son refugiados provenientes de la República Bolivariana de Venezuela y más de un 8% han sido víctimas del conflicto armado en su propio país (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022). Tras el cierre de las escuelas en marzo de 2020, la Municipalidad de Bogotá decidió implementar el programa “Aprende en Casa”, con cinco ejes centrales:

- i) Un portal web con recursos pedagógicos, webinars y bibliotecas virtuales.
- ii) Programas televisivos y de radio para estudiantes transmitidos a nivel nacional.
- iii) Distribución de un kit escolar conformado por libros de texto, juegos y otras actividades para las familias sin conexión a Internet.
- iv) Un programa de alimentación entregado en cada hogar.
- v) Mesas de apoyo técnico y pedagógico para servir de soporte a la comunidad ante dificultades con el acceso a la tecnología o materiales distribuidos.

La iniciativa local se caracterizó por modificar programas preexistentes, como en el caso de la alimentación escolar que debió ser distribuida en los hogares, a la vez que se apoyó en los recursos nacionales, como el portal “RedAcadémica” o “Colombia Aprende” del Ministerio de Educación Nacional. Como parte del proyecto, la Municipalidad de Bogotá realizó una alianza con la compañía Claro para proveer de acceso de datos móviles a más de 50.000 hogares, y fue complementada con contenido emitido a través de la radio y la televisión. Por último, “Aprende en Casa” realizó una revisión de los contenidos curriculares generando una propuesta flexible para los docentes, a fin de que estos pudieran ajustar sus procesos de enseñanza según las necesidades de los estudiantes y los desafíos generados por la modalidad virtual (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers (2022) y Gobierno de Bogotá (2022).

Por su parte, en el Perú se llevó adelante el programa “Aprendo en Casa”³, diseñado por el Ministerio de Educación Nacional al momento del cierre de las escuelas en el año 2020. “Aprendo en Casa” fue organizado a partir de cuatro modalidades de transmisión: televisión, Internet, radio y material impreso. Las distintas modalidades del programa reflejan la disparidad del acceso a la tecnología en el Perú, donde aproximadamente un 84% de los hogares tiene acceso a la televisión y un 82% a la radio, mientras que tan sólo el 24% posee conexión a Internet (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022). Esta iniciativa implicó la creación de un nuevo portal web para albergar los materiales y recursos desarrollados y la adaptación por parte del Ministerio de Educación de los contenidos curriculares al formato audiovisual como también la elaboración de nuevos materiales didácticos. Por otra parte, se crearon plataformas específicas para la difusión de los contenidos, involucrando la televisión y radio nacional del Perú y canales privados que transmitieron los contenidos para el nivel secundario, como también el desarrollo de aplicaciones y páginas web para el acceso a los contenidos. Entre otros aspectos del programa “Aprendo en Casa” se encuentra la capacitación de docentes a través del portal PeruEduca, y el desarrollo de una plataforma web con contenidos asincrónicos, libros digitales y material didáctico y acceso a más de 60 aplicaciones relacionadas a la comunicación, manejo de clases y contenidos académicos para docentes y alumnos (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022).

³ Más información [en línea] <https://aprendoencasa.pe/>.

Uruguay es otro caso destacado por su respuesta ante la pandemia, liderada por el plan “Ceibal en casa”. Desde el año 2007, el Plan Ceibal constituye un caso de éxito en la implementación de políticas educativas para el acceso a las tecnologías de la información y comunicación combinadas con la educación a distancia. A través del Plan Ceibal⁴ se le ha otorgado una computadora a cada estudiante y docente de los niveles primario y de secundaria baja (CINE 1 y 2), se ha dotado de Internet a las escuelas públicas y de una batería de recursos pedagógicos como material didáctico para el proceso de enseñanza y aprendizaje (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022). El plan “Ceibal en Casa” implicó la transición de su utilización como una modalidad complementaria a la educación presencial a una educación completamente remota a través de los dispositivos, plataformas y recursos generados por el mismo. Dicha transformación implicó aspectos técnicos como pedagógicos, incluyendo: la creación de un aula virtual con modalidades sincrónicas y asincrónicas de aprendizaje, formación a docentes para la utilización de las nuevas funcionalidades, una biblioteca virtual de más de 7.000 libros y plataformas virtuales para el aprendizaje de matemáticas.

Por otra parte, el plan “Ceibal en casa” implicó una ampliación de la cobertura de estudiantes y docentes que accedían a la plataforma previo a la pandemia, pasando de un 42% en mayo de 2019 a un 85% en mayo de 2020 según datos de la organización (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022). Por último, datos recolectados sobre la implementación del plan “Ceibal en Casa” indican un alto grado de satisfacción docente respecto de la funcionalidad de la plataforma, a la vez que un muy elevado nivel de uso (92%), mientras que un 93% de los docentes participantes de la encuesta refieren haberla utilizado para tareas y evaluaciones, un 87% para dar devoluciones y un 59% declaró haberla utilizado para realizar videoconferencias con otros docentes (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022, pág. 364).

De acuerdo con un estudio realizado por la CEPAL durante el año 2020, en 10 países del Caribe (Parker y Alfaro, 2021), los países reportaron la implementación de una amplia gama de estrategias de aprendizaje a distancia, en particular estrategias digitales. La estrategia más utilizada fue la de las clases sincrónicas en línea y la entrega en línea de material didáctico y tareas para los estudiantes, que fue reportada por nueve de diez ministerios de educación que respondieron al cuestionario⁵, seguida por la entrega directa de materiales de aprendizaje a los estudiantes, utilizada en ocho de diez países. Las plataformas en línea también se utilizaron para impartir clases pregrabadas de vídeo o audio (en siete países). Según los resultados de esta investigación, la selección que realizaron las escuelas en relación con cuáles estrategias de educación a distancia utilizar tuvo en cuenta el nivel de acceso a Internet y los dispositivos digitales en los hogares de sus estudiantes. Los centros educativos con una menor proporción de estudiantes con acceso digital eligieron la entrega física de materiales de aprendizaje como su estrategia principal, que normalmente se complementaba con métodos de educación a distancia asincrónicos, como el uso de WhatsApp y las llamadas telefónicas (Parker y Alfaro, 2021).

Además, los países del Caribe tomaron medidas para mitigar los impactos del confinamiento y cierre escolar sobre los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Así, la medida de mitigación más frecuente para apoyar el aprendizaje a distancia fue la distribución de dispositivos digitales, implementada por nueve de los diez países. Sin embargo, no se abordaron los temas de conectividad en los hogares, que es otro eje clave para apoyar el aprendizaje remoto en línea. Varios países reconocieron además el aumento del riesgo de violencia doméstica que afectaría a niñas, niños y adolescentes a causa de las medidas de confinamiento y actuaron en consecuencia para su detección.

⁴ Véase [en línea] <https://www.ceibal.edu.uy/es>.

⁵ Anguila, Belice, Granada, Guyana, Martinica, Montserrat, San Cristóbal y las Nieves, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Islas Turcas y Caicos.

2. El regreso a la presencialidad con una pandemia que continúa implica importantes adaptaciones del sistema educativo

El año 2021 se caracterizó por el regreso a la presencialidad y estuvo marcado por cierres temporales a causa de los rebrotes, las campañas de vacunación y nuevos protocolos de distanciamiento social y cuidado. A pesar de ser una herramienta central para el control de la crisis sanitaria, el avance de la vacunación en América Latina y el Caribe durante 2021 fue lento y desigual, ante la concentración de dosis en los países del mundo desarrollado. De acuerdo con las cifras del Panorama Social 2021 (CEPAL, 2022b), al 31 de diciembre del año 2021 sólo el 59,4% de la población de esta región contaba con un esquema completo de vacunación contra el COVID-19. Es decir, terminando el año 2021 aún había 28 de los 33 países de América Latina y el Caribe que no cumplían la meta establecida por la OMS de alcanzar al 70% de la población vacunada con esquema completo. La reapertura, total o parcial, de los establecimientos educativos implicó una serie de importantes decisiones por parte de las autoridades gubernamentales sobre una gran cantidad de variables: la situación epidemiológica, niveles de vacunación y las condiciones de infraestructura, entre otras.

A continuación se abordan los aspectos centrales vinculados a las medidas adoptadas por los sistemas educativos de América Latina y el Caribe en el segundo año de la pandemia por COVID-19 con base en el informe realizado por UNESCO OREALC/UNICEF (2022), que utiliza la información recolectada por la encuesta realizada a nivel global por los citados organismos junto con el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): “Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19”, y a las conclusiones de otros tres informes de la OCDE, el Banco Mundial y la UNESCO (Vincent-Lancrin, Cobo y Reimers, 2022; Tejada y otros, 2022; Reimers y Opertti, 2021). El documento de UNESCO OREALC/UNICEF (2022) incluye un análisis sobre las acciones reportadas por los distintos países en materia de: reapertura escolar, medidas adoptadas ante las brechas de aprendizajes, los estudiantes desvinculados y los grupos más vulnerables, las políticas en torno a los docentes, y el financiamiento de la educación.

De acuerdo con este informe (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022), las decisiones sobre la reapertura en los países de la región recayeron principalmente en el nivel central (93%) en comparación a los niveles provinciales o estatales (15%) o locales (4%). Sin embargo, al desagregar la información recolectada por la encuesta según el tamaño de los sistemas educativos, aquellos de más de 2.500.000 de estudiantes⁶, como el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador y México también incluyeron niveles subnacionales en un 20% de los casos para la toma de decisiones (véase el recuadro 4). El tamaño de los sistemas educativos también aparece relacionado al tiempo en que las escuelas estuvieron totalmente cerradas, siendo que, a mayor tamaño, mayor cantidad de días con escuelas totalmente cerradas.

Recuadro 4

Los centros comunitarios de aprendizaje en Sinaloa, México

En América Latina, gran parte de los países se caracterizan por un gobierno descentralizado de sus sistemas educativos, dando lugar a una mayor diversidad en las experiencias de políticas cuando se analizan los niveles subnacionales (Rivas y otros, 2020). En Sinaloa, México, los centros comunitarios de aprendizaje (CLC por sus siglas en inglés) han sido de gran ayuda para el regreso de los estudiantes a la presencialidad escolar. Según lo dispuesto por la Secretaría de Educación Pública de México, a partir de diciembre de 2020 las escuelas podían voluntariamente volver a la presencialidad bajo la modalidad de CLC, pudiendo tan sólo recibir hasta 9 estudiantes por un período de dos horas al día, a fin de salvaguardar las medidas sanitarias a la vez que generar la revinculación escolar (Reimers y Opertti, 2021). Entre abril y mayo de 2021, 900 CLC operaban en Sinaloa apoyando a casi 26,000 estudiantes (Reimers y Opertti, 2021, 108). Por otra parte, los CLC de Sinaloa constituyen un ejemplo de gobierno descentralizado de la educación, puesto que más allá de estar sujetos a la regulación federal, cada comunidad, agrupada en el Consejo Técnico Escolar conformado por docentes, directores y familias, debía decidir sobre su implementación, trasladando el nivel de decisión al nivel escolar o comunitario. Sin embargo, una limitación de este enfoque fue que tan sólo un 15% de las escuelas de Sinaloa decidieron reabrir bajo la modalidad CLC (Reimers y Opertti, 2021).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Reimers y Opertti (2021).

⁶ Tres sistemas grandes no participaron de la encuesta: Argentina, Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

La totalidad de los países de la región adoptaron protocolos de higiene para la reapertura—total o parcial— de sus sistemas, como lavado de manos, uso obligatorio de tapabocas, mejoras en la ventilación o disminución de la cantidad de estudiantes por aula, cuando fuera posible. Ante casos positivos o sospechosos de COVID-19, el 92% de los países tomó alguna medida de aislamiento (del caso individual o del curso completo según la situación), y un 83% incluyó controles de temperatura como procedimiento habitual (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Sin embargo, tan sólo en un 13% de los países se realizaban pruebas de COVID-19 en las escuelas (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Otro importante grupo de medidas referidas a la pandemia y el cierre parcial o total de las escuelas fue el de la reducción de los contenidos curriculares. En el nivel primario y secundario, un 44% de los países realizaron una priorización de áreas curriculares, siendo Lectura, Escritura y Literatura, por un lado, y Matemáticas, por otro, las áreas que recibieron mayor atención (93% y 91%, respectivamente para nivel primario y secundaria baja en ambos casos), en detrimento de otras áreas (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022).

La educación escolar (desde preprimaria a secundaria alta) es un pilar central para la formación y protección de niñas, niños y adolescentes y un espacio donde se garantizan otros derechos además del propiamente educativo como la alimentación, la detección y protección de vulneración de derechos como ser víctimas de violencia, trabajo infantil o explotación (CEPAL, 2021c). La alimentación a través de la escuela es clave para las familias, en particular los grupos expuestos a mayor vulnerabilidad. En la primera ronda de la encuesta realizada en relación con la respuesta de los países a la pandemia durante 2020, 65% de los países afirmó realizar entregas de menús escolares/alimentos a las familias (UNESCO OREALC, 2021a). En la tercera edición de la misma encuesta realizada en 2021, un 36% de los países declararon haber realizado ajustes en sus programas de alimentación escolar en la primaria, y 27% en la secundaria baja y alta (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022).

Las brechas de resultados de aprendizaje entre los países de la región y al interior de estos, particularmente marcadas por estrato socioeconómico, zona de residencia, sexo, condición étnico-racial y situación de discapacidad (entre otros ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad de la región), eran una deuda que la región ya arrastraba previo a la pandemia (para mayores detalles, véase capítulo II). Se espera que muchas de las medidas que adoptaron los países para el control sanitario durante los procesos de reapertura, como la disminución del número de estudiantes por aula o la alternancia en la presencialidad, sumado a los períodos prolongados de interrupción de la presencialidad, pueden haber generado un impacto negativo y aumentado las brechas. En el momento de la apertura de las escuelas y del regreso a la presencialidad, más de un tercio de los países declara haber adoptado medidas para la asistencia programada en turnos (llegando al 50% para la secundaria alta), como también un tercio decidió que el regreso fuera gradual y progresivo (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Otra medida con potencial impacto en las brechas ha sido la reducción o eliminación de actividades extracurriculares, medidas que fueron adoptadas por un 50% de los países de la región para la primaria y secundaria baja, y 55% de los países para la secundaria alta (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022).

En el marco de la preocupación por el posible aumento de brechas de aprendizajes, resulta fundamental conocer el impacto que el cierre escolar y la educación a distancia ha podido tener sobre los procesos de aprendizaje. No obstante, en promedio, sólo el 36% de los países implementaron algún tipo de evaluación sobre las brechas de aprendizajes que pueden haberse generado en este período en los países de América Latina. En cambio, en los países del Caribe esto se realizó para una mayor cantidad de países y de manera coordinada. A través del CARICOM y el Caribbean Examinations Council (CXC) se organizaron para evaluar los aprendizajes en un 54% de los casos para el nivel primario y 48% para la secundaria (baja y alta) (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). A su vez, tan sólo un tercio de los países implementó medidas de reparación enfocadas en los estudiantes que no accedieron a la enseñanza a distancia para acortar las brechas de aprendizaje. Ante la consulta de qué medidas adoptaron los países para organizar el tiempo escolar en función de la recuperación de los aprendizajes, algunos lo hicieron durante las vacaciones escolares (18% para primaria, 14% para secundaria baja y 18% para secundaria); otros después del horario escolar (18% para primaria, 18% para secundaria baja y 23% para secundaria alta); y sólo el 5% de los países declaró hacerlo durante los fines de semana para la secundaria alta (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022).

Un último aspecto a destacar de la encuesta en relación con el abordaje de las pérdidas de aprendizaje tiene que ver con las medidas adoptadas por los países para conocer el estado de sus sistemas educativos y evaluar las políticas implementadas durante el primer año de la pandemia. Al momento de realizar la encuesta, un 42% de los países llevó adelante evaluaciones formativas a nivel del aula por parte de los profesores, mientras que un 54% de ellos había realizado o planeaba realizar evaluaciones estandarizadas a nivel nacional o subnacional. Cabe destacar que muchas de estas evaluaciones implican modificaciones de las herramientas tradicionales, puesto que se consideró a 2021 como el año clave para los diagnósticos y readaptación de las evaluaciones suspendidas durante el año 2020 (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Por otra parte, al consultar a los países por la evaluación de la efectividad de los dispositivos implementados ante la pandemia para la continuidad de los aprendizajes, más de la mitad no realizó ninguna evaluación, un 42% evaluó las plataformas virtuales y un 19% tomó medidas para conocer el uso de la televisión.

El informe de UNESCO OREALC/UNICEF (2022) también sintetiza las principales acciones que dirigieron los países hacia aquellas poblaciones que enfrentan mayores desventajas y vulnerabilidad y que en su gran mayoría no pudieron acceder a una continuidad educativa por vía digital durante los períodos de interrupción de clases presenciales. Entre ellas destacan el apoyo a niños y niñas con discapacidad vía apoyo financiero adicional (medida tomada por el 31% de los países de América Latina y el Caribe), entrega de dispositivos en forma subvencionada (27% de los países), el diseño de materiales adaptados (62% de los países) o la creación de plataformas flexibles para el aprendizaje (38% de los países) (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Sin embargo, la mayoría de los países no llevó adelante medidas específicas para apoyar otros grupos expuestos a situaciones de vulnerabilidad, como refugiados, migrantes, pueblos indígenas o niñas.

Por otra parte, en términos de las acciones que se tomaron para revertir el abandono de estudiantes en situación de mayor desventaja y que no regresaron a la escuela tras la reapertura, los países declararon que se implementaron mecanismos específicos para su rastreo: 42% en el caso de estudiantes con discapacidad, 33% en el caso de estudiantes según su pertenencia étnica y hablantes de lenguas minoritarias, 29% en el caso de refugiados, inmigrantes y desplazados, 25% en niñas y 42% para otras poblaciones de riesgo (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022).

Las dos encuestas realizadas durante 2020 a los países pusieron de manifiesto los esfuerzos llevados adelante por los docentes y directivos para la continuidad pedagógica de los estudiantes (UNESCO, UNICEF y Banco Mundial, 2020). En este sentido, la tercera edición, implementada en 2021, permitió analizar en perspectiva los desafíos del año 2020 como también identificar nuevas tendencias ante la reapertura. Los datos del relevamiento marcan una fuerte actividad de los países de la región en el segundo año de la pandemia para apoyar a los docentes. Esto se ve reflejado en que en un 68% de los países al menos tres cuartas partes de los docentes recibió formación en los métodos de enseñanza y un 80% de los países entregó material para apoyar el aprendizaje a más de un 75% de sus docentes (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). En cuanto al tipo de apoyo, se destaca la instrucción sobre el aprendizaje a distancia (96%) y también el apoyo profesional, psicosocial y emocional (85%). Sin embargo, en menos de la mitad de los casos se entregaron directrices o apoyos orientados a reducir la carga de trabajo y horas adicionales como consecuencia de la transición a educación a distancia híbrida (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022).

En relación con la carga adicional de trabajo docente a causa de la pandemia, otro dato que destaca de esta tercera ronda de la encuesta fue la incorporación de nuevo personal docente como medida de mitigación; algo que ocurrió en un 42% de los países, mientras que otro 26% planeaba hacerlo para el año en curso (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Sin embargo, a pesar de la contratación de nuevo personal docente —y no docente—, en un 92% de los países no hubo mejoras en los salarios docentes ni en sus beneficios (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Por otra parte, los docentes formaron parte de los grupos prioritarios para la vacunación en 26 de los países de la región, elemento clave para los procesos de reapertura. Un último elemento relevante radica en la realización de encuestas nacionales a docentes para conocer en forma más específica sus percepciones ante la situación generada por la pandemia. Aunque esta no ha sido una medida generalizada entre los países (como fue en el caso de la Argentina y el Perú), organizaciones de la sociedad civil u otros organismos multinacionales sí han implementado este tipo de encuestas.

La toma de decisiones ante la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 no sólo se caracterizó por la necesidad de contar con respuestas ante la urgencia sino por la incertidumbre ante estas. De las tres rondas de la encuesta un elemento que destaca a todas luces es la falta de información rápidamente disponible para la gestión de los sistemas educativos a nivel nacional y subnacional (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Esta falta de información afecta no sólo la eficacia de las decisiones adoptadas, sino particularmente a aquellos grupos de la población expuestos a mayor vulnerabilidad que han sido a su vez los que han regresado en menor medida tras la reapertura de los sistemas educativos. En este sentido, las evaluaciones estandarizadas planificadas para 2021 y 2022 serán fundamentales para conocer el estado de situación de los sistemas educativos y deberán complementarse con otras evaluaciones regionales o internacionales.

La experiencia de los últimos dos años demuestra que los programas de educación a distancia, en cualquiera haya sido su modalidad —en línea, radio o televisión— tiene sus límites y ha agudizado las brechas educativas estructurales que ya existían en la región previo a la pandemia, aumentando los riesgos de abandono escolar y las brechas de aprendizaje y formación de habilidades. El retorno a la presencialidad es muy importante, especialmente para los sectores más desfavorecidos. Las escuelas cumplen un rol de protección y monitoreo que va mucho más allá de los propósitos académicos: sociabilidad, prevención de la violencia y salud, entre otros. Además, facilita la posibilidad de volver al mercado del trabajo, especialmente para las mujeres (CEPAL, 2022b y 2021c). Es un retorno que debe realizarse de manera segura y en coordinación con el sector salud, protegiendo a estudiantes y al personal que trabaja en los establecimientos educativos.

Como condición básica para la recuperación educativa es prioritario que las estrategias de continuidad y retorno educativo prioricen el bienestar socioemocional de toda la comunidad escolar, no sólo de los estudiantes sino también de los docentes que han estado muy sobrecargados. Tal como se ha discutido en esta última sección es crítico en esta etapa contar o retomar procesos de evaluación diagnóstica de modo de tener la información necesaria para priorizar formación de aprendizajes esenciales por ciclo.

II. La pandemia amenaza con profundizar la crisis de aprendizajes en América Latina y el Caribe

La incertidumbre respecto al presente y al futuro es alta en la región y el mundo. América Latina y el Caribe enfrenta un escenario mundial marcado por constantes cambios económicos, sociales, ambientales y políticos que afectan profundamente las trayectorias educativas y laborales de las nuevas generaciones. Se trata de un contexto complejo y desafiante que, además, ha sufrido el inesperado y dramático impacto de la crisis sanitaria prolongada asociada a la pandemia de COVID-19, donde la región ha estado entre las más vulnerables del mundo (CEPAL, 2022b). Parte de la incertidumbre que caracteriza el mundo contemporáneo es consecuencia además del impacto de la revolución digital y la cuarta revolución industrial, que exhiben una velocidad y una magnitud sin precedentes y se traducen en grandes cambios en cuanto a las competencias y habilidades que se requieren formar desde los sistemas educativos (CEPAL/OEI, 2020). Todos estos cambios no afectan a toda la población de manera homogénea, en tanto la matriz de la desigualdad social en la región sitúa a ciertos grupos de la población en una especial situación de vulnerabilidad frente a la actual crisis.

A. América Latina y el Caribe experimentaban una crisis de aprendizajes previo a la pandemia

Como se mencionó en el capítulo anterior, la pandemia dejó en evidencia las deudas de igualdad y de calidad que caracterizaban los sistemas educativos en la región. De acuerdo con la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la realización del ODS4, la “educación de calidad fomenta la creatividad y el conocimiento, garantiza la adquisición de las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo, así como de aptitudes analíticas, de solución de problemas y otras habilidades cognitivas, interpersonales y sociales de alto nivel. Además, la educación de calidad propicia el desarrollo de las competencias, los valores y las actitudes que permiten a los ciudadanos llevar vidas saludables y plenas, tomar decisiones con conocimiento de causa y responder a los desafíos locales y mundiales mediante la educación para el desarrollo sostenible (ESD) y la educación para la ciudadanía mundial (ECM)” (UNESCO y otros, 2015, pág. 8). Siguiendo esta definición, el concepto de calidad educativa no se refiere sólo al aprendizaje de conocimientos y competencias cognitivas, por cierto muy importantes para llevar una vida plena, sino que también reconoce el carácter integral de la educación y su relevancia para el desarrollo social y económico sostenible, así como para la conformación de democracias sólidas e inclusivas.

CEPAL y OEI (2020) han señalado la centralidad que adquiere la noción de competencia en este escenario global dinámico y de alto grado de incertidumbre. El concepto de competencia está relacionado con el desarrollo integral de las personas y el conocimiento orientado a la aplicación e integración de diferentes conocimientos esenciales para la formación de las nuevas generaciones. En el marco de estos desafíos, el estudio realizado por la CEPAL y OEI analizó el conjunto de competencias y habilidades que se han propuesto desde distintos organismos internacionales y el mundo académico, en contraste con las demandas identificadas desde el ámbito empresarial y productivo. De esta manera, el estudio propone un esquema del tipo de competencias que se requiere potenciar, asociado a diferentes habilidades clave (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Categorización de las competencias y habilidades siglo XXI

Competencias	Habilidades
Cognitivas	Básicas (lecto-escritura y matemática)
	Aprendizaje (complejas)
	Tecnología y pensamiento computacional
	Manejo de información y datos
Socioemocionales	Comunicación
	Colaboración
	Autonomía
Físicas	Destrezas motoras

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

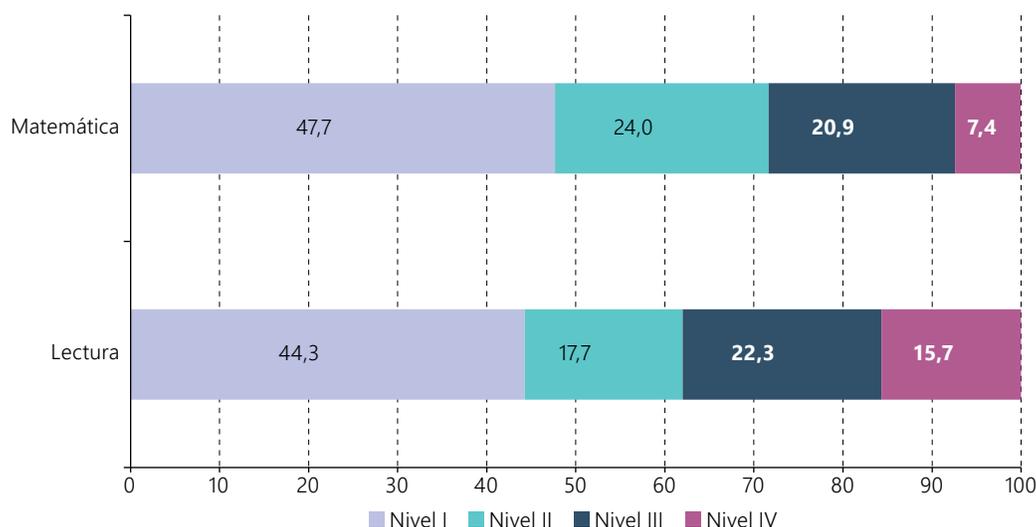
El primer conjunto de competencias que se presentan en el cuadro son las competencias cognitivas, las que se entienden como qué y cómo se aprende. Están conformadas por las habilidades básicas (relacionadas con conocimientos de lectura, escritura y matemáticas); las habilidades de aprendizaje complejas de orden superior, como el pensamiento crítico o la solución de problemas; las habilidades de integración de la tecnología-pensamiento computacional (que va más allá de una alfabetización digital básica y operativa), y las habilidades de manejo de información y datos (buscar, seleccionar, sintetizar y validar información). Luego, está el conjunto de competencias socioemocionales referidas a cómo actuar, interactuar, trabajar y adaptarse al mundo y están conformadas por las habilidades de comunicación, colaboración y autonomía. Finalmente, se incluyen las denominadas competencias físicas, entendidas como las habilidades motoras, desde las destrezas más cotidianas (vestirse, moverse y comer, entre otras), hasta aquellas asociadas a los deportes, artes y música, e incluso aquellas habilidades digitales más operativas. Este esquema de categorización de competencias y habilidades se utilizará para organizar el análisis sobre aprendizajes de este capítulo.

1. Grandes deudas en el aprendizaje de competencias cognitivas que se exacerban a lo largo del ciclo escolar

Los resultados de distintas evaluaciones estandarizadas implementadas con anterioridad a la pandemia muestran un panorama extremadamente preocupante para América Latina y el Caribe en términos del aprendizaje de competencias cognitivas. En concreto, los datos muestran que niñas, niños, adolescentes y jóvenes de la región no estaban adquiriendo durante la etapa escolar los conocimientos y competencias necesarios para desarrollarse como ciudadanos plenos y productivos. En otras palabras, previo a la pandemia, la educación en la región venía experimentando una profunda crisis de aprendizajes que en la actualidad amenaza con agravarse dado el impacto de la pandemia. Hoy más que nunca se requieren acciones urgentes y contundentes para alcanzar los compromisos del ODS4 de cara al 2030, sin dejar a nadie atrás (UNESCO OREALC, 2021b).

El Estudio Regional Comparativo y Explicativo de 2019 (ERCE 2019) midió los logros de aprendizajes en matemáticas, lenguaje y ciencias en estudiantes de 3° y 6° grado de educación primaria en 16 países de América Latina. Los resultados muestran que, a nivel regional, sólo un poco más de la mitad de los estudiantes de 3° grado logra alcanzar niveles mínimos de competencias (MPL, por sus siglas en inglés)⁷ tanto en matemáticas como en lectura (52,3% y 55,7%, respectivamente), mientras que en 6° grado, esta proporción es aún más baja: 17,4% en matemáticas, 31,2% en lectura y 20,7%, en ciencias (véase los gráficos 13 y 14 donde ambos muestran en tonalidades anaranjadas y/o rojizas el porcentaje de estudiantes que no alcanza el MPL). Más aun, al comparar estos resultados con los obtenidos en 2013 (en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, TERCE 2013), no se evidencian avances significativos en la mayoría de los países que participaron de ambas mediciones. En otras palabras, los resultados del ERCE 2019 muestran que, previo a la pandemia, los sistemas educacionales de la región no evidenciaban mejoras significativas en sus niveles de logro en la enseñanza primaria, sino que, por el contrario, los aprendizajes se encontraban estancados en niveles muy por debajo de las metas educativas establecidas para 2030 (UNESCO OREALC, 2021b).

Gráfico 13
América Latina (16 países): promedio regional^a de los niveles de logro de estudiantes de 3° grado en ERCE 2019
(En porcentajes)

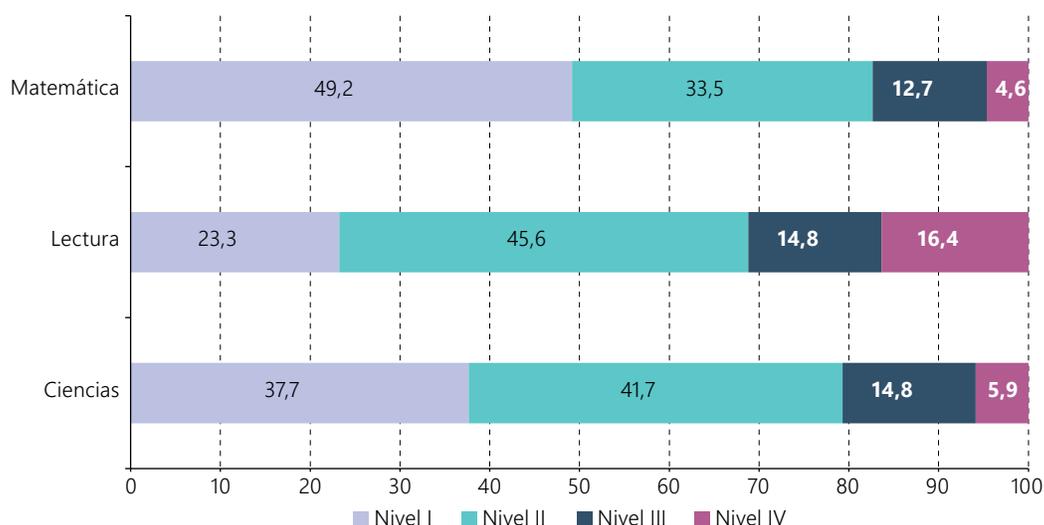


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de ERCE 2019.

^a Promedio simple de los 16 países de América Latina que participaron del ERCE 2019: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En naranja se muestra el porcentaje de estudiantes que no alcanza el Nivel Mínimo de Competencias definido por UNESCO OREALC (2021b), en el marco del monitoreo del ODS4.

⁷ El Nivel Mínimo de Competencias refiere al nivel básico de conocimiento en un dominio. De acuerdo con lo establecido por UNESCO OREALC (2021b) en el marco del monitoreo del ODS4 para América Latina y el Caribe, el MPL se considera desde el Nivel II en las pruebas de Lectura y Matemática en 3° grado, y desde Nivel III en las pruebas de Lectura y Matemática en 6° grado UNESCO OREALC (2021b). En tercer grado: alcanzar el MPL en lectura implica poder realizar inferencias básicas, localizar información literal o parafraseada y reconocer la estructura de un texto; mientras que, en la evaluación de matemáticas, los estudiantes de 3° grado que muestran un MPL son capaces de trabajar con números naturales hasta el 9.999, completar patrones numéricos y leer información en gráficas simples. En 6° grado: alcanzar el MPL en lectura significa que el o la estudiante muestra evidencia de una capacidad de inferencia más elaborada, a partir de ideas específicas y de la comprensión global del texto, además de poder interpretar lenguaje figurado; mientras que, en la prueba de matemáticas, los estudiantes de 6° grado que alcanzan el MPL deben demostrar capacidad de interpretar información para resolver operaciones, trabajar con fracciones y números decimales sencillos y resolver problemas de cálculo complejos relativos a áreas y perímetros de figuras geométricas, entre otros. Por último, para el caso de ciencias en 6° grado, el MPL requiere que se demuestre capacidad para reconocer relaciones entre sistemas y sus funciones específicas, identificar procesos de ciclos naturales y distinguir preguntas de investigación científica, entre otros elementos.

Gráfico 14
América Latina (16 países): promedio regional^a de los niveles de logro de estudiantes de 6° grado en ERCE 2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de ERCE 2019.

^a Promedio simple de los 16 países de América Latina que participaron del ERCE 2019: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La suma de las barras naranjas y rojas en cada asignatura representa el porcentaje de estudiantes que no alcanza el Nivel Mínimo de Competencias (MPL) definido por UNESCO OREALC (Nivel II) (2021b).

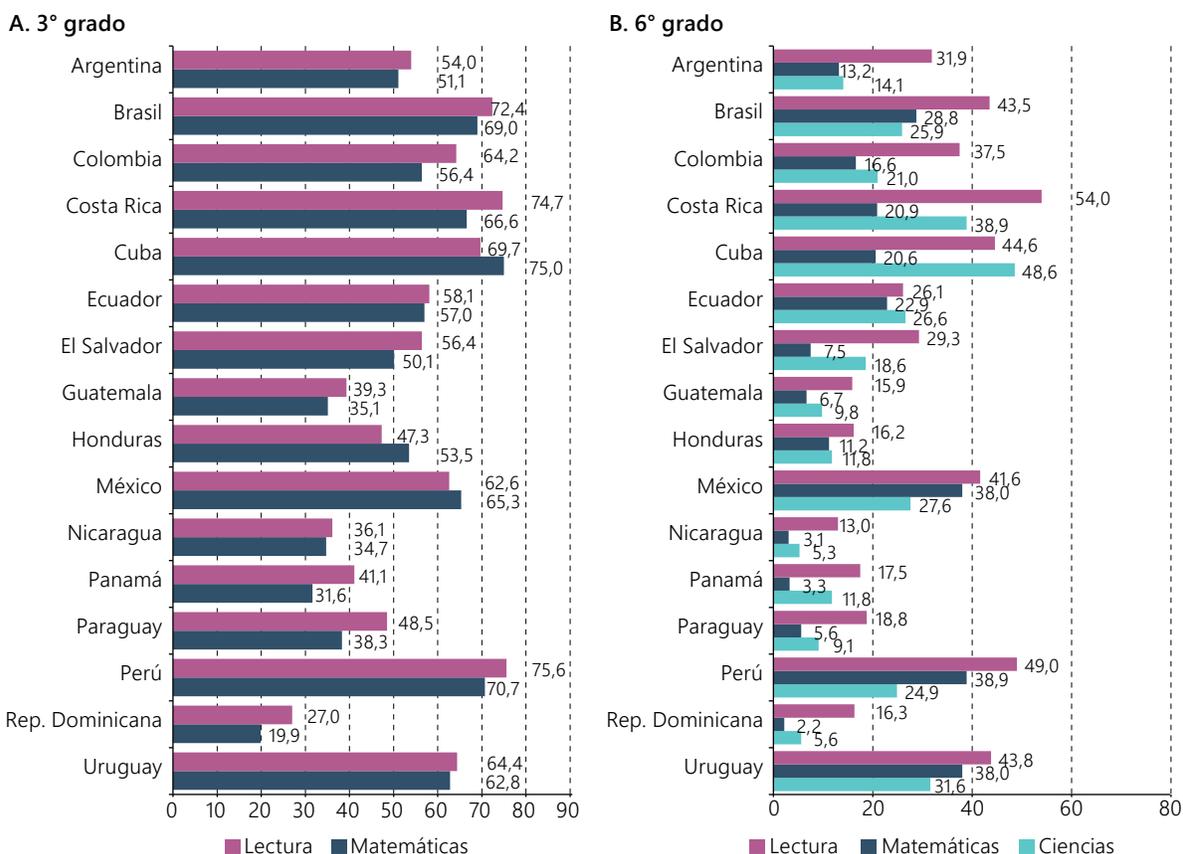
El promedio para América Latina de los resultados del ERCE 2019 oculta una importante heterogeneidad al interior de la región. Como se observa en los gráficos 15A y 15B, países como el Brasil, Costa Rica, Cuba y el Perú exhiben consistentemente, tanto en 3° como en 6° grado, porcentajes más altos de estudiantes que cumplen el nivel mínimo de competencias en relación con el resto de los países. Por el contrario, Guatemala, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana exhiben consistentemente los porcentajes más bajos. En todos los países disminuye el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel mínimo de competencias al comparar los resultados de 3° y 6° grado, siendo más importante la caída en matemáticas que en lectura, y más abrupta en Nicaragua, Panamá, la República Dominicana, el Paraguay y El Salvador.

Lamentablemente, el panorama en la educación secundaria es bastante similar. El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes en 2018 (PISA 2018, por sus siglas en inglés) mide conocimientos y habilidades considerados clave para una participación plena en la sociedad en jóvenes de 15 años; en otras palabras, mide la manera y el grado en que los jóvenes extrapolan lo que han aprendido en contextos que no les son familiares, tanto fuera como dentro de la escuela. En la ronda de 2018, PISA incorporó 79 países, diez de los cuales eran de América Latina⁸, y el tema principal de la evaluación fueron las competencias de lectura, incluyendo también los aprendizajes en matemáticas, ciencias, competencias globales y educación financiera como áreas secundarias de evaluación. De manera similar a los resultados de ERCE 2019, los resultados de PISA 2018 también destacan la importante crisis de aprendizajes que vive la región.

⁸ Los países que participaron de PISA 2018 son la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

Gráfico 15
América Latina (16 países): porcentaje de estudiantes que cumplen con Nivel Mínimo de Competencias (MPL)
por país en ERCE 2019

(En porcentajes)

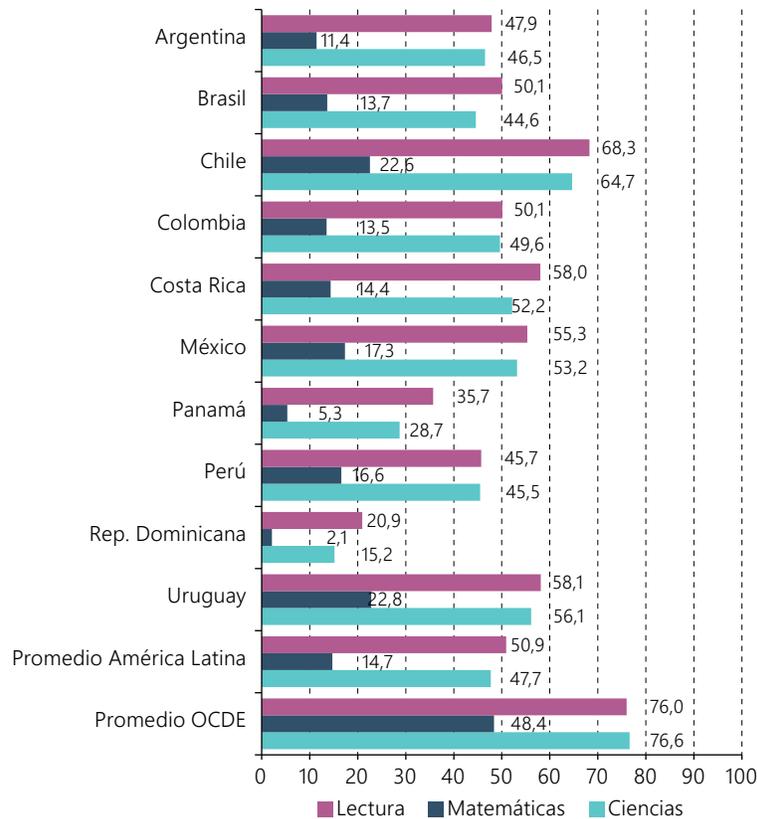


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de ERCE 2019.

En particular, aproximadamente uno de cada dos estudiantes de 15 años en la región no alcanza el nivel de rendimiento básico⁹ en lectura ni en ciencias, y esta proporción supera cuatro de cada cinco estudiantes en el caso de matemáticas (véase el gráfico 16). En concreto, en la evaluación de lectura, los resultados muestran que cerca del 49% de los estudiantes en América Latina —más del doble de lo reportado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (24%)— no puede identificar la idea principal de un texto, conectar piezas de información provenientes de distintas fuentes o reflexionar acerca del propósito y la forma de los textos leídos (ambos porcentajes son bastante similares en la evaluación de ciencias). En la evaluación de matemáticas el porcentaje de estudiantes a nivel regional que no cumple con los niveles mínimos de rendimiento (75%) es cerca de un 50% mayor que el porcentaje reportado por los países de la OCDE (52%). Nuevamente, estos resultados exhiben importantes diferencias entre los distintos países de la región: Chile, el Uruguay y Costa Rica exhiben los porcentajes más bajos de estudiantes con bajo desempeño, mientras que Panamá y la República Dominicana, los más altos (véase el gráfico 16).

⁹ PISA divide las escalas de resultados numéricas en ocho niveles de rendimiento (en orden ascendente: nivel 1c, nivel 1b, nivel 1a, nivel 2, nivel 3, nivel 4, nivel 5 y nivel 6), cada uno de ellos representa diferentes tipos de conocimiento y habilidades, involucrando una dificultad mayor a medida que suben. La OCDE (2019) considera a quienes se encuentran bajo el nivel 2 como estudiantes de bajo rendimiento; sin embargo, es importante destacar que, si bien este nivel se puede considerar como un mínimo, no es un punto de partida desde donde los individuos comienzan a desarrollar sus habilidades ni tampoco un objetivo educativo final. En lectura, obtener al menos el nivel 2 significa que los estudiantes pueden identificar la idea principal de un texto de extensión mediana, encontrar información explícita y reflexionar sobre la forma y propósito de los textos. El alcance de este nivel en matemáticas implica poder representar una situación simple de la vida real. Por su parte, en ciencias refleja que los estudiantes son capaces de reconocer explicaciones y conclusiones para fenómenos científicos familiares a ellos (OCDE, 2019).

Gráfico 16
América Latina (10 países) y OCDE (37 países): porcentaje de estudiantes que alcanza nivel 2 o superior de rendimiento en las pruebas de ciencias, matemáticas y lectura de PISA 2018 por país^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de PISA 2018.

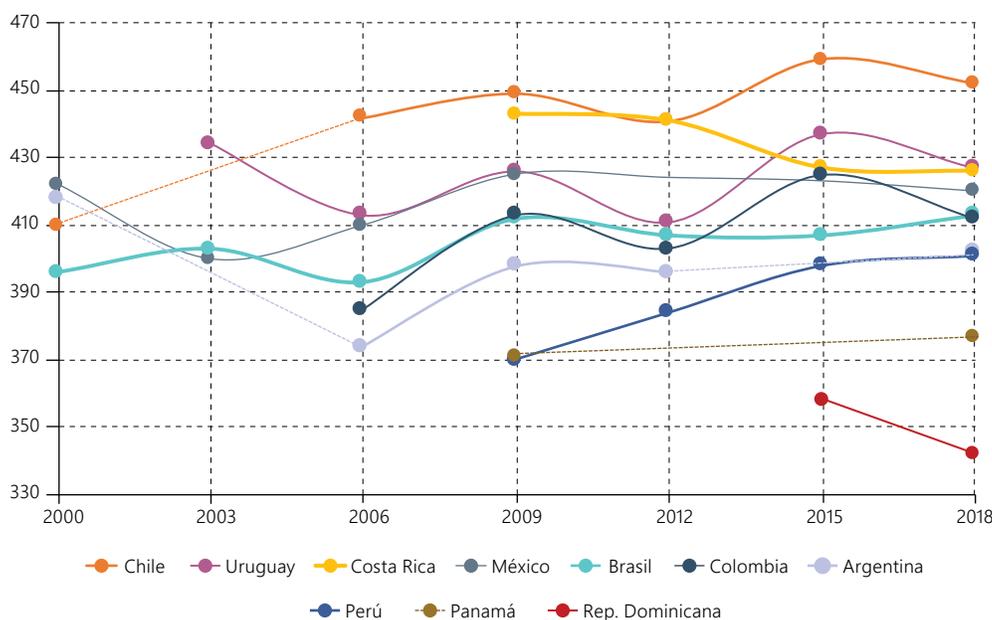
^a Promedios simples de América Latina y de la OCDE (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Suiza, Chile, Colombia, República Checa, Alemania, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Corea, Lituania, Luxemburgo, Letonia, México, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, Suecia, Turquía y Estados Unidos).

De manera similar al estancamiento de los aprendizajes evaluados en ERCE 2019, al comparar los resultados en lectura de PISA 2018 con aquellos obtenidos en rondas anteriores, se observa que la mayoría de los países de la región no han experimentado cambios positivos considerables en sus logros de aprendizajes en la educación secundaria durante las últimas dos décadas: el Perú, Chile y Colombia son los únicos tres países que exhiben una tendencia positiva en los resultados, aunque desacelerada, mientras que el Brasil, México, la Argentina, el Uruguay y Panamá exhiben resultados relativamente consistentes a lo largo del tiempo¹⁰. Más aún, Costa Rica y la República Dominicana muestran tendencias decrecientes durante el periodo analizado (véase el gráfico 17).

¹⁰ La Argentina y el Uruguay exhiben mejoras leves en sus aprendizajes en lectura en PISA 2018 en comparación con los resultados de rondas anteriores; sin embargo, una mirada de largo plazo muestra que estas mejoras son recientes. Por ejemplo, si bien el resultado de la Argentina en la prueba de lectura en PISA 2018 es levemente mayor al puntaje promedio en 2012, es menor al obtenido en el año 2000.

Gráfico 17
América Latina (10 países): evolución de los puntajes de países de América Latina
en prueba PISA de lectura, 2000-2018

(En puntajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la serie PISA (OCDE, 2019).

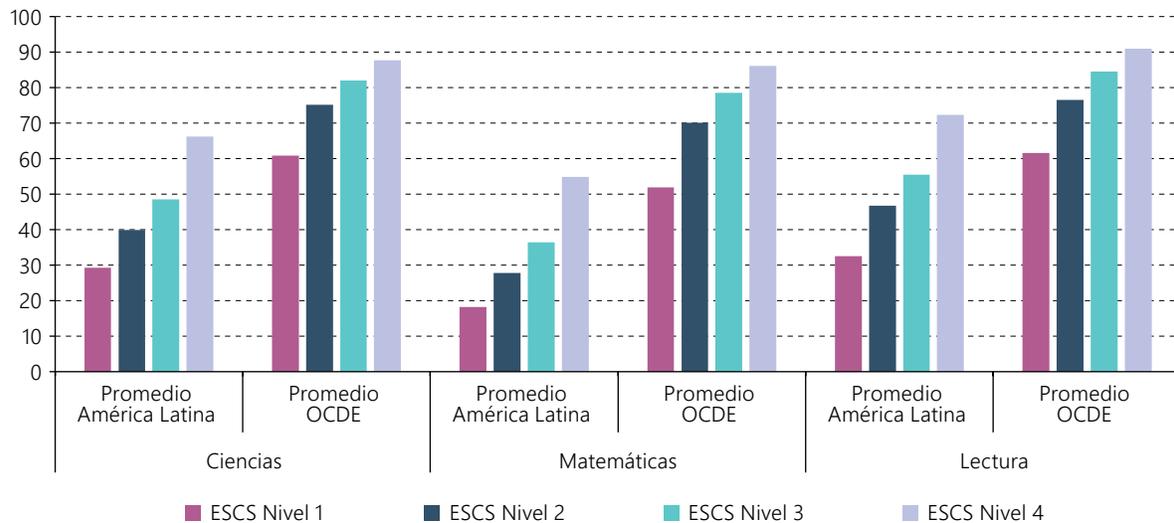
Además de las brechas existentes entre los aprendizajes de los estudiantes de la región respecto al resto del mundo y entre los estudiantes de los distintos países de América Latina, también existen importantes brechas de aprendizajes al interior de cada uno de los países, en particular, entre las y los estudiantes de entornos más y menos favorecidos. En el gráfico 18 se presenta el porcentaje promedio de estudiantes que alcanza el nivel mínimo de rendimiento en las pruebas de ciencias, matemáticas y lectura según cuartil del índice de estatus económico, social y cultural (ESCS, por sus siglas en inglés)¹¹ para los países de América Latina y de la OCDE. En el gráfico 18 se observa que, en promedio, en América Latina, los estudiantes que pertenecen al primer cuartil¹² (o al Nivel 1 de ESCS, es decir, al menor nivel en el índice de estatus económico, social y cultural) siempre presentan, en promedio, un menor porcentaje de estudiantes alcanzando un nivel mínimo de rendimiento, y que este porcentaje aumenta conforme aumenta el estatus económico, social y cultural al interior de cada región o grupo de países. Si bien la brecha entre el porcentaje de estudiantes que logra alcanzar el mínimo de rendimiento en el primer y cuarto cuartil en los países de América Latina y de la OCDE es relativamente similar, el porcentaje alcanzado por los estudiantes de entornos más desfavorecidos es bastante mayor en los países de la OCDE, superando en todas las disciplinas el porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel mínimo de rendimiento en el tercer cuartil de estatus económico, social y cultural en América Latina.

¹¹ El índice de estatus económico, social y cultural en PISA 2018 es una medida que se construye con distintas variables relacionadas con los antecedentes familiares de los estudiantes que se agrupan en tres componentes de igual ponderación: la educación de los padres, las ocupaciones de los padres y un índice de posesiones en el hogar que se considera proxy de la riqueza o del capital cultural (como la posesión de un automóvil, la existencia de una sala tranquila para trabajar, el acceso a Internet, la cantidad de libros y otros recursos educativos disponibles en el hogar, entre otros).

¹² Un cuartil de estudiantes corresponde al 25% del total de estudiantes.

Gráfico 18
América Latina (10 países) y OCDE (37 países): porcentaje de estudiantes que alcanza Nivel 2 de rendimiento o superior en Prueba PISA 2018 por Índice de Estatus Económico, Social y Cultural^a (Índice ESCS)

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de PISA 2018.

^a Promedio simple de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) y de la OCDE (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Suiza, Chile, Colombia, República Checa, Alemania, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Corea, Lituania, Luxemburgo, Letonia, México, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, Suecia, Turquía y Estados Unidos).

Además del rol que cumple el nivel socioeconómico y cultural de los hogares, la OCDE (2019) destaca el rol de las escuelas para explicar la desigualdad en los logros de aprendizajes al interior de los países, argumentando que la concentración de estudiantes de bajo nivel socioeconómico y cultural en determinadas escuelas atenta contra la calidad de la educación, ya que estas escuelas presentarían mayores dificultades para atraer a docentes más calificados y con mayor experiencia, y enfrentan mayores obstáculos en sus procesos de enseñanza por la falta o insuficiencia de material educativo e infraestructura física. De manera similar, al analizar los factores asociados que ayudan a explicar las diferencias en los resultados de aprendizajes en ERCE 2019, UNESCO OREALC (2021b) destaca que el nivel socioeconómico de las escuelas es el factor con mayor impacto en los logros de aprendizaje, incluso controlando por el nivel socioeconómico del estudiante, apuntando una vez más al rol que cumple la alta segregación social de la región en los resultados educativos. En efecto, el análisis de UNESCO OREALC (2021b) muestra que entre un 40% y un 50% de las diferencias de resultados individuales del ERCE 2019 depende de las características de las escuelas, indicando que existe un margen importante para mejorar los aprendizajes en la región a través de políticas educativas que promuevan mayores oportunidades a estudiantes de escuelas en situaciones de mayor desventaja.

Tal como argumenta Acosta (2022), existe una fuerte asociación entre la condición rural o urbana de las escuelas y su administración público o privada con el nivel socioeconómico tanto del establecimiento como de los estudiantes. Estos factores diferenciadores determinan un acceso desigual a las oportunidades de aprendizaje, lo que se evidenció de manera clara durante la pandemia (Acosta, 2022). Mientras que los establecimientos privados pudieron, por ejemplo, realizar una transición a la modalidad virtual, pues tanto estudiantes como docentes contaban con acceso a Internet y computadoras en sus hogares, aquellos estudiantes de establecimientos públicos en sus distintas modalidades (tradicional, técnico y/o alternativo), cuando contaron con conectividad efectiva, frecuentemente accedieron a Internet desde celulares o compartiendo dispositivos con otros miembros del grupo familiar. Por otra parte, en los casos de escuelas rurales, el acceso material a Internet y/o computadoras fue incluso más dificultoso (Acosta, 2022). En definitiva, la pandemia del COVID-19 puso de manifiesto las desigualdades preexistentes en educación, e incluso las agravó cuando disponer de estas herramientas se convirtió en condición necesaria para la continuidad pedagógica y de los aprendizajes.

El estudio de UNESCO OREALC (2021b) también destaca el rol central de los docentes en el aprendizaje de los estudiantes. Entre los factores con mayor impacto positivo se encuentra el interés de los docentes por el bienestar general de sus estudiantes y el apoyo pedagógico personalizado que les entregan, así como la organización y planificación que realizan del proceso de enseñanza. En efecto, el análisis de los resultados del ERCE 2019 muestra que los estudiantes alcanzan mejores logros educativos cuando los docentes se interesan por ellos y sus aprendizajes, los ayudan a sentirse bien cuando están tristes o molestos, y cuando saben gestionar de manera positiva sus errores, motivándolos a participar y a seguir aprendiendo cuando las materias son difíciles. También es importante que los docentes desarrollen buenas prácticas al organizar la enseñanza, como el tener preparados los materiales que se utilizarán con anterioridad, y exponer claramente los objetivos de aprendizaje al inicio de la clase, repitiéndolos mediante un resumen de lo aprendido al término. Todos estos resultados no sólo se mantienen al controlar por el nivel socioeconómico de los estudiantes y de las escuelas, sino que también son consistentes con lo que muestra la literatura especializada.

En efecto, las investigaciones académicas han mostrado que cuando los docentes son sensibles a los intereses e ideas de sus estudiantes y responden a sus necesidades académicas, sociales y emocionales, estos aumentan su motivación por aprender, alcanzan mejores resultados académicos y exhiben mayores competencias de autorregulación¹³. Asimismo, cuando los docentes se preocupan de estimular a sus estudiantes mediante la conexión de conceptos, ideas y conocimientos previos y el diseño de tareas desafiantes, no sólo incentivan el desarrollo de competencias cognitivas complejas, sino que también los apoyan a que sean más conscientes acerca de sus propios procesos de aprendizaje y aprendan así a tener un mayor control de estos¹⁴. Por último, la literatura también destaca que los docentes que organizan adecuadamente la enseñanza logran mejores resultados entre sus estudiantes, generando mayores niveles de participación, autonomía y oportunidades para el aprendizaje, así como menores problemas disciplinarios¹⁵.

Otros factores asociados positivamente al logro educativo en ERCE 2019 son la asistencia del estudiante a la educación preprimaria¹⁶, las expectativas educativas de los padres o cuidadores y su involucramiento en el aprendizaje del estudiante, así como el número de días que el niño o niña le dedica al estudio durante la semana (UNESCO OREALC, 2021b). En efecto, estudios han demostrado que contar con una organización familiar o extraescolar que facilite el desarrollo de actitudes positivas hacia el estudio, así como hábitos independientes de estudio, resulta en mayores logros de aprendizaje y sirve de base para el desarrollo académico y personal posterior (Credé y Kuncel, 2008, en UNESCO OREALC, 2021b). Asimismo, los estudiantes cuyos padres presentan altas expectativas respecto a la educación de sus hijos y se involucran con mayor frecuencia en las actividades de aprendizaje (apoyándolos en la revisión o realización de tareas, manifestando interés por las calificaciones o deberes del estudiante, entre otras acciones) obtienen mayores logros educativos, incluso controlando por su nivel socioeconómico. Por el contrario, entre los factores con mayor impacto negativo se encuentra la repetencia¹⁷, el ausentismo escolar¹⁸, la pertenencia del estudiante a un pueblo indígena (impacto negativo considerable que no desaparece al controlar por nivel socioeconómico del estudiante, aunque sólo

¹³ Véase, por ejemplo, los resultados de las investigaciones de Downer y otros (2014), Hamre y Pianta (2005), Pianta y otros (2008), Fauth y otros (2014) y Ruzek y otros (2016), en UNESCO OREALC (2021c).

¹⁴ Véase, por ejemplo, los resultados de las investigaciones de Lipowsky y otros (2009), Hamre y otros (2013), Pianta y Hamre (2009) y Praetorius y otros (2018), en UNESCO OREALC (2021c).

¹⁵ Véase, por ejemplo, los resultados de las investigaciones de Pianta, Hamre y Allen (2012), Cameron, Connor y Morrison (2005), Pianta y otros (2012), Downer y otros (2014 y 2015), en UNESCO OREALC (2021c).

¹⁶ Los estudiantes que asisten a algún programa de educación preprimaria, independiente del tipo o duración del programa, alcanzan mayores logros de aprendizaje en todos los grados y disciplinas evaluadas en ERCE 2019. Con algunas excepciones, este efecto positivo perdura incluso después de controlar por el nivel socioeconómico de la familia de los estudiantes (UNESCO OREALC, 2021b).

¹⁷ Entre los factores considerados en el estudio de UNESCO OREALC (2021b), la repetición de grado es el factor con mayor impacto negativo en los logros de aprendizaje. Los estudiantes que han repetido al menos un grado alcanzan, en promedio, 65 puntos menos en comparación con quienes no han repetido ningún grado, variando este efecto entre 20 y 100 puntos dependiendo del país analizado (a modo de referencia, el promedio regional de las pruebas se fijó en 700 puntos). Esta desventaja persiste incluso cuando se controla por el nivel socioeconómico de la familia de los estudiantes (UNESCO OREALC, 2021b). Considerando esta relación negativa entre repetición y logros educativos, algunos países han eliminado la repetición y han obtenido resultados positivos disminuyendo tasas de abandono escolar (Cabrera-Hernández, 2021, en UNESCO OREALC, 2021b).

¹⁸ Los estudiantes que reportan haberse ausentado dos días o más al mes exhiben un menor logro educativo en todos los países que participaron de ERCE 2019 (aunque el efecto negativo tiene distintas magnitudes dependiendo del contexto nacional) (UNESCO OREALC, 2021b).

resulta significativo en sexto grado) y el clima disruptivo en el aula, como interrupciones, altercados y situaciones distractoras (las que también mantienen su impacto negativo aun después de controlar por las características socioeconómicas de los estudiantes y las escuelas) (UNESCO OREALC, 2021b).

Con todo, los resultados de los factores asociados al aprendizaje confirman que los procesos educativos no operan en el vacío, sino que están entrelazados con los contextos sociales, culturales, geográficos y económicos en los que se desenvuelven.

2. Las deudas y brechas en logros educativos estaban presentes en distintos aspectos de la educación integral

Como se mencionó con anterioridad, la educación de calidad no se limita a las competencias cognitivas básicas (como lenguaje, matemáticas y ciencias) y complejas (aprendizajes específicos), sino que también incluye la preparación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes para la vida; es decir, para que cuenten con los conocimientos, competencias y valores que necesitan para desenvolverse como ciudadanos plenos y productivos, y para que puedan contribuir a la construcción de sociedades democráticas, medioambientalmente sostenibles y socialmente cohesionadas. Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes viven hoy una situación sin precedentes en la historia de la humanidad y enfrentan desafíos globales nunca antes vistos. Además de los desafíos asociados a la crisis climática y al cambio tecnológico que transforma de manera acelerada el funcionamiento de la economía global y de los mercados laborales nacionales, la infancia, adolescencia y juventud de América Latina también enfrentan desafíos específicos relacionados con los altos niveles de desigualdad social y económica de la región, entre los que se encuentran las altas tasas de exposición a la violencia y la inestabilidad política, económica y social.

Las competencias socioemocionales, entendidas como el conjunto de habilidades relacionadas con la capacidad para poder adaptarse a los distintos contextos de la vida, emergen como habilidades particularmente relevantes en el mundo contemporáneo, caracterizado por el cambio y la incertidumbre. La experiencia del cierre de escuelas durante la pandemia destacó la importancia para el aprendizaje de otras habilidades más allá de las cognitivas, tales como la flexibilidad, la adaptabilidad, el manejo de estrés, la colaboración, la empatía y la creatividad, las cuales fueron cruciales para afrontar el abrupto cambio a la educación remota y mitigar los impactos negativos de la crisis (Arias Ortiz, Hincapié y Paredes, 2020; Berger, 2021). Además, en el marco de la emergencia, quedó claro que nadie aprende solo, develándose la importancia del rol de los docentes y de las familias en los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como el hecho de que los estudiantes necesitan bienestar socioemocional y motivación para aprender. En otras palabras, la experiencia de la pandemia destacó que la educación requiere de redes de cuidados y apoyo, y que se construye de manera colectiva (UNICEF, 2021a).

Las niñas, niños, adolescentes y jóvenes requieren desarrollar habilidades cognitivas y socioemocionales para desarrollar su potencial y desenvolverse plenamente en el mundo contemporáneo, tanto en el ámbito personal como profesional. Al respecto, tal como se plantea en el cuadro 2, CEPAL/OEI (2020) identifica tres habilidades socioemocionales claves para el siglo XXI: i) las habilidades de comunicación, que incorporan la capacidad para manejar información, negociar y representar esquemáticamente ideas, entre otras; ii) las habilidades de colaboración, entre las que se encuentra la empatía y la capacidad de trabajar en equipo; y iii) las habilidades de autonomía, entre las que se encuentra la indagación, la perseverancia y la autorregulación. Además, destaca que en el contexto de la cuarta revolución tecnológica, caracterizada por la sustitución tecnológica y el uso de la inteligencia artificial para la realización de tareas rutinarias (tanto simples como complejas), estas habilidades serán cada vez más valoradas en los mercados laborales. En este sentido, es imperativo que los sistemas educativos incorporen el desarrollo de habilidades socioemocionales en sus procesos de enseñanza para preparar y apoyar la inclusión laboral de los estudiantes.

En los últimos años, los sistemas educativos de la región han realizado avances en lo que se refiere a la incorporación de las habilidades socioemocionales en sus procesos de enseñanza: la mayoría de los países las ha incorporado en sus currículos o estándares de aprendizaje, varios han desarrollado orientaciones para implementar estos estándares y promover su desarrollo en las escuelas y algunos

han realizado esfuerzos para capacitar a los docentes en el desarrollo y medición de las habilidades socioemocionales. Sin embargo, la región aún enfrenta importantes desafíos para incorporar de manera efectiva la enseñanza y el aprendizaje de habilidades socioemocionales en sus escuelas. Al respecto, Arias Ortiz, Hincapié y Paredes (2020) identifican cuatro desafíos principales que enfrentan los sistemas educativos de la región: i) definir claramente cuáles serían aquellas habilidades más importantes de desarrollar en cada etapa del ciclo de vida y cuáles son los niveles de logros esperados; ii) desarrollar mediciones que permitan realizar diagnósticos acerca del estado y progreso de estas habilidades en los estudiantes; iii) establecer orientaciones y estrategias para implementar los estándares de aprendizaje y desarrollar de manera efectiva las habilidades socioemocionales en las escuelas; y iv) fomentar la formación y el apoyo que reciben los docentes para desarrollar sus propias habilidades emocionales y contar con prácticas pedagógicas que les permitan desarrollarlas en sus estudiantes.

Por primera vez desde su ejecución inicial en 1997, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación (LLECE) incorporó en el ERCE 2019 un instrumento para medir tres habilidades socioemocionales en niños y niñas de 6° grado. Las habilidades incorporadas en el estudio fueron la empatía (es decir, la capacidad para reconocer la perspectiva del otro en un sentido cognitivo y emocional); la apertura a la diversidad (es decir, la habilidad para entender, respetar y relacionarse positivamente con aquellas personas percibidas como diferentes a uno mismo) y la autorregulación escolar (es decir, la capacidad de regular efectivamente las propias emociones, pensamientos y comportamientos para perseverar hacia el logro de aprendizaje deseado). Los resultados muestran una tendencia a respuestas positivas de parte de los estudiantes en las tres habilidades evaluadas, pero también exhiben diferencias significativas entre los países de la región y al interior de ellos (UNESCO OREALC, 2021c).

Respecto a las diferencias entre países, Cuba destaca en la región por los resultados positivos que sus estudiantes exhiben en cada una de las tres habilidades, mientras que el Brasil y México lo hacen de forma negativa en los resultados de las mediciones de las habilidades de empatía y autorregulación, y el Paraguay en los resultados de sus estudiantes en apertura a la diversidad. Por otra parte, respecto a las diferencias entre los resultados de los distintos estudiantes al interior de los países, el estudio destaca el rol que cumplen los factores individuales y familiares, como el nivel socioeconómico¹⁹, el sexo²⁰ y la asistencia a la educación preprimaria²¹, para explicar la heterogeneidad en el desarrollo de las habilidades socioemocionales (UNESCO OREALC, 2021c). En línea con los desafíos aún pendientes respecto a la incorporación e implementación efectiva de la enseñanza de habilidades socioemocionales en las escuelas de la región, los resultados del ERCE 2019 sugieren que las habilidades socioemocionales estudiadas presentan una mayor asociación con factores individuales y familiares que con factores relacionados con las escuelas y que, aun cuando las escuelas tienen efecto sobre las habilidades socioemocionales, este efecto es bastante menor que el que tienen sobre los logros de aprendizaje en asignaturas como matemáticas, lenguaje y ciencias. Es importante destacar que este resultado no significa que el actuar de las escuelas no influya sobre las habilidades socioemocionales, sino que, en la actualidad, estas no están cumpliendo un rol relativamente relevante dada la ausencia de políticas educativas en la región que entreguen herramientas y clarifiquen protocolos y estándares para desarrollar este tipo de habilidades en las aulas de clases (UNESCO OREALC, 2021c).

Sin duda, para que las escuelas sean capaces de desarrollar las habilidades socioemocionales de los estudiantes, se requiere primero que los docentes reciban la formación adecuada para incorporarlas a sus prácticas pedagógicas (BID, 2021). La encuesta a docentes TALIS 2018 de la OCDE presentan información respecto de sus percepciones acerca de los procesos de formación y prácticas en el aula. Los resultados muestran que, a pesar de que la mayoría de los docentes encuestados en el Brasil, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Argentina, Chile, Colombia y México afirman que las competencias socioemocionales son parte de su formación inicial y en servicio, los docentes no se sienten preparados para enseñarlas y por lo

¹⁹ En la mayor parte de los países participantes de ERCE 2019 se observa una asociación positiva entre el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes y sus resultados en las tres habilidades estudiadas, especialmente en apertura a la diversidad.

²⁰ En todos los países que participaron de la medición, las niñas reportan niveles significativamente mayores en las tres habilidades socioemocionales evaluadas en ERCE 2019.

²¹ La asistencia a la educación preprimaria se asocia positivamente con el desarrollo de las habilidades socioemocionales, aunque no en todos los países ni para todas las habilidades evaluadas en ERCE 2019.

tanto requieren una mejor formación (Arias Ortiz, Hincapié y Paredes, 2020). En otras palabras, los docentes requieren mayores herramientas para ser capaces de desarrollar las competencias socioemocionales de sus estudiantes (Jones y otros, 2013). Al mismo tiempo, las habilidades socioemocionales de los docentes influyen sobre la calidad de la relación docente-alumno. La evidencia científica al respecto plantea que aquellos docentes capaces de regular sus emociones y mantener una actitud positiva en el aula suelen tener interacciones más cercanas y cálidas con sus estudiantes (Jones, Bouffard y Wessbourd, 2013). Por otra parte, los docentes constituyen un modelo para sus estudiantes y por ello, desde las escuelas han de alentarse intervenciones en torno a tres ejes: i) programas que apunten a mejorar la relación docente-alumno; ii) iniciativas para promover las competencias socioemocionales en estudiantes que incluyan capacitaciones para los docentes; y iii) programas para desarrollar las competencias socioemocionales de los docentes (Arias Ortiz, Hincapié y Paredes, 2020; BID, 2021).

Por último, otro aspecto que destaca la relevancia del desarrollo de las habilidades socioemocionales y la centralidad de la escuela para su desarrollo, son las demandas del mundo del trabajo. En una economía del conocimiento donde se requieren cada vez más habilidades socioemocionales (también llamadas habilidades blandas) como el pensamiento crítico, la resolución de problemas o la comunicación, las empresas demandan crecientemente en sus empleados una mayor capacidad de cooperación y empatía, como también un mejor manejo de las emociones para comunicarse entre pares y con clientes (Bassi y otros, 2012). En conclusión, dada la centralidad de la escuela para el desarrollo de las competencias socioemocionales de los estudiantes y para la adquisición de habilidades blandas demandadas por el cambiante mercado laboral, se vuelve fundamental la implementación de políticas activas tanto para la formación docente en esta área como para ubicarlas en un lugar central en la agenda curricular de los países de la región.

B. Impacto desigualador de la pandemia en logros de aprendizaje

Antes de la irrupción y expansión del COVID-19 en el mundo, América Latina y el Caribe ya se encontraba experimentando una importante crisis de aprendizajes. De no implementar medidas urgentes para recuperar la pérdida de aprendizajes asociada al cierre prolongado de las escuelas, que puede entenderse como la conjunción de los aprendizajes olvidados y aquellos que no pudieron realizarse debido a la interrupción del proceso educativo normal (Azevedo y otros, 2021), la pandemia profundizará la desigualdad en los logros educativos que ya existía en la región (Almeyda y otros, 2022).

El Banco Mundial (2022) estima el efecto de la pandemia en la pérdida de aprendizajes en la región usando información de los periodos de cierre y apertura parcial de las escuelas en los distintos países, los resultados del ERCE (2019) y proyecciones macroeconómicas. Con estos datos, construye diferentes escenarios con base en distintos supuestos respecto al porcentaje de escuelas que se mantuvieron cerradas en los países durante los respectivos periodos de apertura parcial. En promedio, las estimaciones determinan una pérdida de 1 o 1,8 años de escolaridad ajustados por aprendizaje (en el escenario optimista o pesimista respecto al número de escuelas cerradas en periodos de apertura parcial, respectivamente²²), siendo mayores las pérdidas relativas (por ejemplo, en relación con el nivel de aprendizajes prepandemia) en aquellos países que ya presentaban mayores desventajas.

Asumiendo una efectividad intermedia de los procesos remotos de enseñanza y aprendizaje, el Banco Mundial (2022) estima un aumento de 17 puntos en el porcentaje de estudiantes de 3° grado que no alcanzaría el nivel mínimo de competencias en la prueba de matemáticas y de 13 puntos porcentuales en el porcentaje de estudiantes que no lograría alcanzar el nivel mínimo de competencias en lectura. Por otra parte, al considerar a los estudiantes de 6° grado, las estimaciones apuntan a un aumento de 10 puntos porcentuales del porcentaje de estudiantes que no alcanzaría el nivel mínimo de competencias en matemáticas y de 20 puntos porcentuales en lectura. Así, las estimaciones plantean un aumento importante en el porcentaje de estudiantes que, tras la pandemia, no lograría alcanzar niveles mínimos de competencias, siendo el impacto en las competencias de lectura en los niños y niñas de 6° grado particularmente relevante (Banco Mundial, 2022).

²² En el escenario optimista, el 50% de las escuelas abre durante los periodos de apertura parcial, mientras que en el escenario pesimista, este porcentaje es 15%.

Finalmente, con base en la evidencia disponible de retornos educativos, expectativas de vida y variables del mercado laboral en la región, el Banco Mundial (2022) estima que, en un escenario optimista, un estudiante promedio en América Latina y el Caribe podría perder cerca del 7% de los ingresos que obtendría a lo largo de toda su trayectoria laboral. En términos agregados, el impacto de la pandemia en la generación de capacidades y en la productividad de los trabajadores, agrava la crisis económica que enfrenta la región, en tanto las estimaciones indican que las pérdidas de aprendizaje se traducirán en un costo económico regional de 1,5 billones (en dólares PPA de 2017) en el escenario optimista, equivalente al 16% del PIB regional. En el escenario intermedio, la pérdida correspondería a 2,3 billones de dólares y 24,7% del PIB regional.

Lamentablemente, aún no se cuenta con datos comparables que permitan conocer con mayor exactitud la magnitud efectiva de los efectos de la crisis educativa tras la pandemia. Durante el año 2020, la mayoría de los países de la región pospuso o suspendió sus evaluaciones de aprendizajes debido a los mayores obstáculos que enfrentaron para su implementación. Y si bien, durante el año 2021, muchos países volvieron a activar sus evaluaciones, en la mayoría de los casos, los resultados aún no se encuentran disponibles (Banco Mundial, 2022). De acuerdo con la información recopilada a través de la encuesta global aplicada a los ministerios de educación por el Banco Mundial y la OCDE, un 42% de los países refirieron haber realizado evaluaciones formativas a nivel del aula durante 2020, en reemplazo de las evaluaciones estandarizadas a nivel nacional o subnacional. En muchos casos esto implicó la sistematización de una nueva práctica, que se consolidó durante el año 2021 (Tejada y otros, 2022).

En los casos del Brasil, Chile, la República Dominicana, México y el Uruguay, las evaluaciones formativas fueron una iniciativa liderada por los ministerios de educación a nivel nacional (véase los recuadros 5 y 6), mientras que, en el Perú y Colombia estuvieron a cargo de organizaciones privadas (Tejada y otros, 2022). El caso del Brasil destaca por haber implicado la aceleración de un proceso ya en marcha, el programa de Diagnóstico y Evaluaciones Formativas, una plataforma diseñada por el Centro de Políticas Públicas y Evaluación de la Educación de la Universidad Federal de Juiz de Fora (CAED/UFJF) (Ministério da Educação, 2022). Esta plataforma cuenta con evaluaciones alineadas con la nueva Base Nacional Curricular Común (BNCC) y permite al gobierno federal disponer de datos de forma centralizada en forma periódica permitiendo un diagnóstico efectivo de la situación a lo largo del país. Las distintas iniciativas de evaluación formativa iniciadas o expandidas durante la pandemia son un complemento fundamental a las evaluaciones estandarizadas y constituyen un gran avance para la construcción de un sistema de monitoreo y diagnóstico efectivo y confiable, una de las cuentas pendientes de la región.

Recuadro 5 **El Diagnóstico Integral de Aprendizaje (DIA) en Chile**

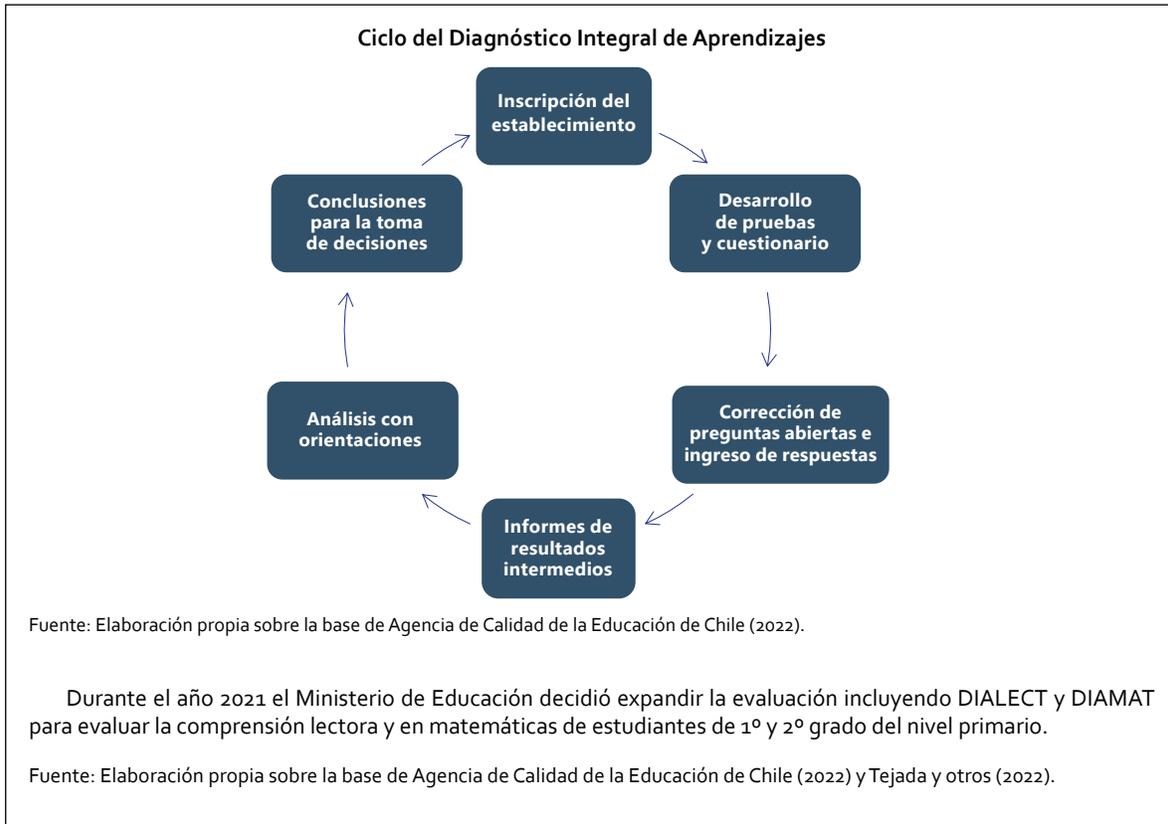
El caso de Chile destaca por ser el país de la región con tradición más fuerte en la utilización de evaluaciones estandarizadas de la calidad a través del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Tanto en 2020 como en 2021, Chile suspendió la aplicación de las evaluaciones en el marco del SIMCE debido a las condiciones sanitarias y posibles riesgos que no permitían garantizar una cobertura homogénea del examen, afectando la validez, confiabilidad y comparabilidad de los instrumentos.

Sin embargo, Chile decidió reemplazar el monitoreo del SIMCE con el plan "Juntos Chile se recupera y aprende" que incluyó entre otros elementos la creación de la plataforma Diagnóstico Integral de Aprendizajes (DIA). El DIA constituyó una herramienta de uso voluntario por parte de los establecimientos educativos que buscaba no sólo generar un diagnóstico sobre la adquisición de los saberes impartidos durante el cierre de las escuelas, sino también relevar aspectos socioemocionales de las y los estudiantes.

El DIA es un claro ejemplo de evaluaciones formativas adoptadas por varios países de la región durante el año 2020, cuya organización implicó un ciclo de retroalimentación para la mejora, organizado en tres etapas:

- i) Diagnóstico: para establecer una línea de base al inicio del año escolar.
- ii) Monitoreo intermedio: para conocer los avances y dificultades de los estudiantes.
- iii) Evaluación de cierre: para tener información sobre los logros al finalizar el año escolar.

Recuadro 5 (conclusión)



Recuadro 6 La respuesta educativa en São Paulo

São Paulo, uno de los subsistemas educativos más grande de la región, con 3,5 millones de estudiantes y más de 5.000 escuelas, fue uno de los más veloces y eficientes en brindar un set de respuestas ante el cierre escolar. Dos iniciativas destacan en particular. En primer lugar, la creación del Centro de Medios de Educación³, un portal web desde el cual se generaron y difundieron contenidos audiovisuales para la continuidad educativa ante el cierre de los establecimientos escolares. El Centro de Medios de Educación constituyó una expansión de un proyecto anterior en el estado de São Paulo del año 2007, centrado en la transmisión de contenidos didácticos a través de televisiones o *streaming* para pequeños pueblos ubicados en torno al río Amazonas (Vincent-Lancrin y otros, 2022).

La segunda iniciativa también llevada a cabo durante el año 2020 es el "Programa de Recuperación y Profundización del Aprendizaje en São Paulo". Este consiste en una evaluación formativa dentro de la educación pública, buscando vincular el currículo, material didáctico y evaluación digital. Los objetivos del proyecto incluían poner a disposición de la Secretaría de Educación de São Paulo recursos para la continuidad de la enseñanza y aprendizaje en las escuelas públicas, como también capacitar a docentes en el uso de dichos recursos en el marco de la educación a distancia. La plataforma, denominada Plataforma e Actividades de Aprendizaje y Evaluación Formativa de São Paulo, permitía a la Secretaría de Educación acercar materiales didácticos a las y los docentes, como también herramientas de evaluación formativa para los estudiantes, en línea con la priorización de los contenidos de la BNCC del Brasil. La Secretaría de Educación distribuyó 500.000 chips móviles con datos de Internet a estudiantes y otros 250.000 a docentes para garantizar el acceso a los contenidos de la plataforma (Reimers y Opertti, 2021).

Las evaluaciones formativas ofrecidas en la plataforma, vinculadas con la BNCC, incluían evaluaciones estandarizadas de opción múltiple de aprendizajes en procesos que debían administrarse cada dos meses, y estaban disponibles desde el 1º grado del nivel primario al tercer año del secundario (Reimers y Opertti, 2021). En segundo lugar, la plataforma ofreció una evaluación diagnóstica que se aplicó en forma muestral a estudiantes del primer año del nivel primario al tercero del secundario, a fin de evaluar el impacto en el aprendizaje. La información de las evaluaciones, que no fue publicada, sirvió al estado de São Paulo para conocer las dificultades que atravesaban los estudiantes y en consecuencia propiciar políticas informadas en la evidencia recogida a través de la plataforma (Reimers y Opertti, 2021).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Reimers y Opertti, (2021) y EFAPE (2022).

³ Disponible [en línea] <https://centrodemidiasp.educacao.sp.gov.br/o-que-e-o-centro-de-midias/>.

A pesar de la relativa escasez de datos, la evidencia disponible hasta el momento sugiere que la pandemia ha profundizado las desigualdades en los logros de aprendizajes que existían con anterioridad a la irrupción de esta. La mayoría de las evaluaciones nacionales disponibles hasta el momento muestra que si bien las pérdidas de aprendizaje afectan a todos los estudiantes de la región, estas son especialmente relevantes entre los estudiantes de menor edad y menor nivel educativo, aquellos provenientes de hogares pertenecientes a estratos socioeconómicos de menores ingresos y, en algunos casos, en niñas y adolescentes de sexo femenino (Banco Mundial, 2022).

Además, los datos disponibles hasta el momento también develan importantes diferencias entre los distintos países de la región. El Uruguay, por ejemplo, estuvo relativamente mejor preparado que el resto de los países para enfrentar la educación remota debido a la previa implementación del Plan Ceibal y porque, además, fue el primer país de América Latina en implementar la reapertura de sus centros educativos. Los resultados de la evaluación Aristas, implementada en 2017 y 2020, contrastan con las evaluaciones nacionales de otros países y con las distintas proyecciones de impactos en la región, en tanto no muestran, en promedio, una reducción significativa en los resultados de aprendizaje en estudiantes de 3° y 6° grado de educación primaria. Sin embargo, dicho lo anterior, sí se observa un efecto desigualador de la pandemia en los logros educativos de los estudiantes uruguayos, en tanto aquellos que evidenciaron una mayor desvinculación educativa durante el periodo de cierre pertenecían mayormente a hogares de menores ingresos y mostraron niveles de logros más bajos que sus pares tanto en lectura como matemáticas. Este resultado destaca la necesidad de articular las políticas educativas con otras políticas públicas como la protección social, con el fin de abordar aquellos aspectos de la crisis que, si bien no se relacionan directamente con el ámbito educativo—como los aumentos de pobreza y el potencial aumento del trabajo infantil y adolescente—, sí tienen un impacto en sus logros. Con todo, los datos parecieran reforzar la necesidad de implementar estrategias diferenciadas para fomentar la reinserción educativa y evitar el trabajo infantil en el contexto de la recuperación de la pandemia por COVID-19.

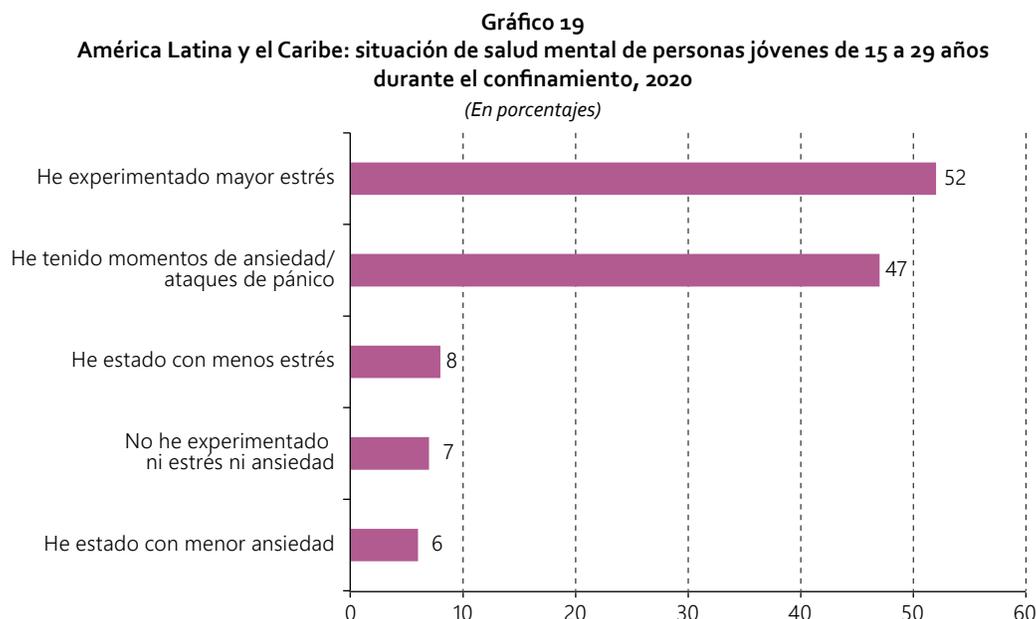
C. El rol fundamental del bienestar socioemocional en el proceso de recuperación

Además del impacto en el aprendizaje de competencias cognitivas, el cierre prolongado de las escuelas en América Latina limitó las instancias de interacción que niñas, niños y adolescentes tuvieron con pares y personas adultas fuera de sus círculos cercanos. Dicho cierre no sólo dificultó los procesos de socialización y el desarrollo integral de los estudiantes, sino que también tuvo un impacto importante en la salud socioemocional de muchos de ellos y ellas. En septiembre de 2020, UNICEF realizó un sondeo para indagar acerca de los sentimientos que adolescentes y jóvenes de 13 a 29 años estaban experimentando producto de la pandemia en 9 países y territorios de la región. El 27% de los más de 8.400 participantes reportó sentir ansiedad, el 15%, depresión y el 46% dijo tener menos motivación para realizar actividades que normalmente disfrutaba. Más aun, si bien un 73% declaró haber sentido la necesidad de pedir ayuda en relación con su bienestar físico y mental, un 40% de estos no lo hizo, siendo este porcentaje levemente mayor entre las mujeres (43%). De manera similar, respecto a su percepción sobre el futuro, un mayor porcentaje de mujeres jóvenes reportaron sentirse pesimistas en comparación con sus pares de sexo masculino (46% versus 31%, respectivamente) (UNICEF, 2020a).

De manera similar, los estudios exploratorios realizados por el Grupo de Trabajo de Juventud de la Plataforma Regional de Colaboración de Naciones Unidas a partir de encuestas en línea a jóvenes de entre 15 y 29 años durante la pandemia, confirman que estos años de crisis prolongada han tenido impactos importantes sobre su salud mental. Según los datos de la primera Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19, realizada en 2020²³, la mitad de los encuestados destacó haber experimentado mayor estrés, y un 47% reportó haber tenido momentos de ansiedad o ataques de pánico durante los periodos de confinamiento (véase el gráfico 19). En la segunda encuesta, realizada en 2021²⁴, un 72% de quienes la respondieron señalan que la crisis ha impactado su salud mental, destacando entre los síntomas el estrés (26%), una mayor ansiedad (22%), depresión (22%) y dificultades para dormir (17%) (véase el gráfico 20).

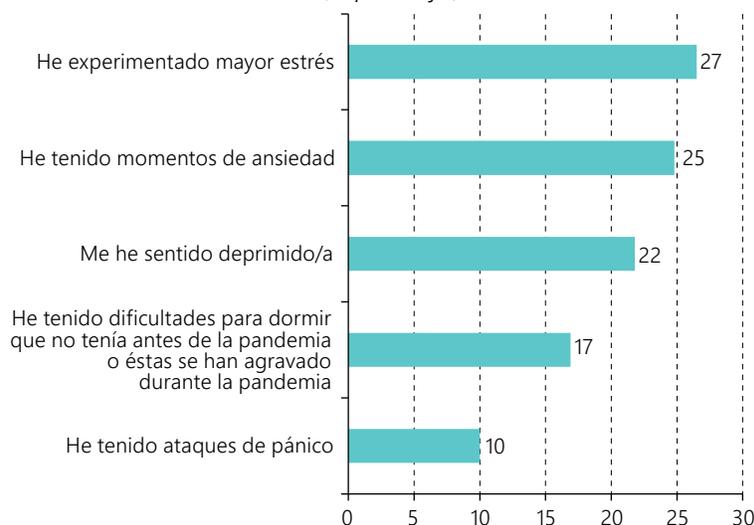
²³ Participaron 7.751 jóvenes de 15 a 29 años de 39 países y territorios de América Latina y el Caribe.

²⁴ Participaron 46.649 jóvenes de 15 a 29 años de 42 países y territorios de América Latina y el Caribe, pero la gran mayoría de jóvenes participantes provenía de México.



Fuente: Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2021).

Gráfico 20
América Latina y el Caribe: situación de salud mental de personas jóvenes de 15 a 29 años durante la pandemia, 2021
(En porcentajes)

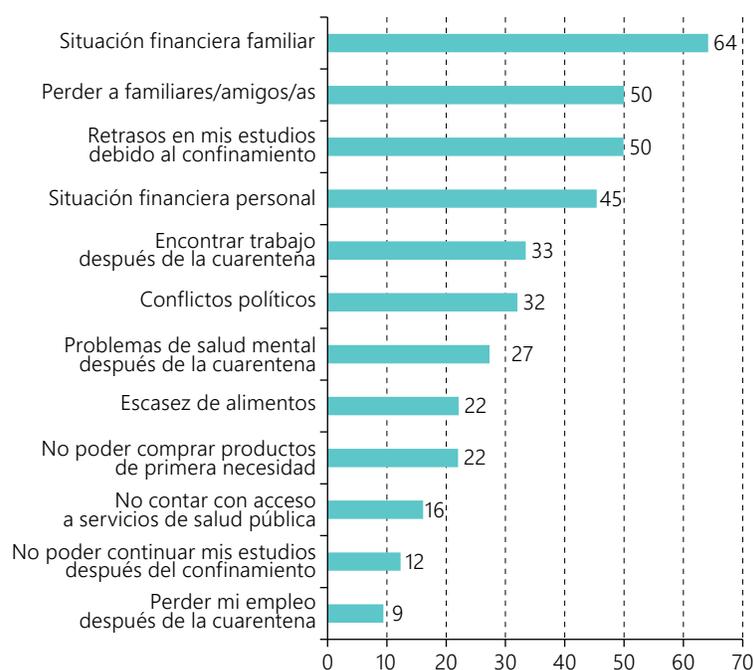


Fuente: Segunda Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19, Grupo de Juventud de la Plataforma Regional de Colaboración del Sistema de Naciones Unidas en América Latina y el Caribe (por publicar).

En la primera encuesta realizada por el Grupo de Juventud durante la pandemia, la preocupación por la situación financiera familiar emergió como la principal inquietud de la juventud. Este resultado da cuenta de la importancia de fortalecer los sistemas de protección social y de fomentar una mayor articulación con las políticas educativas, en particular, durante el proceso de recuperación tras el COVID-19. Como se ha destacado a lo largo de este documento, la educación ocurre en contextos sociales, culturales y económicos, y mejorar las condiciones en donde crecen y se desarrollan niñas, niños, adolescentes y jóvenes constituye un factor clave para apoyarlos en su proceso educativo y reparar desigualdades de base. Tras la preocupación por la situación financiera familiar, el retraso en los estudios se encuentra entre las principales preocupaciones de la juventud, siendo señalada por la mitad de los encuestados

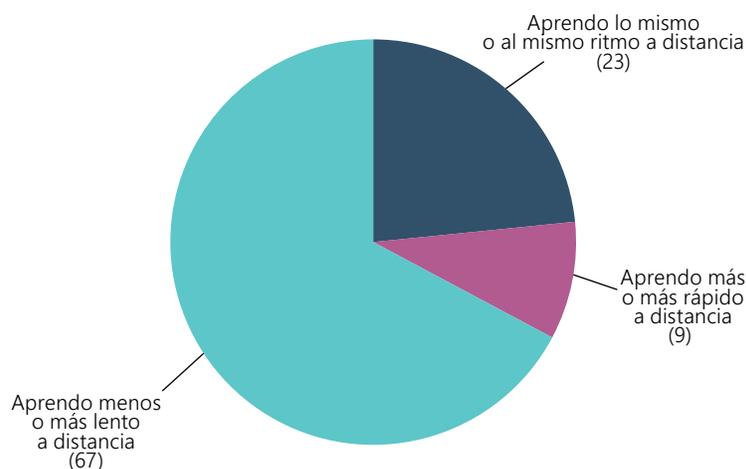
de 15 a 29 años (es más, cuando sólo se consideran los jóvenes entre 15 y 19 años, esta preocupación es compartida por el 70% de los encuestados). Al respecto, la segunda encuesta señala que la mayoría de los jóvenes que asisten a educación virtual percibe mayores dificultades para aprender a distancia en comparación con la modalidad presencial (véase los gráficos 21 y 22).

Gráfico 21
América Latina y el Caribe: mayores preocupaciones de personas jóvenes de 15 a 29 años para el futuro, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2021).

Gráfico 22
América Latina y el Caribe: percepción de aprendizaje de jóvenes de 15 a 29 años que estudian a distancia por la pandemia, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Segunda Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19, Grupo de Juventud de la Plataforma Regional de Colaboración del Sistema de Naciones Unidas en América Latina y el Caribe (por publicar).

Por otra parte, la CEPAL, en conjunto con el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP UNESCO), la cooperación noruega y la oficina regional de UNICEF realizaron un estudio regional sobre educación secundaria en el período 2019 y 2020, y sus resultados se encuentran en línea con los ya mencionados. El estudio incluyó la experiencia de estudiantes en pandemia en 6 países de la región (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Uruguay) y uno de los hallazgos transversales en los diferentes adolescentes y jóvenes, independiente de sus condiciones de origen, es el desgano y desmotivación que generó esta experiencia de educación a distancia (Acosta, 2022):

“Papá se quedó sin trabajo, él se pone triste y yo me pongo triste y pierdo las ganas de todo. Porque estaba en clase, pero estaba como apagada”

(Grupo Focal trayectoria esperada secundaria básica, Uruguay)

“Me cuesta estar conectada todo el tiempo por más que la clase me interese. Me siento drenada de energía. Me cansa un montón estar tanto tiempo frente a la pantalla”

(Estudiante mujer, Programas de élite, universidades nacionales de secundaria superior, Argentina)

“Y bueno de las clases en línea, yo creo que hay más desventajas que ventajas, pienso que así no se aprende casi, yo digo que no se puede entender algunos temas y hacer tareas exámenes sin entender es como sin sentido...”

(Estudiante hombre, Educación secundaria alta, Tradicional, Honduras)

Los cambios en la situación de vida de los estudiantes sin duda incidieron sobre su vínculo con la escolarización. La percepción en general pareciera ser la de pérdida, aunque en algunos testimonios de estudiantes se registre la continuidad de los procesos de aprendizaje (Acosta, 2022). El impacto negativo sobre el bienestar socioemocional y la salud mental de los estudiantes, así como de sus familiares y cuidadores, y de sus maestros que debieron adaptarse y asumir una importante sobrecarga laboral en este período, comienzan a emerger con fuerza en el período de retorno a las escuelas (véase el recuadro 7). En este período de crisis prolongada y silenciosa en el campo educativo, se relevó de manera aún más evidente la importancia que adquieren para bien y para mal los referentes adultos cercanos para los procesos de aprendizaje: el docente, el tutor y las familias o cuidadores (Acosta, 2022):

“Vivo sola con mi mamá y ella no terminó la secundaria y no tengo una persona que me diga: mirá, esto es así. No lo tengo. Entonces tengo que intentar entenderlo todo yo o buscar cosas en Youtube o Google. Es super complicado”

(Estudiante mujer, Escuela pública bachiller común de secundaria, Argentina)

“Yo la considero muy buena [la relación con sus profesores] porque cuando tengo alguna duda o necesito algo, los profes ahí están dispuestos a contestarnos a la hora que lo necesitemos. Nos dan la información y nos atienden pues, bien”

(Estudiante de CEMSaD en zona rural de Chiapas, México)

“Hubo profes que en la pandemia se borraron sí, sólo dos o tres estuvieron”

(Grupo focal trayectoria con rezago secundaria superior, Uruguay)

“Yo siempre he tenido el apoyo de mi mamá, de mis hermanos y de una maestra en especial, que me apoya mucho, es la maestra Patricia [encargada de la biblioteca], desde primer semestre y todavía me ayuda con cosas que se me dificultan mucho”

(Estudiante mujer, COBACH en zona urbana de la Ciudad de México, México)

Finalmente, un diagnóstico levantado por la Fundación Contextos entre jóvenes de El Salvador, encuentra que entre los factores que impactaron en el bienestar socioemocional de los estudiantes durante la pandemia no sólo está la pérdida de espacios y dinámicas cotidianas que les permitían encontrarse con sus pares, sino también la sensación de no estar aprendiendo, y el estrés y la confusión sobre su propio proceso de aprendizaje en el contexto de la educación a distancia, la sobrecarga académica (saturación de tareas y foco en los contenidos programáticos y no en los procesos socioemocionales) y la responsabilidad de estar a cargo de su propio proceso de aprendizaje, sin necesariamente contar con el acompañamiento de los docentes ni haber recibido las herramientas para llevar a cabo esta tarea. Al impacto que tuvo en los adolescentes el cierre de las escuelas, se suma el impacto de los periodos de confinamiento, en particular, la sobrecarga de trabajos de cuidados que afectó principalmente a las mujeres adolescentes y jóvenes, interrumpiendo sus actividades educativas, el hacinamiento y la falta de privacidad y de espacios adecuados para el estudio, el desdibujamiento de los límites entre el descanso, la recreación, el estudio y el trabajo, y la falta de reconocimiento que enfrentaron en sus hogares y comunidades como actores relevantes, sintiéndose en ocasiones tratados con indiferencia, estigmas o prejuicios (Bodewig, 2021).

Recuadro 7

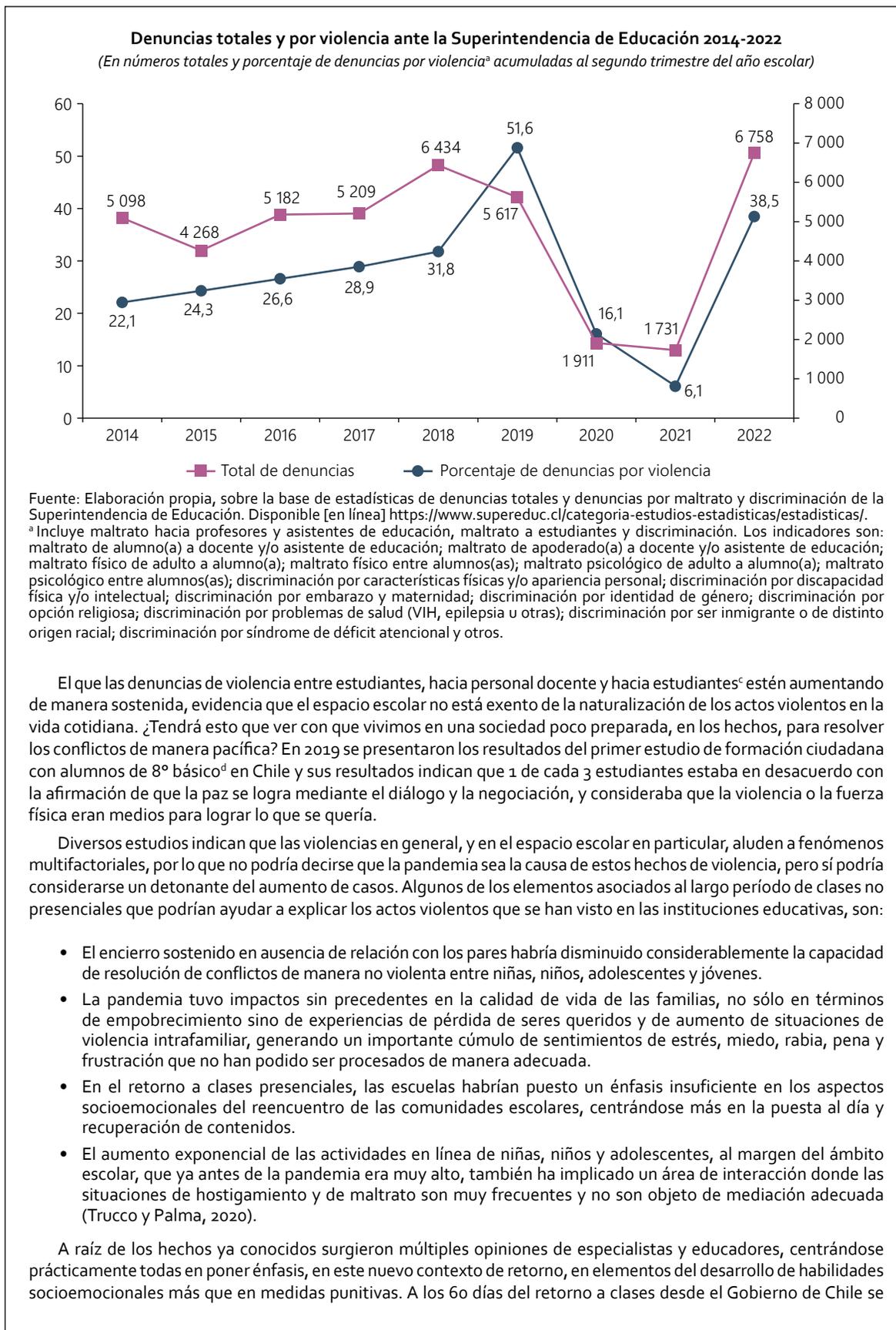
Violencias en el retorno a la presencialidad en Chile

Los efectos de la pandemia han sido, a nivel global, devastadores en muchos sentidos. Además de constituir una crisis de enorme magnitud a nivel sanitario y económico, el cierre forzado de las escuelas en tanto medida de protección ante el contagio del virus SARS COVID-2 ha implicado mucho más que la pérdida de clases y el retraso en la adquisición de aprendizajes en niñas, niños y adolescentes. En la región, las escuelas estuvieron, en su gran mayoría, parcial o completamente cerradas durante 70 semanas. A partir de marzo de 2020, se implementaron sistemas telemáticos para mantener el sistema educativo funcionando. Con el correr de los meses se hizo evidente que tanto las instituciones educativas como los equipos docentes y las familias estaban muy desigualmente preparados para enfrentar esta coyuntura. La disponibilidad de equipos y conexión a Internet en los hogares, el uso de plataformas educativas por parte de los establecimientos y la consiguiente capacitación de sus profesores, así como la posibilidad de las familias para dar apoyo a sus niñas, niños y adolescentes se conjugaron para que, en la práctica, los estudiantes hayan tenido experiencias educativas profundamente desiguales.

En Chile, el 2 de marzo de 2022 se dio inicio oficial al año escolar y el Ministerio de Educación indicó que, a partir de esa fecha, todos los establecimientos educacionales debían realizar sus actividades y clases de forma presencial, independientemente de la fase del plan Paso a Paso^a en que se encontraran. Con el objetivo de aminorar las resistencias de la población para enviar a sus niños y niñas al centro educativo por temor al contagio, se implementó una serie de medidas que incluían la vacunación de los profesores y de los niños; un seguro escolar de COVID-19 y la entrega de kits sanitarios de protección, así como la ampliación de presupuestos y fondos para que las escuelas pudieran adecuar su infraestructura y sus procedimientos a este retorno seguro^b.

Durante el primer mes de clases presenciales se conoció una serie de episodios de inusitada violencia ocurridos en escuelas y colegios. En la prensa escrita, radio y televisión, así como redes sociales e Internet se hicieron públicas peleas a puños entre estudiantes en los pasillos y patios, ataques con arma blanca fuera de los establecimientos, agresiones contra profesores e incluso un intento de suicidio en el propio establecimiento, así como amenazas de ataques armados al interior de las escuelas. El 28 de marzo de 2022, el Ministro de Educación indicó que la Superintendencia de Educación había recibido un total de 1500 denuncias sólo en el primer mes de clases, un 30% de las cuales aludían a hechos de violencia —una mayoría de los cuales respondía a maltrato físico y psicológico entre estudiantes—, lo que superaba los números de años previos a la pandemia. Se revisaron las estadísticas de la Superintendencia de Educación desde 2014 a 2022 en relación con las denuncias ingresadas por materia acumuladas al segundo trimestre de cada año. En el gráfico se muestra que la cifra de denuncias totales ha sufrido variaciones entre un año y otro, siendo la más alta la del período de retorno a la presencialidad. Sin embargo, en términos de la proporción de denuncias por maltrato y discriminación, esta ha ido sostenidamente al alza desde 2014. En 2020 y 2021 las cifras fueron notoriamente menores en ambas series de datos.

Recuadro 7 (continuación)



Recuadro 7 (conclusión)

informó de la puesta en práctica de la Política de Reactivación Educativa Integral “Seamos Comunidad”^e, la que busca aportar a enfrentar los efectos de la pandemia en las comunidades educativas en factores clave como a convivencia escolar y salud mental, la recuperación integral de aprendizajes, la mejora en las condiciones de infraestructura, la conectividad y transformación digital, y la retención de estudiantes en el sistema educativo^f.

Las violencias en las escuelas vulneran el derecho de niños y niñas a crecer sanos física, mental y espiritualmente, así como el derecho a la protección contra el abuso y la discriminación, ambos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (Trucco e Inostroza, 2017). El que las instituciones educativas puedan ser el espacio seguro donde los estudiantes se desarrollen de manera integral requiere, siempre y en particular durante estos tiempos complejos, contar con recursos y apoyos que permitan una apropiada resolución de conflictos interpersonales profundizando en las habilidades socioemocionales.

La información alusiva a los hechos violentos del primer mes de clases presenciales en Chile muestra cuán complejo está resultando el retorno y abre el camino para hacer un seguimiento más de cerca de su impacto en la calidad de vida y los aprendizajes los estudiantes. Volver a encontrarse y poner en juego habilidades que dependen de la interacción concreta entre las personas es un desafío grande después de dos años de encierro. La experiencia cotidiana en el entorno escolar es uno de los elementos fundamentales para aprender a vivir en comunidad y fue esa socialización la que se vio gravemente interrumpida con la suspensión de las clases presenciales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de D. Trucco y P. Inostroza (2017), “Las violencias en el espacio escolar” Documento de proyectos (LC/TS.2017/15), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); D. Trucco y A. Palma (2020), Infancia y adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, Documentos de proyecto (LC/TS.2020/18/REV.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a El Plan Paso a Paso, implementado por el Gobierno de Chile, indica las fases, características y medidas que deben acatarse para controlar la epidemia del coronavirus.

^b Véase [en línea] <https://www.mineduc.cl/protocolos-de-prevencion-para-la-vuelta-a-clases-2022/#:~:text=EL%202%20de%20marzo%20de,en%20la%20que%20se%20encuentren>.

^c Existen datos para los distintos tipos de violencias denunciados para todos los años, menos 2022.

^d Primer estudio nacional de Formación Ciudadana que indagaba en tres dimensiones: conocimiento cívico, actitudes y valores democráticos y disposición a participar en una democracia. Se aplicó en 2017 a alumnos de 8° básico. Disponible [en línea] http://archivos.agenciaeducacion.cl/Presentacion_resultados_Estudio_Nacional_Formacion_Ciudadana.pdf y <https://www.mineduc.cl/primer-estudio-nacional-de-formacion-ciudadana/>.

^e Véase [en línea] <https://seamoscomunidad.mineduc.cl/https://seamoscomunidad.mineduc.cl/>.

^f Véase la Estrategia Regresar de Costa Rica, [en línea] <https://mep.go.cr/sites/default/files/inf-estrategia-regresar.pdf>; la Estrategia Nacional para el Regreso Seguro a Clases Presenciales en las Escuelas de Educación Básica de México [en línea] https://educacionbasica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/202105/202105-RSC-q0lksqis3w-ESTRATEGIANACIONAL_REGRESO_CLASES.pdf.

El abrupto cambio a la educación remota no afectó sólo a los estudiantes, además significó una disrupción importante en el trabajo de los docentes que también tuvo costos en términos de su bienestar socioemocional, sobre todo considerando que la mayoría de los docentes de la región son mujeres, quienes además debieron asumir una mayor sobrecarga de trabajos de cuidados durante la pandemia. Existen diversas investigaciones nacionales que dan cuenta del efecto de la pandemia en el bienestar socioemocional de los docentes. Por ejemplo, en el Brasil, el Instituto Península indagó acerca de los sentimientos y percepciones de los docentes en 2020 (cuatro rondas de encuestas desde marzo a noviembre) y sus resultados reportan que los docentes se sintieron cada vez más sobrecargados y cansados durante el primer año de la pandemia, estando entre sus principales preocupaciones la salud física y mental de sus estudiantes, incluso por sobre su propio estado de salud o el de su familia. Además, el 84% de los docentes se sentía nada o poco preparado para la educación a distancia (la mayoría no tenía experiencia previa), siendo este porcentaje más de 10 puntos porcentuales mayor entre los docentes de educación de primera infancia en comparación con los docentes de educación secundaria alta (89% y 77%, respectivamente) (Ferraz, 2021; Instituto Península, 2020). De manera similar, la fundación Elige Educar en Chile implementó tres rondas de encuestas a docentes entre abril-mayo 2020 y enero-febrero 2021 y encontró que dos de cada cinco docentes se sentían menos apoyados que antes por el equipo directivo

en el ámbito emocional, mientras que la mitad reportaba compatibilizar menos que antes los tiempos de trabajo doméstico y trabajo pedagógico. Entre los sentimientos más recurrentes reportados por los docentes se encontraba el cansancio, la preocupación y la ansiedad, aumentando considerablemente el nivel de agotamiento entre la primera y tercera ronda de encuestas, así como también el nivel de estrés y la carga laboral (Walker, 2021).

A pesar de haberse realizado tres rondas de la encuesta de la UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial sobre las respuestas nacionales ante la pandemia, en ninguna de estas se indagó acerca de las acciones que se llevaron adelante —o no— para atender el bienestar socioemocional de las y los docentes. A su vez, tampoco existe un relevamiento regional respecto del impacto de la pandemia, las situaciones de estrés y los cambios repentinos atravesados por las y los docentes durante estos dos años, a pesar de las reiteradas alertas sobre su gravedad por parte de distintos organismos internacionales (OCDE, 2021b). Por el contrario, gran parte de la atención se ha centrado en el impacto negativo en el bienestar socioemocional de los estudiantes y de qué manera los docentes han de contribuir para atender y menguar dicho impacto (UNICEF, 2020^a). Sin embargo, existen algunos estudios nacionales o con información sobre un puñado de países. Por ejemplo, en Chile, se llevó adelante una encuesta implementada por la Red docente Feminista (REDOFEM) junto al Congreso Nacional sobre las implicancias del primer año de la pandemia en la salud de las y los docentes. La encuesta que abarcó a más de 13.000 docentes, tuvo como eje la pregunta “¿cuáles son las repercusiones en la vida personal y laboral de profesoras y profesores en Chile, a un año de la pandemia?” (REDOFEM, 2021, pág. 4). Entre los muchos aspectos destacados, la encuesta destaca el aumento de trabajo no remunerado por parte de los docentes, en particular mujeres, en consonancia con estudios previos (CEPAL, 2021d). Las consecuencias de las actividades no remuneradas, en particular tareas de cuidados, se vinculan con altos niveles de estrés en el trabajo e impacto negativo en el bienestar socioemocional general como también en el desarrollo de problemas físicos de salud (REDOFEM, 2021). Altos niveles de estrés, agotamiento ante nuevas tareas como consecuencia de la virtualidad y sentimiento de falta de apoyo institucional son otras de las repetidas experiencias de las y los docentes relevadas en el Perú (Miranda, Bazán y Nureña, 2021). Es claro que estas consecuencias no se limitan a los docentes en América Latina (ver UNESCO y otros, 2021), y se requieren mayores investigaciones para evaluar las consecuencias de corto, mediano y largo plazo de la crisis en el bienestar de los docentes, así como para conocer sus necesidades y ofrecerles una respuesta efectiva.

Como se destacó al inicio de esta segunda sección, el bienestar socioemocional y la incorporación de prácticas de enseñanza que apunten al desarrollo de habilidades tales como la empatía, el manejo y la expresión de las emociones, o la cooperación, entre otras, es fundamental para el desarrollo integral de los estudiantes (UNICEF, 2021^a). Durante estos más de dos años de crisis sanitaria, el impacto del aislamiento, el cierre de centros educativos y la afectación directa a la salud de la población ha tenido importantes consecuencias en la salud mental y el bienestar socioemocional de todos los miembros de la comunidad educativa (OCDE, 2021b; UNICEF, 2021^a). Sin embargo, las respuestas nacionales para atender la salud mental de estudiantes, docentes y cuidadores han sido escasas o insatisfactorias (UNESCO OREALC, 2022). De acuerdo con el estudio realizado por la CEPAL en el Caribe durante 2020 (Parker y Alfaro, 2021), la información recolectada en cinco países (Antigua y Barbuda, Belice, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago) destaca la frustración expresada por padres y cuidadores por el abrupto cambio a la educación no presencial que implicó asumir (en conjunto con los cambios en las circunstancias laborales) la obligación de proporcionar dirección y supervisión académica a sus hijos. En algunos hogares, este apoyo era requerido para varios niños de distintas edades y con diversas necesidades. Algunos padres también se enfrentaron a la pérdida de empleo o a la necesidad de adaptarse a trabajar desde casa, lo que aumentó sus niveles de estrés.

El estudio de Parker y Alfaro (2021) también destaca los problemas enfrentados por los docentes durante la transición a un sistema en línea, al carecer de las capacidades técnicas, de recursos y del apoyo necesario para adaptarse sin problemas a las nuevas modalidades. Más aun, muchos docentes enfrentaron las responsabilidades de cuidar y escolarizar a sus propios hijos durante los períodos de

cierre escolar, al mismo tiempo que tuvieron que responder a las nuevas demandas laborales. Además, en algunos países, surgieron tensiones entre los ministerios de educación y los sindicatos de profesores en relación con los nuevos requisitos de trabajo, y con la preocupación por la erosión de los derechos laborales y los enfoques inclusivos en la toma de decisiones. Finalmente, si bien todos los países ofrecieron algún grado de apoyo psicosocial a los distintos grupos de actores (estudiantes, padres y profesores), la evidencia recolectada por Parker y Alfaro (2021) muestra que la respuesta fue en gran medida gradual y progresiva, y se caracterizó por un enfoque discrecional e individual en la mayoría de los países, y no por una estrategia integrada y sistémica.

Ante el aislamiento y el estrés socioemocional producido por la pandemia se requiere que las políticas de recuperación hagan hincapié en el desarrollo de las habilidades socioemocionales. Las iniciativas que fomentan su desarrollo apuntan a facilitar la cooperación y la comunicación al interior de las aulas no sólo como un elemento facilitador del aprendizaje, sino también para canalizar y apoyar los distintos procesos socioemocionales que viven los estudiantes (Jones, Bouffard y Wessbourd, 2013). Esta tarea requiere además mecanismos sólidos de integración y articulación institucional que incorporen servicios de salud mental y apoyo psicosocial como componentes relevantes para el desarrollo educativo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el proceso de recuperación. Finalmente, la crisis genera un espacio de oportunidad para destacar la relevancia del desarrollo de las habilidades socioemocionales en los procesos de enseñanza y aprendizaje, y para promover el desarrollo integral de los estudiantes de manera simultánea al reforzamiento de los aprendizajes en muchos casos interrumpidos durante la crisis generada por la pandemia.

III. Financiamiento y sostenibilidad financiera de los sistemas educacionales en América Latina y el Caribe

La educación es un derecho humano fundamental que permite la consecución de otros derechos sociales, culturales y económicos, y es un activo central para el logro de los ODS y la construcción de sociedades más equitativas, inclusivas y cohesionadas (Cetrángolo y Curcio, 2017). En concreto, invertir en educación es invertir en las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas que participarán de la construcción de un desarrollo que pueda responder adecuadamente a los complejos desafíos sociales, económicos y medioambientales del mundo contemporáneo, y en ese sentido, invertir en educación es invertir en la prosperidad de todos y todas.

Sin embargo, a pesar de su importancia a nivel personal y colectivo, el acceso equitativo a la educación de calidad no es una realidad extendida en los distintos países de América Latina y el Caribe, y tampoco ha estado entre las acciones prioritarias en los planes de recuperación de la pandemia (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022). En esta sección se destaca la importancia de otorgar a la educación un lugar central en la agenda pública regional, en tanto una mayor inversión en educación enfocada en no dejar a nadie atrás es clave para avanzar hacia una recuperación transformadora de las economías y sociedades de América Latina y el Caribe.

Aun cuando la región ha priorizado el gasto en educación durante las últimas décadas, América Latina y el Caribe ya enfrentaba, antes de la irrupción del COVID-19, dificultades para alcanzar las metas planteadas en el ODS4 para 2030 (Gajardo, 2020; UNESCO, 2017), las que se profundizarán dado el impacto de la pandemia. En particular, tras la pandemia se requiere de una mayor inversión educativa para financiar las medidas de recuperación de aprendizajes, las estrategias para mitigar el potencial aumento en las tasas de abandono escolar (y para ofrecer alternativas educativas a aquellos estudiantes que definitivamente no volverán a las escuelas) y solventar nuevos gastos enfocados en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas para cumplir con los protocolos sanitarios (UNESCO, 2020). Además, producto de la crisis económica y el menor ingreso de los hogares, la pandemia podría significar un aumento de la migración de estudiantes desde el sector privado al público, lo que también aumentaría la necesidad de mayor inversión en infraestructura y equipamiento²⁵.

²⁵ El potencial aumento de la matrícula de la educación pública es una hipótesis que se tendrá que comprobar en el mediano plazo, considerando los distintos contextos nacionales y subnacionales. Existe una hipótesis opuesta que sugiere un aumento de los procesos de privatización educativa debido a los efectos de la pandemia, la cual plantea que se podrían estar generando nuevos procesos de privatización debido a que, en muchos países de América Latina y el Caribe, las escuelas de gestión privada contaron con mayor autonomía para retomar las clases presenciales (UNESCO OREALC, UNICEF y CEPAL, 2022).

Debido a que el costo de la pandemia es mayor mientras más largo es el cierre de escuelas, ya que las pérdidas de aprendizajes y el riesgo de abandono escolar están directamente relacionados con la extensión de los periodos de cierre (UNESCO, 2020), los países de América Latina y el Caribe estarían en una situación particularmente compleja para cumplir con las metas propuestas para el año 2030. Más aún, al mismo tiempo que aumentan las necesidades en educación, la crisis económica asociada a la pandemia también impone nuevos obstáculos al financiamiento educativo, dadas las contracciones fiscales y los nuevos requerimientos y demandas en otros sectores de la política pública.

Sin embargo, dicho lo anterior, hoy más que nunca es importante que el financiamiento de la educación sea priorizado en los esfuerzos de recuperación de la región. Ello, no sólo porque es urgente afrontar las deudas históricas en el cumplimiento del derecho a la educación de calidad y responder a los nuevos requerimientos asociados a la profundización de las desigualdades en los sistemas educacionales tras la pandemia, sino también, porque nos encontramos en un momento en el que es crucial que preparemos a nuestras sociedades para los complejos desafíos locales y globales que enfrentamos como humanidad, entre los que se encuentran el cambio tecnológico acelerado, la crisis climática y las presiones demográficas.

A. América Latina y el Caribe enfrenta una crisis de financiamiento en educación

La mayor parte del financiamiento educativo proviene de los gobiernos. Antes de la pandemia se estima que, a nivel mundial, los gobiernos financiaban el 79% del gasto total en educación, mientras que los hogares, el 20%. El 1% restante corresponde a los aportes de los donantes, los cuales representan el 12% del total de los gastos educativos en los países de ingresos bajos y el 2% en los países de ingresos medios bajos (UNESCO, 2018b)²⁶. Los recursos públicos destinados al sector educativo pueden provenir del presupuesto del gobierno central (o, también llamado, gobierno nacional), de los gobiernos intermedios (provincias o estados, si existieran) y de los gobiernos locales o municipales. La estructura del financiamiento del sistema educacional al interior de cada país se relaciona con la organización institucional y administrativa de los gobiernos y de sus sistemas educativos, así como de los recursos fiscales disponibles y la participación de la educación privada en la provisión educativa²⁷.

Los datos de gasto público educativo que se presentan en este capítulo corresponden principalmente a aquellos recolectados por el Instituto de Estadística de la UNESCO, cuya cobertura es a nivel del gobierno general o total²⁸. Además, aun cuando la cobertura institucional de los datos y la metodología de clasificación es distinta, en algunas ocasiones —en particular, al analizar las metas de la Declaración de Incheon y del Marco de Acción para el cumplimiento del ODS4 y cuando se analiza la priorización del gasto educativo en el gasto público social— se complementa el análisis con datos de gasto a nivel del gobierno central recolectados por la CEPAL siguiendo una clasificación funcional.

²⁶ En el periodo 2012-2014, Haití fue el único país de la región considerado de ingreso bajo, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay fueron considerados de ingreso medio bajo. En la clasificación de renta media alta, durante este mismo periodo, se encuentra Belice, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, y en la de renta alta, la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay (Rivas, 2021).

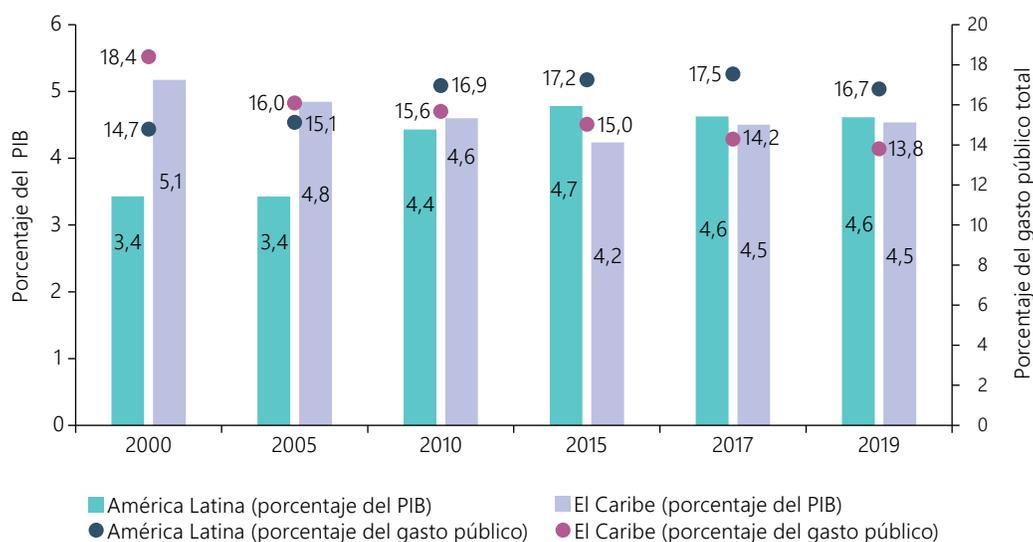
²⁷ La provisión educativa puede ser a través de instituciones de gestión estatal (o instituciones públicas) o de gestión privada (que incluyen instituciones con o sin fines de lucro).

²⁸ El gasto educativo reportado por el Instituto de Estadística de la UNESCO (UNESCO UIS, por su sigla en inglés) puede provenir de todos aquellos ministerios y agencias gubernamentales que financian o apoyan programas educativos en el país, entendiéndose como gasto educativo al gasto en bienes y servicios educativos básicos, como personal docente, edificios escolares o libros de texto y material didáctico, y bienes y servicios educativos periféricos, como servicios auxiliares, administración general y otras actividades. Los datos del gasto público educativo en UNESCO UIS provienen de la información oficial de los países que se encuentra disponible en presupuestos e informes financieros preparados por los ministerios de finanzas o de educación, y en informes financieros emitidos por establecimientos públicos de educación primaria y secundaria e instituciones de educación superior, entre otros documentos administrativos (como las planillas de sueldos de los docentes) (UNESCO UIS, 2009).

1. Durante las últimas décadas ha habido esfuerzos por expandir el gasto público en educación, pero previo a la pandemia ya se evidenciaban ciertos signos de estancamiento

Desde mediados del año 2000 hasta mediados de 2010, la inversión educativa en América Latina vivió un periodo de gran crecimiento, en parte debido al auge económico de ese período y a la extensión de la obligatoriedad en la educación secundaria en la mayoría de los países (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). El gráfico 23 presenta información para 13 países de América Latina y en él se observa que, en promedio, en 2005, estos países destinaban cerca del 3,4% del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto educativo, mientras que 10 años después, esta cifra promediaba 4,2%. Además, entre 2000 y 2017, el gasto educativo como porcentaje del gasto público total aumentó, en promedio, más de 2 puntos porcentuales en los países analizados, saltando de 14,8% en 2000 a 17,1% en 2017. Sin embargo, desde el comienzo de la década de 2010 ya se observan ciertos signos de desaceleración, tendencia que se acentúa en el segundo quinquenio: entre 2010 y 2015 la inversión educativa con relación al gasto público total comienza a estancarse, y ya en 2019 ambos indicadores—gasto público educativo como porcentaje del PIB y gasto público educativo como porcentaje del gasto público total— son más bajos que en 2015 (véase el gráfico 23).

Gráfico 23
América Latina (13) y el Caribe (9): gasto público en educación (gobierno general) como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público total^{a,b}, 2000-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos disponibles en el Instituto de Estadística de la UNESCO (UNESCO UIS, por su sigla en inglés).

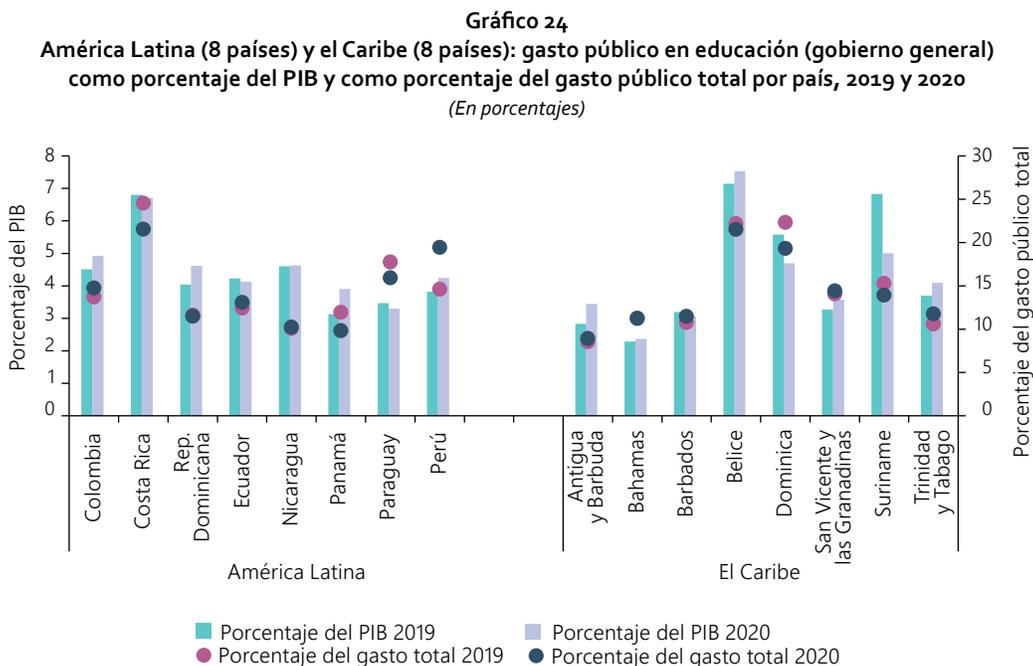
^a Los porcentajes subregionales corresponden al promedio simple de los porcentajes nacionales correspondientes. Los 13 países de América Latina son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los 9 países del Caribe son Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía.

^b Sobre valores imputados: En América Latina, en 2019 se utilizaron datos de 2018 para Brasil, Chile y México; en 2005 se utilizó el valor de Costa Rica para el año 2006, el valor de Panamá y Paraguay de 2004, y de Nicaragua y República Dominicana el año 2003. Todas las imputaciones mencionadas se realizaron para ambos indicadores. Además, para el gasto público en educación como porcentaje del PIB, se imputó el valor de Uruguay del año 2010 utilizando la cifra de 2011. En El Caribe, por otra parte, se imputan valores del año 2005 para Belice, San Cristóbal y las Nieves y Trinidad y Tabago; para Belice se utilizan datos del año 2004, para Saint Kitts y Nevis son de 2007 y para Trinidad y Tabago, de 2003. Además, en Trinidad y Tabago se utilizan valores de 2011 para 2010. Todas las imputaciones mencionadas se realizan en ambos indicadores. En Guyana y Santa Lucía se utilizan valores de 2018 para el año 2019, además de datos de 2016 para 2015 en ambos indicadores.

Si bien la tendencia del financiamiento educativo en los países del Caribe es distinta a la de los países de América Latina, en promedio, los nueve países caribeños incorporados en el gráfico 23 también evidencian signos de estancamiento y desaceleración en el segundo quinquenio de la década pasada. En efecto, según los datos disponibles, a comienzos del año 2000, en promedio los países del Caribe destinaban 5,2% del PIB al sector educativo, cifra que exhibe una tendencia negativa durante toda la década llegando a 4,4% en 2015, para luego estancarse alrededor de esa cifra. Además, los datos disponibles muestran que durante las últimas dos décadas, los países del Caribe han disminuido de manera importante la priorización del gasto educativo en el gasto público total: mientras que en 2000, en promedio, los países destinaban más del 18% del gasto público a educación, en 2019 este porcentaje no superaba el 15% (véase el gráfico 23).

2. En promedio, los países de América Latina y el Caribe cumplen con los mínimos acordados en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la realización del ODS4, pero existe una importante heterogeneidad entre países

La Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la realización del ODS4 reconoce el importante rol de la educación como motor principal del desarrollo y para la consecución de los demás ODS propuestos para 2030. En la declaración se insta a los gobiernos a destinar al sector educativo al menos entre un 4% y un 6% del PIB o, por lo menos, entre un 15% y un 20% del total del gasto público (UNESCO y otros, 2015). Si bien, previo a la pandemia, como se observa en el gráfico 23, en promedio los países de ambas subregiones cumplían con al menos uno de los criterios, existe una importante heterogeneidad al analizar la situación particular de cada país. Por ejemplo, en el gráfico 24 se observa que en 2019 al menos dos países de América Latina (Panamá y Perú) y cinco países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago) no cumplían con las metas de financiamiento educativo de la Declaración de Incheon en ninguno de los dos indicadores, mientras que cinco de los países analizados cumplían con un solo criterio (todos de América Latina: Colombia, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua y Paraguay) y cuatro países (Costa Rica en América Latina y Belice, Dominica y Surinam en el Caribe) ya cumplían con ambos.

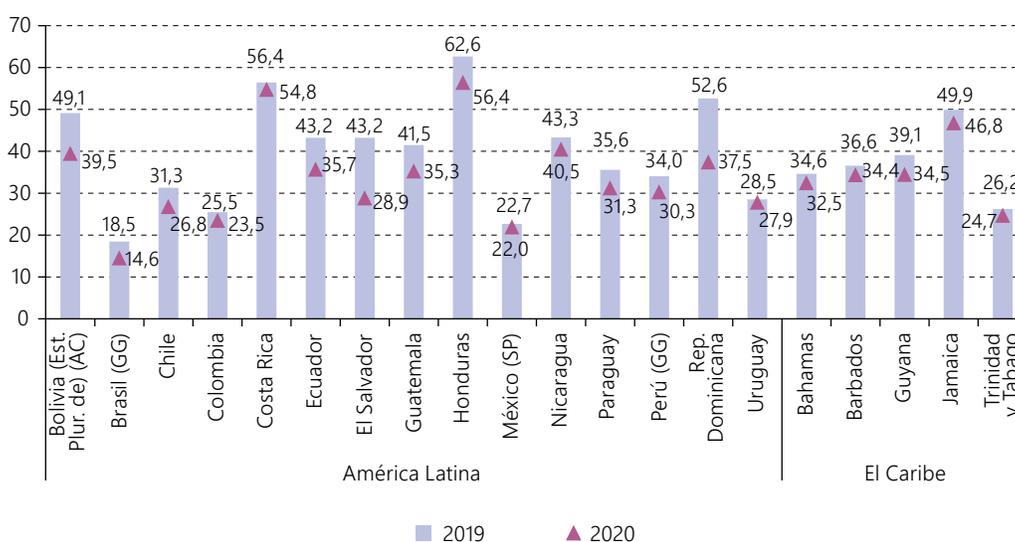


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos disponibles en UNESCO UIS.

En el gráfico 24 también se observa heterogeneidad en la tendencia del financiamiento educativo de los distintos países al comparar la situación de 2019 con la del primer año de la pandemia: mientras que en al menos cuatro países de la región (Costa Rica, Paraguay, Dominica y Suriname) ambos indicadores de financiamiento caen al comparar las cifras de 2019 con las de 2020, los datos disponibles muestran que Colombia, Perú, Antigua y Barbuda, y Trinidad y Tabago profundizaron sus esfuerzos financieros en educación el primer año de la pandemia, en tanto ambos indicadores de esfuerzo financiero en educación aumentan en 2020 en estos cuatro países. Destaca, en particular, el caso del Perú, país que en 2019 no cumplía con ninguno de los dos objetivos de financiamiento planteados en la Declaración de Incheon y que en 2020, según los datos disponibles en UNESCO UIS, cumple con ambos.

Por último, en el gráfico 25 se presenta la priorización que los países de la región le otorgan al gasto educativo en el gasto social. Como se menciona anteriormente, para el análisis de este indicador se utilizan los datos de gasto recolectados por la CEPAL (disponibles en CEPALSTAT), los cuales siguen una clasificación funcional, es decir, consideran dentro del gasto público educativo todos los recursos fiscales destinados al financiamiento de políticas educativas aun cuando estos no estén necesariamente asignados en la glosa de educación en los presupuestos fiscales. En concreto, el gasto funcional educativo incluye todos los gastos destinados a la educación, desde la preprimaria hasta la terciaria, incluyendo servicios auxiliares y gastos de investigación y desarrollo. Además, es importante destacar que, en general, los datos de la CEPAL tienen una cobertura institucional del gasto menor que los datos de UNESCO UIS, ya que la información de gasto suele estar disponible sólo a nivel del gobierno central para la mayoría de los países de la región y no a nivel de gobierno general o total. Además, es importante precisar que en el gráfico 25 se incluye información con una cobertura ampliada para el Brasil y México, ya que ambos son países federales y la información a nivel de gobierno central o nacional subestimaría de manera importante el esfuerzo fiscal total de ambos países²⁹.

Gráfico 25
América Latina (15) y el Caribe (5): priorización del gasto público educativo en el gasto público social (gobierno central) por país^a, 2019 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial de los países. Datos disponibles en CEPALSTAT.

^a Las coberturas del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central, la del Brasil y el Perú corresponden al gobierno general, mientras que la cobertura de México alude al sector público no financiero.

²⁹ Al momento de redactar este informe, los datos de gasto educativo para la Argentina no se encontraban disponibles con una cobertura ampliada para 2019 y 2020. Como en este caso se trata de un país federal, se optó por no publicar sus datos de gasto a nivel del gobierno central.

No obstante que tanto la priorización final como la magnitud de la caída fluctúa de manera importante, en el gráfico 25 se observa que, el primer año de la pandemia, todos los países de la región para los cuales se cuenta con información disminuyeron la priorización del gasto educativo en el gasto social respecto al año 2019. En particular, Costa Rica y Honduras destacan en América Latina, así como Jamaica en el Caribe, por la alta prioridad que le otorgan a la educación en el gasto social (55%, 56% y 47%, respectivamente), casi el doble de la prioridad que le otorga Chile (en particular, tras la pandemia), el Uruguay y Trinidad y Tabago, y más del triple de la priorización del Brasil tras la pandemia. Por otra parte, llama la atención la magnitud de la caída de la priorización del gasto educativo en el gasto social en El Salvador y la República Dominicana, lo cual se explica en parte por un fuerte aumento en la priorización del gasto en protección social en ambos países en desmedro de la educación.

A pesar de la caída de la priorización del gasto educativo en el gasto social y del escenario económico adverso, en una encuesta realizada a los ministerios de educación más del 40% de los países de América Latina y el Caribe reportaron un incremento presupuestario del gasto público educativo para 2021, mientras que tan sólo un 10% reportó recortes (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Según los datos de la encuesta, la mayor parte del gasto adicional estuvo dirigida a gastos corrientes, como por ejemplo comidas escolares, transferencias monetarias u otro tipo de apoyo a estudiantes (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). Además, a la hora de tomar decisiones sobre la reasignación de los fondos, el número de estudiantes (48%) y las características socioeconómicas (48%) fueron priorizadas, seguidos por criterios geográficos (29%) y la presencia de estudiantes con discapacidad (24%) (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022). En la encuesta también se destaca el aporte financiero de los donantes externos, presente en un 54% de los países de la región, los que fueron en la mayoría de los casos complementarios a las asignaciones adicionales por parte de los gobiernos (58%) (UNESCO OREALC/UNICEF, 2022)³⁰.

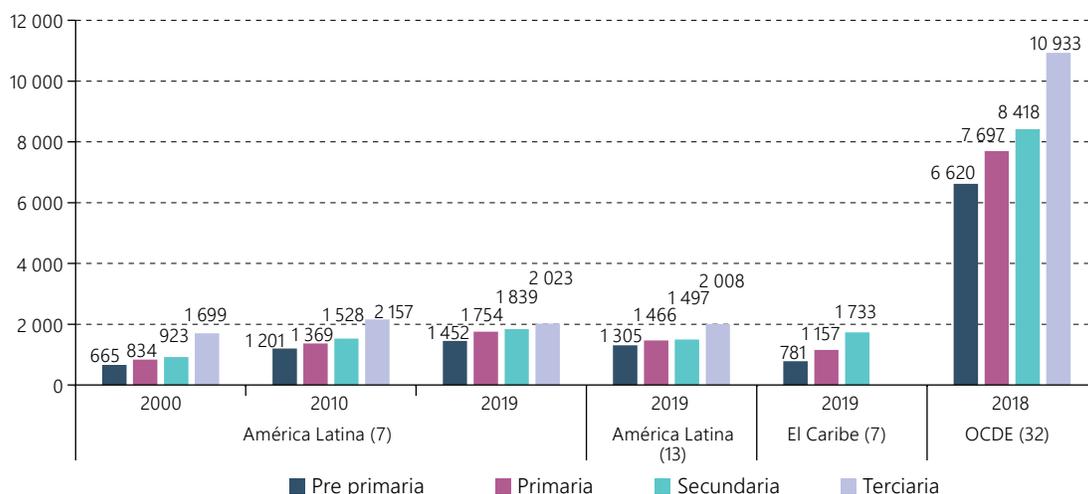
3. El gasto público en educación por estudiante en los países de la región sigue siendo muy bajo

A pesar de los avances en la inversión educativa en la región durante las últimas décadas, el gasto público por estudiante sigue siendo muy bajo en comparación con el nivel de la inversión realizada en los países de la OCDE. Por ejemplo, según datos para 2019 disponibles en UIS, mientras que los países de América Latina y los del Caribe invertían en promedio 1754 dólares y 1157 dólares, respectivamente, por estudiante en primaria (en dólares constantes), el gasto público por estudiante en los países de la OCDE en este mismo nivel más que cuadruplicaba la inversión promedio en los países latinoamericanos y era casi siete veces la inversión realizada por los países del Caribe (véase el gráfico 26). En este sentido, los mínimos acordados en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la realización del ODS4 corresponden a una referencia bastante limitada para los países de la región, sobre todo considerando que las brechas educativas de cobertura, calidad, equidad e inclusión son aún muy significativas, y que estas corren el riesgo de incrementarse tras la pandemia y subsecuente contracción económica (Rivas, 2021)

Los datos presentados en el gráfico 26 muestran que, i) en promedio, tanto en los países de América Latina como en los del Caribe y la OCDE, la magnitud de la inversión por estudiante aumenta a medida que aumenta el nivel educativo; ii) la inversión por estudiante es mayor en América Latina que en el Caribe al comparar cada uno de los niveles educativos, con excepción de la secundaria (nivel en el que el promedio de la inversión por estudiante en los siete países caribeños supera en más del 15% el promedio de la inversión por estudiante de los 13 países de América Latina para los que se cuenta con información) y iii) la mayor brecha en términos absolutos entre los países de la región y la OCDE se evidencia en el nivel terciario, en el caso de América Latina, y en el nivel secundario, en el caso del Caribe. En efecto, la brecha absoluta de la inversión pública por estudiante entre cada subregión y la OCDE aumenta a medida que aumenta el nivel educativo.

³⁰ Los datos financieros mencionados fueron recolectados a través de la Encuesta UNESCO-UNICEF-Banco Mundial-OCDE sobre las respuestas de la educación nacional al COVID-19 durante el primer trimestre del año 2021, cuyo cuestionario estuvo diseñado para ser respondido por los funcionarios de los ministerios de educación a cargo de la educación escolar (de preprimaria a secundaria alta). A grandes rasgos, en el modo de financiamiento las preguntas abordadas fueron: ¿Los países han planificado aumentos/disminuciones en el presupuesto de educación pública para el año financiero actual o el próximo? ¿Han cambiado la forma en que asignan los recursos como resultado de la pandemia? ¿Cómo se proporcionaron recursos adicionales a las instituciones educativas durante el cierre de escuelas?

Gráfico 26
América Latina (7 países en serie, 13 países en 2019), el Caribe (7 países) y OCDE (32 países):
gasto público en educación (gobierno general) por nivel^a 2000, 2010, 2018 y 2019
(En dólares constantes por matrícula)



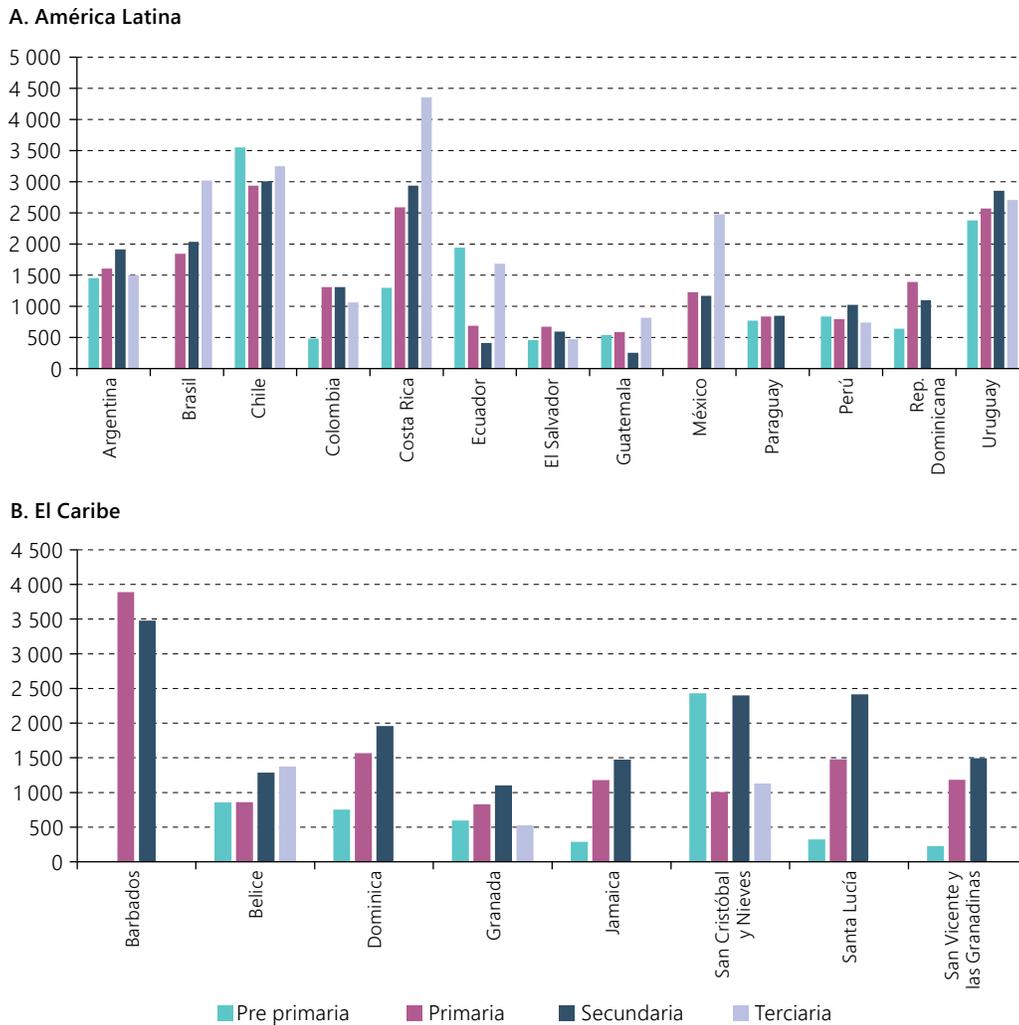
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de UNESCO UIS.

^a Promedio de América Latina y OCDE corresponde a promedio simple. El año base del valor del dólar constante corresponde a 2018 (tres años antes de actualización en septiembre de 2021). Los siete países de América Latina que cuentan con información para 2000, 2010 y 2019 son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Uruguay. Para la serie de 2000, el dato de Costa Rica corresponde a 2004, y para la serie de 2010, el dato de Costa Rica corresponde a 2011 y el de Uruguay a 2011. Los 13 países de América Latina que cuentan con información sólo para 2019 son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Preprimaria no incluye información de Brasil ni México, y terciaria no incluye información de República Dominicana ni Paraguay. Los siete países del Caribe que cuentan con información para 2019 son: Belice, Dominica, Granada, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Los países de la OCDE que cuentan con información para 2018 son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chile, Colombia, Corea (Rep. De), Costa Rica, Rep. Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Para la serie de 2018-2019, el dato de Chile corresponde a 2018, Granada a 2017, y el de San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas a 2015.

Sin embargo, nuevamente importa destacar que los promedios subregionales esconden importantes heterogeneidades entre los distintos países. En relación con la magnitud del gasto educativo, Chile, Costa Rica y el Uruguay destacan en América Latina, así como Barbados en el Caribe, por mostrar los niveles más altos de gasto público por estudiante, mientras que El Salvador y Guatemala presentan los niveles más bajos. La distancia entre ambos extremos es considerable: por ejemplo, Chile gasta más de 3000 dólares por estudiante en la educación secundaria, cifra que es más de cinco veces la inversión per cápita de El Salvador en este nivel, y cerca de 12 veces lo que invierte Guatemala (véase los gráficos 27A y B).

En América Latina, en general, el monto per cápita que cada país invierte en la educación primaria es relativamente similar a lo que invierte por estudiante en la educación secundaria y, en general, las diferencias más notorias entre países se encuentran al comparar la prioridad relativa que le otorgan a la educación preprimaria y a la educación terciaria. Por ejemplo, mientras que Chile y el Ecuador destacan en América Latina por la mayor importancia relativa que le otorgan a la educación preprimaria en relación con el resto de los niveles educativos —en función de la cantidad de estudiantes por nivel—, Colombia, Costa Rica y la República Dominicana lo hacen por la razón contraria. Esta heterogeneidad en la estructura de gastos por niveles, que también se observa en los países del Caribe, puede estar asociada con la participación de la matrícula privada y la cobertura educativa en cada nivel, variables que sin duda son más volátiles en los niveles preprimario y terciario (Cetrángolo y Curcio, 2017; UNESCO OREALC, UNICEF y CEPAL, 2022). Finalmente, los datos del gráfico 27 (A y B) también permiten observar la importante brecha que existe entre los países de la región y la OCDE en relación con la magnitud de la inversión educativa: si bien Costa Rica y Chile están entre los países que más invierten en educación en América Latina y el Caribe (controlando por el número de estudiantes por nivel), ambos se encuentran en la cota inferior de la inversión educativa en el grupo de países pertenecientes a la OCDE.

Gráfico 27
América Latina (13 países) y el Caribe (8 países): gasto público en educación (gobierno general)
por nivel educativo, alrededor de 2019^a
(En dólares constantes por matrícula)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de UNESCO UIS.

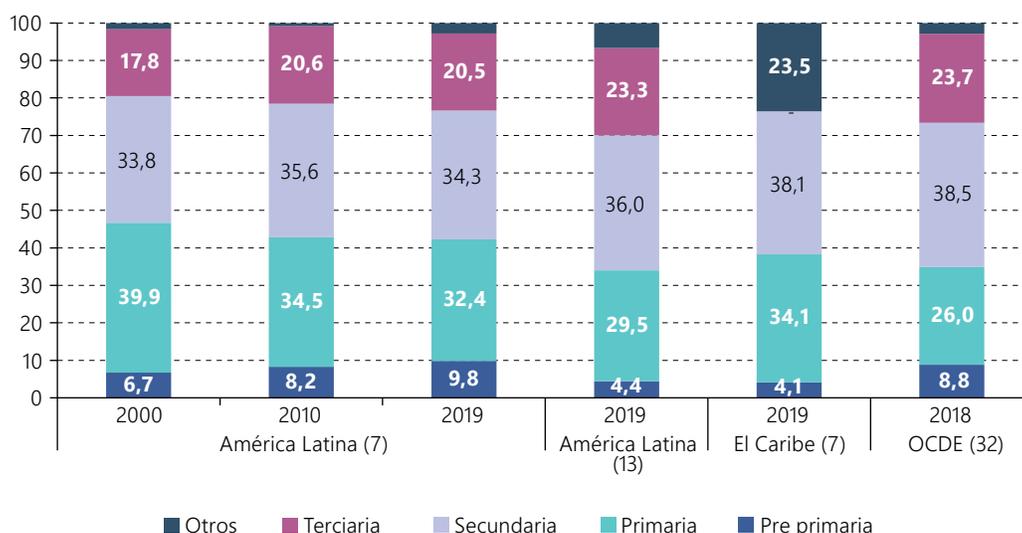
^a El año base corresponde a 2018. Los datos de Chile corresponden a 2018, Granada a 2017, Perú a 2017, Paraguay a 2020, y San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas a 2015. No se muestran cifras de inversión per cápita cuando la información no está disponible para ese nivel en la base de datos de UIS.

En relación con la estructura del gasto total, en promedio, los países de América Latina y el Caribe invierten la mayoría de sus recursos en los niveles primarios y secundarios. De acuerdo con los datos presentados en el gráfico 28, en promedio, los países de América Latina invertían el 30% de su gasto educativo en primaria y el 36% en secundaria el año 2019, mientras que estos porcentajes eran 34% y 38%, respectivamente, para los países del Caribe que cuentan con información³¹. Los datos disponibles en UNESCO UIS también permiten analizar la tendencia promedio del gasto por nivel en siete países de América Latina desde el año 2000. En concreto, en el gráfico 28 se muestra que el peso promedio del nivel preprimario en el gasto público total en educación aumentó consistentemente hasta alcanzar una diferencia de 3 puntos porcentuales entre 2000 y 2019. En estos siete países también se observa un aumento del peso promedio del nivel terciario en la inversión pública total en educación; sin embargo, este aumento

³¹ En ambas subregiones, el nivel terciario es el tercero en importancia en términos de la distribución de la inversión educativa, recibiendo —en promedio— el 23% del gasto educativo en los países de América Latina y el 24% en los países del Caribe (según datos disponibles en UIS).

se concentró durante la primera década del siglo XXI y, luego, los datos sugieren un estancamiento en el crecimiento de su priorización. Con todo, aun cuando el nivel primario y secundario siguen siendo los más importantes en términos de su peso relativo, ambos han experimentado una caída en su priorización durante las últimas dos décadas al considerar el promedio simple de la distribución del gasto educativo de los siete países que cuentan con la información para realizar este análisis.

Gráfico 28
América Latina (7 países en serie, 13 países en 2019) y OCDE (32 países): distribución del gasto público en educación (gobierno general) por nivel^a, 2000, 2010, 2018 y 2019
(En porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de UNESCO UIS.

^a Promedios de América Latina, Caribe y OCDE corresponden a promedios simples. La categoría Otros se estima con base en la disponibilidad de datos (es decir, restando al gasto educativo total, el gasto reportado para los niveles preprimario a terciario) y, en general, representa los gastos en educación postsecundaria no-terciaria (vocacional o no) y otros gastos no especificados por nivel. En el caso del Caribe, en particular, la categoría Otros podrían estar incorporando el gasto en educación terciaria, ya que no existe reporte de gasto en este nivel en los siete países incorporados en el gráfico. Los siete países de América Latina en la serie son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Uruguay. Para la serie de 2010, el dato del Uruguay corresponde a 2011. Los 13 países de América Latina con datos para 2019 son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los datos de preprimaria no incluyen al Brasil ni México, y los de terciaria no incluyen a la República Dominicana ni al Paraguay. Los siete países del Caribe con datos para 2019 son: Belice, Dominica, Granada, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Los 32 países de la OCDE con datos para 2018 son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chile, Colombia, Corea (Rep. De), Costa Rica, Rep. Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Para la serie de 2018-2019, los datos de Chile corresponden a 2018, los de Granada a 2017, y los de San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas a 2015.

Aun cuando no hay un consenso respecto a cómo se deberían distribuir los recursos según nivel educativo, la evidencia sugiere que la inversión en edades tempranas puede resultar más costo-efectiva, en tanto priorizar el financiamiento a temprana edad tiene efectos persistentes en la vida adulta y puede aumentar el retorno de las inversiones educativas realizadas con posterioridad (Berlinski y Schady, 2015; Cunha y Heckman, 2007). No obstante, también es cierto que el retorno de estas inversiones puede verse disminuido si el país no cuenta con sistemas educativos que cumplan con las condiciones básicas necesarias para que niñas, niños y adolescentes puedan aprender aquellas habilidades que les serán útiles a lo largo de todas sus vidas. En este sentido, la inversión en el desarrollo educacional de la primera infancia y en la educación preprimaria resulta complementaria con la inversión educativa en niveles más altos, siendo particularmente importante en países con problemas y deudas estructurales en sus sistemas educativos, como los países de la región (Izquierdo, Pessino y Vuletin (eds.), 2018).

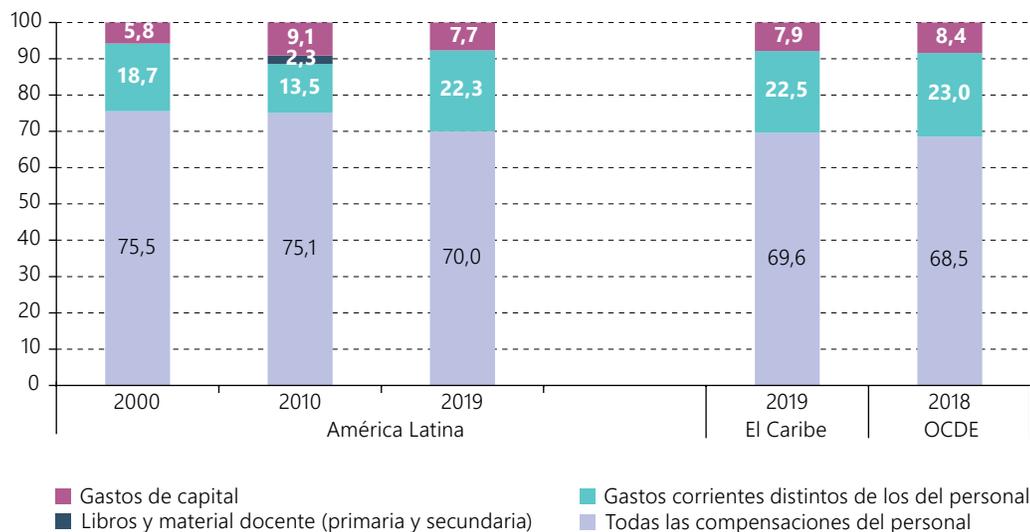
Considerando los mayores desafíos en términos de calidad y cobertura que enfrenta la región en relación con aquellos países que cuentan con sistemas educativos más consolidados, es posible concluir que el financiamiento educativo en América Latina y el Caribe es insuficiente. Es necesario que la región invierta más recursos en el desarrollo de conocimientos y capacidades en sus niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en tanto la educación de las nuevas generaciones está en el corazón de las reformas que permitirán dar el salto de desarrollo que asegurará una mayor prosperidad para todos y todas.

B. No sólo es importante cuánto se invierte, sino cómo se invierte

1. La mayoría de los recursos educativos se concentran en gastos corrientes

Al analizar el financiamiento educativo, no sólo es importante considerar el nivel de la inversión, sino también la manera en que se utilizan los recursos. Además de la distribución del gasto público en los distintos niveles educativos, un aspecto relevante de la composición del gasto se refiere a la clasificación por objeto. En el gráfico 29 se muestra que la mayor parte del financiamiento público educativo tanto en América Latina como en el Caribe se concentra en los gastos corrientes, en particular, en las compensaciones del personal (que incluye salarios y otros beneficios financieros, como seguros y planes de jubilación). El año 2019, en ambas subregiones, las compensaciones del personal representaban, en promedio, el 70% del gasto educativo total en los distintos países, mientras que el 22%-23% se dirigía a los gastos corrientes distintos a los del personal y cerca del 8% a los gastos de capital. Estos porcentajes no diferían sustantivamente del promedio de los países de la OCDE, aunque habría que considerar en una comparación más detallada la diferencia de salarios entre ambos grupos de países, así como los distintos usos que se le otorga a la tecnología en los procesos educativos (que influyen sobre la eficiencia de la labor docente, entre otras cosas).

Gráfico 29
América Latina (8 países), el Caribe (4 países) y OCDE (30 países): distribución por naturaleza del gasto público en educación^a (gobierno general)
(Como porcentaje del gasto total en instituciones públicas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de UNESCO UIS.

^a Promedio simple de América Latina, el Caribe y países de la OCDE. Países de América Latina son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Países del Caribe: Barbados, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, y Santa Lucía. Países OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chile, Colombia, Corea (Rep. De), Costa Rica, Rep. Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Para la serie de 2010 El Uruguay corresponde a 2011. Para la serie de 2018-2019 Chile corresponde a 2018, Dinamarca y Granada a 2017, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas a 2015.

UNESCO OREALC, UNICEF y CEPAL (2022) analizan la evolución de la composición del gasto durante la última década en la región y muestran que, en promedio, durante el primer quinquenio hubo un aumento cercano a los 2 puntos porcentuales de los gastos de capital en todos los niveles educativos. Sin embargo, a partir de 2015, el porcentaje del financiamiento asignado a los gastos de capital exhibe una reducción en proporciones mucho mayores en todos los niveles educativos y, en la mayoría de los casos, los valores de 2018 y 2019 son los más bajos de toda la década. Además, durante todo el periodo de 2010 a 2020, la proporción del financiamiento educativo asignada a los gastos de capital en las instituciones públicas de educación terciaria superó, en promedio, a la proporción invertida en los niveles preprimario, primario y secundario, lo que también ocurre con la proporción asignada a los gastos corrientes distintos a las compensaciones del personal.

2. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe sufren de importantes problemas de eficiencia y equidad

La eficiencia se refiere a la capacidad para alcanzar más objetivos con los mismos o menos recursos. Esta puede clasificarse en eficiencia técnica, que se refiere a hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles, y eficiencia asignativa, es decir, asignar los recursos en aquellas partidas de gasto que cuenten con mayores tasas de retorno (Bessent y Bessent, 1980; Izquierdo, Pessino y Vuletin (eds.), 2018). Un estudio que analizó la eficiencia del gasto educativo en 66 países (de los cuales, nueve eran de América Latina y el Caribe) utilizando los datos de PISA 2015³², concluyó que los países menos eficientes tienden a ser los de América Latina, Asia Occidental, África y el Sudeste de Europa. Según los resultados de este análisis, el 90% de las escuelas de América Latina y el Caribe se encontrarían por debajo del umbral de eficiencia y podrían mejorar sus resultados educativos reasignando sus insumos. Por el contrario, en países con sistemas educativos altamente eficientes, como Vietnam, Japón y Estonia, este porcentaje sería mucho menor (32%, 52% y 70%, respectivamente), así como también lo sería la mejora que podrían alcanzar reasignando sus recursos³³ (Izquierdo, Pessino y Vuletin (eds.), 2018).

De manera simultánea a atender las ineficiencias en el uso de los recursos educativos, la región requiere abordar los desafíos relacionados con la equidad de su distribución, en tanto la educación es un derecho humano que debe garantizarse para todos y todas, en condiciones de igualdad de oportunidades (UNESCO/UNICEF, 2007). Además, la evidencia muestra que eficiencia y equidad en el uso de los recursos educativos van de la mano, en tanto los sistemas escolares con un gasto más eficiente también tienden a tener un gasto más equitativo (Izquierdo, Pessino y Vuletin (eds.), 2018).

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo y debe trabajar en hacerse cargo de las causas estructurales de su desigualdad, entre las que se encuentra el acceso inequitativo a las oportunidades educativas de calidad. En este sentido, es necesario que la financiación educativa siga criterios de equidad horizontal y vertical, es decir, que asegure un mismo trato a estudiantes en condiciones similares y dirija mayores recursos hacia aquellos estudiantes pertenecientes a contextos más vulnerables que cuentan con mayores necesidades y requieren más apoyo. La crisis económica generada por la pandemia no sólo evidenció las asimetrías y desigualdades existentes, sino que también tiende a profundizarlas, por lo que se requieren urgentemente políticas que promuevan una distribución más equitativa de los recursos educativos, beneficiando a los estudiantes en las situaciones más vulnerables.

3. Es importante desarrollar las capacidades técnicas y de gobierno de los distintos actores estatales involucrados en la educación

Con el fin de planificar un financiamiento que conecte los recursos y las políticas educativas con la búsqueda de mayores niveles de equidad, eficiencia y calidad, los países de la región requieren desarrollar capacidades estatales para el planeamiento estratégico y la gestión de los recursos educativos. Es clave

³² Además de los resultados en las evaluaciones de cada país, el estudio consideró tres indicadores para medir el nivel de eficiencia escolar: ratio docentes/estudiantes, el número de computadores por estudiante y el estatus socioeconómico del estudiante (para controlar por los antecedentes de los estudiantes) (Izquierdo, Pessino y Vuletin (eds.), 2018).

³³ En promedio, el estudio encuentra que los países de América Latina y el Caribe podrían mejorar sus niveles de eficiencia educativa en un 17% reasignando sus recursos sin necesidad de aumentarlos, mientras que este porcentaje sería de 5%, 9% y 6% en Vietnam, Japón y Estonia, respectivamente (Izquierdo, Pessino y Vuletin (eds.), 2018).

que los Estados cuenten con las capacidades para establecer y mantener prioridades, innovar cuando las acciones o estrategias han fallado, coordinar objetivos contradictorios de manera coherente y asegurar la estabilidad de las políticas en el tiempo para que logren generar resultados (Rivas, 2021; UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022; Weaver y Rockman, 2015). En efecto, la capacidad para establecer estrategias educativas de largo plazo otorgándole prioridad política a la educación es una característica presente en los sistemas educativos que han resultado exitosos en mejorar sostenidamente sus logros educativos y de aprendizaje (Rivas y otros, 2020), lo cual se torna muy relevante en el contexto regional, fuertemente caracterizado por recambios políticos importantes (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022).

Entre otras características comunes de los sistemas que han logrado mejoras sostenidas en sus logros educativos se encuentra la generación de instancias de diálogo y participación con estudiantes y docentes, la definición de objetivos claros y medibles que retroalimenten la toma de decisiones, y la construcción de confianza y legitimidad de las políticas educativas, enfatizando los mecanismos de rendición de cuentas y potenciando la formación continua y la meritocracia en la selección de docentes y agentes estatales (Ehren y Baxter, 2021; Rivas y otros, 2020; UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). En suma, para lograr mejoras integrales en los sistemas educativos de la región, es crucial desarrollar capacidades técnicas y políticas (de gobierno) en los actores estatales, con el fin de hacer un uso eficiente de los recursos y generar las confianzas y la legitimidad que se requieren para lograr pactos educativos amplios y de largo plazo entre los distintos actores de la comunidad educativa, que encuentren, consoliden y se construyan sobre intereses y motivaciones comunes, y aseguren el financiamiento educativo en el tiempo (Tedesco, 2005).

La necesidad e importancia de generar acuerdos y estándares comunes en los sistemas educativos resulta particularmente importante en el contexto actual, caracterizado por una multiplicidad de actores, tanto estatales como no estatales (UNESCO, 2021b). Tal como lo destaca el Reporte Global de Monitoreo de la Educación (GEM) de 2021, durante los últimos años los sistemas educativos de la región se han caracterizado de manera creciente por la presencia de actores no estatales en tareas de provisión, gobernanza, regulación y financiamiento, tendencia que, de no implementarse las medidas de coordinación, regulación y supervisión necesarias, podría conllevar la profundización y generación de nuevas desigualdades (véase el recuadro 8). En este sentido, es importante que los gobiernos vean a todas las instituciones educativas y a todos los estudiantes y docentes como parte de un solo sistema, con el fin de abordar las disparidades en los procesos y logros educativos y los desafíos de eficiencia en el gasto educativo (UNESCO, 2021b).

Recuadro 8

Los procesos de privatización y (des)centralización de los sistemas educativos en la región

La alta heterogeneidad que exhiben los sistemas educativos en América Latina y el Caribe se explica, en parte, por dos fenómenos que han contribuido a diversificar y segmentar la oferta educativa. El primer fenómeno se refiere a la privatización de los establecimientos educativos, tendencia que ha crecido de manera importante durante las últimas décadas en la región (UNESCO 2022), mientras que el segundo se relaciona con los procesos de descentralización y recentralización que han redefinido el control que el Estado tiene sobre los sistemas educativos nacionales. Si la proliferación de estos nuevos actores privados y públicos se combina con una indebida coordinación, regulación y supervisión, ciertos patrones de desigualdad podrían verse reforzados, trayendo consigo importantes desafíos (Murillo, Martínez-Garrido y Graña, 2020; UNESCO, 2021).

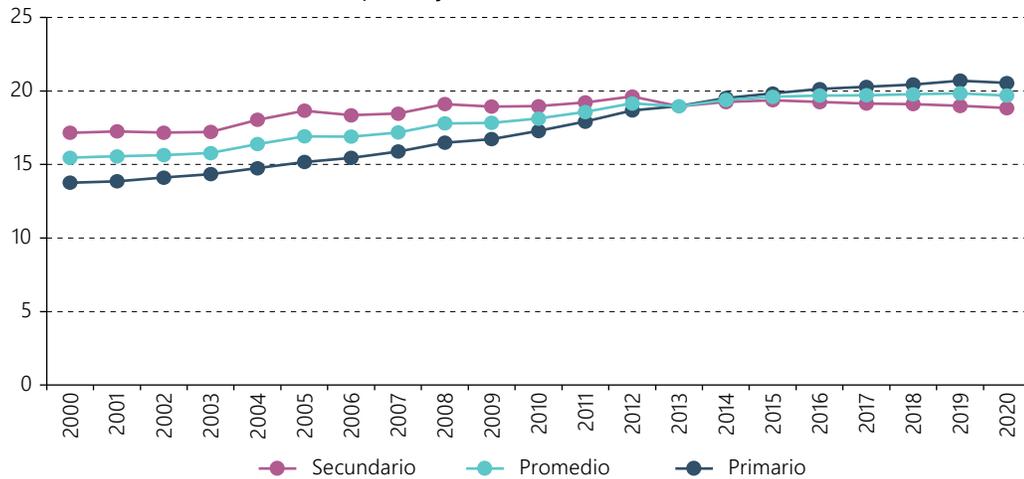
A. Privatización de la matrícula educativa

Siguiendo la tipología de Verger, Moschetti y Fontdevila (2017), la privatización educativa en la región se explica por dos tendencias. Por una parte, por la redefinición del rol estatal en materia educativa desde un rol proveedor a uno principalmente regulador (como lo ocurrido, en parte, en Chile y Brasil), y por otra parte, por la falta de inversión pública y el rápido crecimiento demográfico que estimula la aparición de escuelas privadas para cubrir el déficit estatal (como lo ocurrido en Perú, República Dominicana y Jamaica) (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017).

Recuadro 8 (continuación)

La combinación de distintos factores ha llevado a que el rol del sistema educativo privado en la región sea cada vez más importante. Mientras que el año 2000, por ejemplo, alrededor de un 15,5% de las y los estudiantes a nivel nacional asistían a un establecimiento educativo privado, en 2020 este indicador pasó a ser casi el 20%. En otras palabras, la participación de los establecimientos privados en la matrícula de la educación primaria y secundaria aumentó en promedio a nivel nacional un 29%, incremento fuertemente motivado por el aumento de la privatización en la matrícula de la primaria.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: proporción de la matrícula educativa en primaria y secundaria en instituciones privadas^a, 2000-2020
(En porcentaje de la matrícula total)



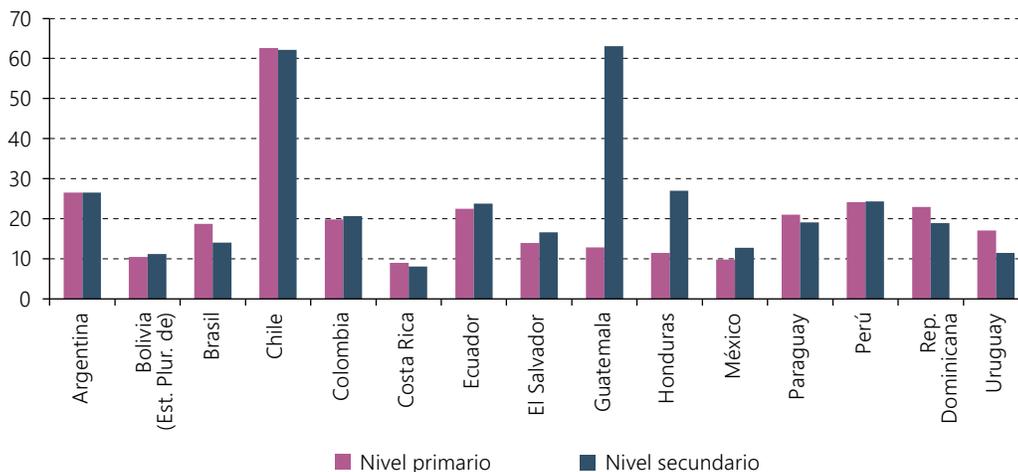
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos disponibles de UNESCO UIS.

^a Promedio simple de la matrícula privada de los distintos países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tabago, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

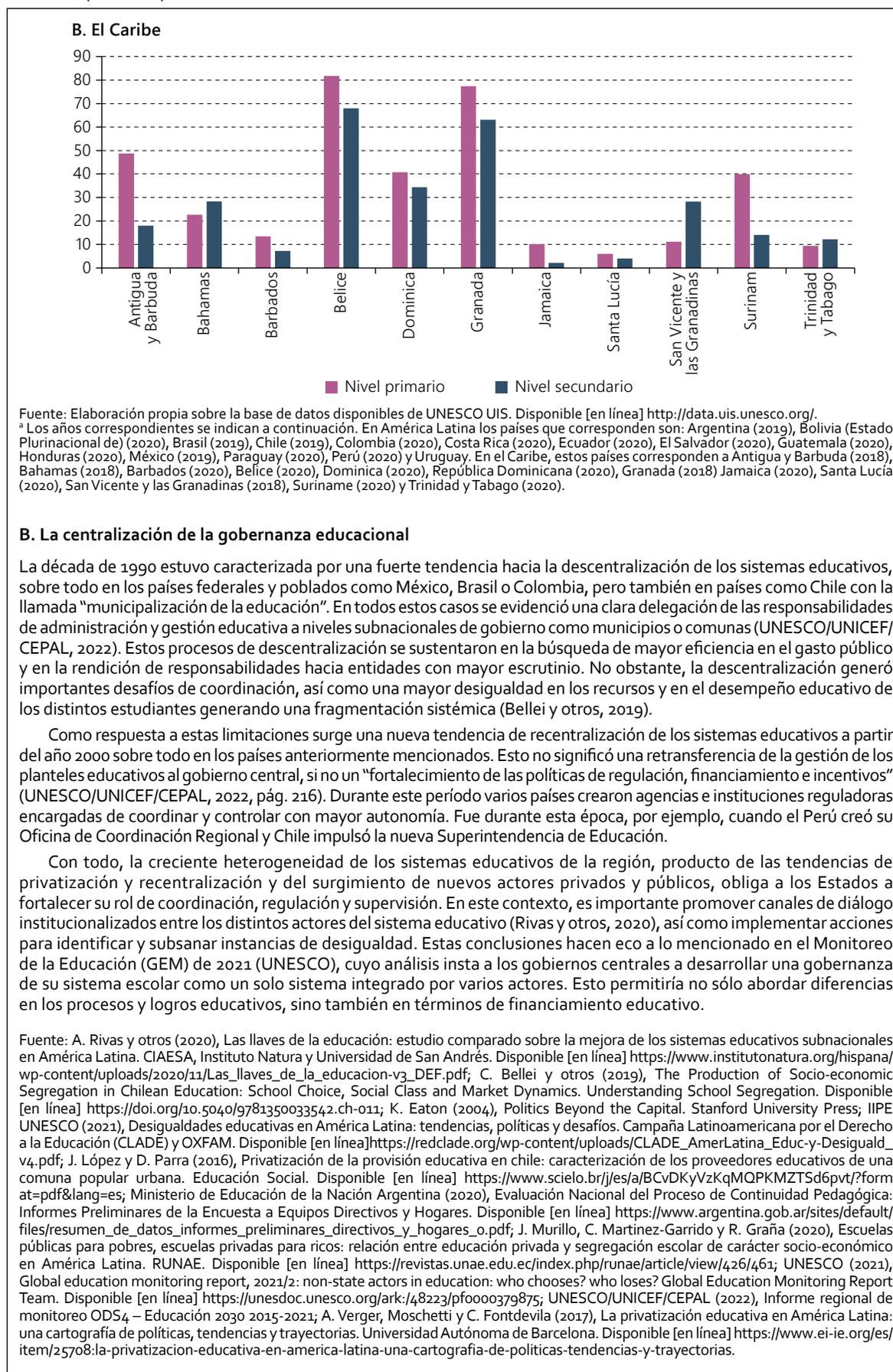
Si bien el gráfico ilustra una tendencia regional, existen importantes diferencias entre ambas subregiones y entre los distintos países. Como se observa en los siguientes gráficos, la privatización de la matrícula estudiantil varía entre los distintos países de la región. Granada registra la mayor proporción de matrícula privada con casi un 70% seguido por Chile, con un 62%. Al otro extremo se posicionan los países caribeños de Santa Lucía y Jamaica registrando un 5% y 6%, respectivamente. La cifra costarricense es también notoriamente baja con un 8%.

Gráfico 2
América Latina (14) y el Caribe (12): proporción de la matrícula educativa en primaria y secundaria en instituciones privadas, cerca de 2020^a
(En porcentaje de la matrícula total)

A. América Latina



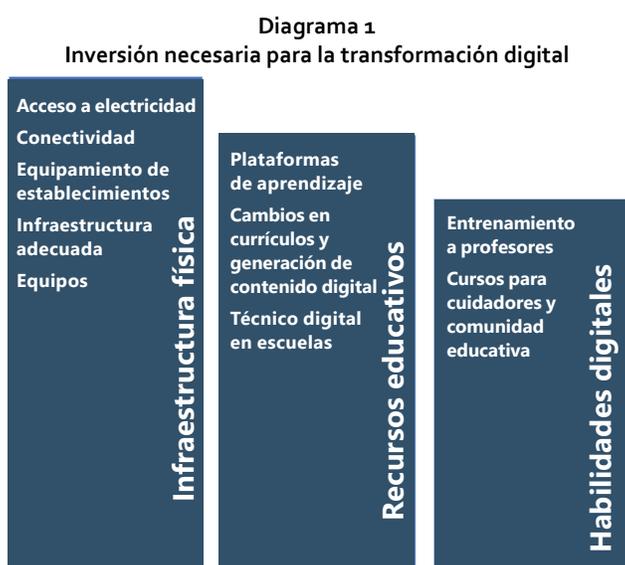
Recuadro 8 (conclusión)



4. Es urgente avanzar en el financiamiento de la transformación digital de la educación

Como ha sido señalado por los países en la Declaración Mundial sobre la Conectividad para la Educación de Rewired (UNESCO, 2021c), uno de los grandes desafíos de la región es avanzar en el financiamiento necesario para la transformación digital de los sistemas educativos. Este esfuerzo sobrepasa al sector educacional y requiere de elementos habilitadores en los ecosistemas digitales de los países respectivos. En otras palabras, el financiamiento para la transformación digital de la educación requiere de una política intersectorial que involucre a diversos actores tanto de gobierno como del sector privado y que esté orientada a garantizar la conectividad efectiva de toda la población. De manera simultánea a este esfuerzo intersectorial de financiamiento, otro elemento facilitador de la transformación digital de la educación es el fortalecimiento de la formación profesional docente y el desarrollo de las competencias digitales en toda la comunidad educativa, ambas acciones necesarias para la implementación y el acompañamiento de este proceso de transformación (Schleicher, 2022; Broadband Commission, 2021).

Durante la pandemia quedaron en evidencia las brechas existentes en relación con el acceso y uso de la tecnología digital. Consciente de estos desafíos, la CEPAL ha elaborado distintas propuestas para avanzar a una sociedad digital inclusiva y asegurar el acceso universal a las tecnologías digitales. Sin duda, esta conectividad debe ser de calidad y requiere ir de la mano del acceso a dispositivos adecuados y de las habilidades digitales necesarias para el desarrollo de diversas actividades en línea. UNICEF, a través de la iniciativa *Reimagine education*, y la Broadband Commission (2021), ha ahondado en las necesidades de inversión para la educación digital. En el diagrama 1 se presentan las tres principales áreas de inversión requerida: i) infraestructura física, ii) recursos educativos y iii) habilidades digitales. La infraestructura física se refiere a todo aquello que implica inversión en materiales, obras públicas, equipamiento y equipos que permitan universalizar la conectividad efectiva, abordando desde los requerimientos de electricidad y acceso a Internet en todos los territorios hasta la selección y entrega de equipos a estudiantes y profesores. Por otra parte, la educación digital también implica una adaptación de los sistemas educativos mediante la creación de nuevos recursos, el uso de plataformas y la generación de contenidos digitales. Una alternativa promovida por la UNESCO es el uso de los Recursos Educativos Abiertos (*OER platforms*, en inglés), los que permitirían reducir el costo de implementación y aprovechar economías de escala (Broadband Commission, 2021)³⁴. Finalmente, UNICEF y la Broadband Commission (2021) también destacan que, para la transformación digital de la educación, es indispensable invertir en la formación de habilidades digitales en toda la población y, en particular, en los docentes, administradores de escuelas y en padres y cuidadores.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Broadband Commission (2021), Global Education Forum (2021) y UNICEF (2020b).

³⁴ Los costos asociados al uso de recursos educativos digitales se relacionan con la cantidad y la extensión del contenido digital, el número de profesionales especializados requeridos en las escuelas, las licencias y suscripciones y los servidores, entre otros.

Respecto al financiamiento requerido para la transformación digital de la educación, la CEPAL (2021e) estimó el costo anual de garantizar una canasta básica digital para cubrir las brechas existentes en la región. Esta canasta incluiría planes de conectividad mensuales, un computador portátil, un teléfono inteligente y un *tablet* por hogar, y su costo mensual promedio —que no incluye el costo de la electricidad— sería del 1,8% del PIB anual en los países donde se realizó la estimación³⁵ (CEPAL, 2021e). Para implementar esta medida, la CEPAL propone un subsidio a la demanda en los hogares de menores ingresos, destacando que el éxito de esta política dependerá en gran medida de la coordinación público-privada que permita asegurar la conexión en los distintos territorios. Otras propuestas para financiar la universalización de la conectividad efectiva de los hogares en la región son la reducción temporal de impuestos a las importaciones y ventas de los dispositivos digitales definidos, así como el fomento de alianzas para la producción de dispositivos a nivel regional a un menor precio (CEPAL, 2020a, 2020b; CEPAL, 2021e). Por otra parte, la Broadband Commission (2021) realizó una simulación para el caso de Honduras y estimó que el costo requerido para implementar un sistema educativo híbrido alcanzaba los 239 millones de dólares entre 2022 y 2030, sin incluir los costos de conectividad, lo que se traduce en un costo anual aproximado de 17 dólares por estudiante. Por otra parte, UNICEF (2020b) estima que el desarrollo de contenidos implicaría un costo aproximado de 267 millones de dólares en los países de la región, mientras que el costo en equipos alcanzaría los 2077 millones de dólares hacia el año 2030.

Sin duda, la transformación digital de la educación es un gran desafío regional que implicará un importante esfuerzo financiero. Sin embargo, los esfuerzos ya implementados en pandemia representan una oportunidad única para que los países de la región transformen sus sistemas educacionales para mejorar sus aprendizajes, responder a los desafíos del futuro y aprovechar los beneficios que brindan las tecnologías de vanguardia.

³⁵ Los países donde se realizó la estimación del costo de la canasta digital fueron el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, el Perú, el Paraguay, el Ecuador, Colombia, México, el Uruguay, el Brasil, Costa Rica y Chile (CEPAL, 2021e).

IV. Hacia una recuperación transformadora e inclusiva en la educación

La región de América Latina y el Caribe tuvo grandes logros en la expansión de la cobertura y la reducción de la desigualdad educativa en los últimos 20 años. Los países implementaron políticas activas extendiendo en su mayoría los años de obligatoriedad de educación a la secundaria y tomando medidas en pro de la inclusión de grupos de la población históricamente excluidos. Eso significó que se avanzara en reducir los niveles de sobreedad en la primaria y la secundaria y disminuir las tasas de repitencia (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). Además, un indicador muy relevante en las últimas dos décadas fue que el aumento en las tasas de conclusión de la secundaria baja y alta fue incluso mayor que el aumento de su cobertura, lo que se asocia justamente al esfuerzo que han realizado los países en la expansión del nivel secundario por vías alternativas a la oferta tradicional, reforzando las trayectorias educativas de adolescentes y jóvenes de manera más inclusiva (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022).

No obstante, las metas del ODS4 acordadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no estaban aseguradas antes de la pandemia, y menos lo están ahora después de estos dos años en los que los sistemas educativos de la región han sido profundamente afectados. Ya desde 2015 se observaba una tendencia a la desaceleración en el acceso, progresión y conclusión de la educación de niñas, niños y adolescentes. En algunos indicadores esto muestra los límites a la hora de llegar a las poblaciones con más dificultades, como las niñas y los niños con discapacidad, los habitantes de zonas rurales remotas y los miembros de hogares de menor nivel socioeconómico. Las dificultades para incluir este núcleo duro de la exclusión educativa se reflejan en el estancamiento de los indicadores de acceso. En otros indicadores se observan mejoras y hay logros alentadores, algunos comunes a toda la región y, en otros casos, específicos de algunos países. Pero en general se observa ya el efecto de un periodo más reciente que ha estado marcado por las dificultades económicas, la discontinuidad de las políticas y los devastadores efectos de la pandemia de COVID-19 (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022).

UNESCO, UNICEF y CEPAL han realizado un llamado urgente a la aceleración del avance en las metas educativas establecidas en 2015 con más inversión, participación social, diálogos y capacidades estatales para conducir los procesos de mejora y transformación sistémica de la educación de la región. La recuperación requiere impulsar una transformación profunda de los sistemas educativos que aborde los factores estructurales que contribuyen a la deuda y desigualdad educativa de la región. En este sentido, en este documento se plantea que la pandemia es una oportunidad para tomar acciones urgentes para recuperar y transformar los sistemas educativos.

A. Asegurar la continuidad de la presencialidad y la recuperación de aprendizajes sin dejar a nadie atrás

La pandemia ha develado el rol esencial que tienen las escuelas y centros educativos para el desarrollo integral y la protección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Además de ser espacios en donde los estudiantes adquieren conocimientos y competencias para la vida, las escuelas permiten la socialización entre pares y con adultos fuera de los núcleos familiares y es también donde los Estados pueden detectar o impedir vulneraciones de derechos fundamentales, como el derecho a una nutrición adecuada y el derecho a vivir una vida libre de distintas formas de explotación, violencia y abusos. De esta manera, es importante considerar que, a pesar de que la pandemia continúa y que en el futuro habrá otras emergencias que enfrentar, el cierre de las escuelas debiera ser la última medida utilizada entre un conjunto amplio de herramientas para minimizar el riesgo sanitario entre la población estudiantil. Este conjunto de herramientas debiera incluir, entre otras medidas, la priorización de los docentes en los calendarios de vacunación, el desarrollo de protocolos de seguridad sanitaria y de mecanismos de monitoreo para detectar y controlar contagios oportunamente, y el garantizar niveles adecuados de infraestructura en los centros educativos para que todos cuenten con una correcta ventilación y acceso a agua potable, así como asegurar la disponibilidad de jabón, mascarillas y desinfectantes, entre otros elementos esenciales para el autocuidado. Con todo, la mejor manera de asegurar las condiciones sanitarias adecuadas en los centros educativos es trabajar de manera conjunta con familias y cuidadores mediante la comunicación transparente de las medidas y criterios con el fin de promover su confianza y colaboración.

El retorno a la educación presencial debe poner especial atención al efecto desigualador que se ha observado en la experiencia educativa de los últimos dos años y concentrar esfuerzos en satisfacer las distintas necesidades de aquellos estudiantes que enfrentaron mayores obstáculos para la continuidad de sus procesos de aprendizaje durante los periodos de educación remota, entre las que se encuentran las necesidades de apoyo socioemocional y aquellas relacionadas con la recuperación de aprendizajes y la revinculación educativa. Estos esfuerzos requieren una mayor coordinación entre las políticas educativas y otras políticas sociales, como las del área de la salud y la protección social, además del reforzamiento de los equipos de trabajo de los centros educativos con especialistas que cuenten con las herramientas para abordar y tratar problemas específicos que superen las competencias profesionales de docentes y directivos.

1. Apoyar el bienestar socioemocional de los estudiantes y la comunidad educativa

En estos últimos años, los estudiantes, sus familias y los docentes han enfrentado diversas dificultades de naturaleza social y económica que han afectado significativamente su bienestar y salud mental. El cuidado socioemocional es inseparable del proceso de aprendizaje, por lo tanto, los esfuerzos de recuperación deben incorporar un fuerte énfasis en acompañar a los estudiantes para asegurar su bienestar socioemocional. De manera simultánea, considerando su rol central en los procesos de enseñanza y aprendizaje, es igualmente importante brindar apoyo a los docentes para asegurar su propio bienestar tras la pandemia y para que cuenten con las herramientas para establecer una cultura de confianza y respeto al interior del aula, en donde los estudiantes puedan sentirse vistos y escuchados.

Reconociendo que los docentes no cuentan necesariamente con la formación profesional necesaria para abordar la totalidad de las necesidades socioemocionales de sus estudiantes, se recomienda institucionalizar aquellos roles que sí cuentan con las competencias profesionales para brindar este tipo de apoyo y orientación. Fortalecer y diversificar los planteles profesionales de las escuelas con orientadores o tutores no sólo es clave para la recuperación del bienestar socioemocional y de los aprendizajes tras el cierre prolongado de las escuelas, sino que también es necesario para apoyar en la generación del vínculo del estudiante con el sistema educativo y dar así sostenimiento a sus trayectorias educativas (véase sección C) (Acosta, 2022).

2. Retomar y fortalecer la implementación de evaluaciones diagnósticas y formativas

Con el fin de apoyar las acciones necesarias para la recuperación de aprendizajes, así como retroalimentar las prácticas pedagógicas y de apoyo implementadas en las escuelas, es importante que los países levanten información oportuna para conocer y monitorear el estado, los avances y los retrocesos en los procesos de aprendizaje de sus estudiantes tras la pandemia. Un primer paso, tras más de dos años de pandemia, es priorizar las evaluaciones diagnósticas de gran escala para conocer con certeza las pérdidas de aprendizajes fundamentales y establecer una línea de base que permita evaluar el impacto de las estrategias de recuperación. En la medida de lo posible, estas evaluaciones debiesen permitir realizar comparaciones en el tiempo, en particular, con resultados obtenidos con anterioridad a la pandemia.

Un segundo paso se refiere a la necesidad de diseñar formas de traducir la información recabada en acciones concretas y oportunas que permitan abordar las necesidades y brechas educativas de manera rápida y eficiente. Esto implica, por un lado, fortalecer las capacidades estatales para asegurar que la información sea utilizada en el diseño de acciones y, por otro, empoderar a los docentes a través de capacitaciones relevantes que les permitan utilizar sus resultados en los procesos de recuperación y abordaje de brechas que implementen en el aula (Herrero y otros, 2022). Junto con ello, la recuperación de los aprendizajes también podría verse favorecida por un uso más efectivo de evaluaciones formativas en el aula, las cuales tienen como propósito dar una retroalimentación sobre los procesos de aprendizaje individual e introducir ajustes pedagógicos que respondan a las necesidades específicas de los estudiantes (Perusia, 2021). En estos procesos, el uso de medios digitales para los aprendizajes e innovaciones puede ser un gran aporte y facilitador de la labor docente (ver sección E).

3. Establecer medidas remediales para la recuperación de aprendizajes

La pandemia afectó de manera heterogénea a los estudiantes, según las distintas características individuales y de sus entornos familiares y educativos, y no todos pudieron continuar con sus procesos de aprendizaje de la misma manera. Durante el periodo de retorno a la educación presencial es importante asegurar que todas las escuelas y centros educativos puedan impartir procesos de enseñanza al nivel adecuado para sus estudiantes y remediar las pérdidas de aprendizaje. Entre las medidas que faciliten la docencia y el aprendizaje en esta nueva realidad pueden señalarse la simplificación del plan de estudios, para priorizar contenidos que se consideren fundamentales; la modificación de los calendarios académicos, para compensar por los periodos de educación remota (por ejemplo, a través de programas de verano), y la suspensión de los exámenes finales (reemplazándolos por otras fuentes de información de ser necesario, como las calificaciones ya reportadas) (Banco Mundial, 2021).

Existen otras medidas remediales que se podrían implementar para nivelar aprendizajes y reducir las brechas al interior de las aulas. El tipo de apoyo a entregar dependerá de las necesidades específicas de los estudiantes y de sus contextos, pudiendo abarcar tutorías en grupos pequeños en periodos escolares o extraescolares, programas de tutorías en línea, sesiones individuales de orientación o de apoyo psicológico para abordar las necesidades socioemocionales de determinados estudiantes o intervenciones pedagógicas para apoyar el desarrollo de competencias que fomenten la aceleración de los aprendizajes (como la metacognición o el aprendizaje colaborativo), entre otras. En este contexto, apoyar a los docentes para que cuenten con los conocimientos y capacidades para implementar procesos de enseñanza al nivel adecuado es un elemento fundamental. Los esfuerzos de remediación pueden requerir inversiones adicionales de recursos, en particular para reorganizar los tiempos de los docentes y/o contratar a nuevos profesionales temporales o fijos que permitan asegurar esfuerzos de remediación sostenidos durante el tiempo que sea necesario. La educación híbrida puede resultar particularmente útil para reorganizar los tiempos de enseñanza y aprendizaje, incorporando tiempos de estudio independiente que le otorguen más libertad a los docentes para liderar programas de remediación (Banco Mundial, 2021).

4. Implementar estrategias focalizadas en estudiantes en mayor riesgo de desvinculación y abandono escolar

Durante el periodo de reapertura y recuperación educativa tras la pandemia, los países requerirán implementar acciones focalizadas en los grupos en mayor riesgo de desvinculación y abandono escolar. Hoy más que nunca hay que enfatizar la igualdad e inclusión en el acceso a la formación y educación, y centrarse en los grupos de población expuestos a mayor vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas, la población afrodescendiente, las personas refugiadas y migrantes, las poblaciones en mayor desventaja socioeconómica, las personas con discapacidad, la diversidad sexual y de género (CEPAL/UNESCO, 2020). Se sugiere desarrollar estrategias de prevención selectiva para la población en mayor riesgo de abandono escolar, así como establecer o fortalecer sistemas de alerta temprana que faciliten el seguimiento de esta población estudiantil, aprovechando los medios digitales (ver sección E para mayores detalles). Para ello es clave redistribuir recursos y servicios de apoyo escolar, psicopedagógico y psicosocial a escuelas, cursos y estudiantes en riesgo. Finalmente, también es importante articular la oferta de apoyos de las políticas de educación con las de protección social a los hogares, así como con las políticas de salud y las de apoyo de salud mental para estudiantes y sus familias (ver sección C).

B. Afrontar las desigualdades en la educación y asegurar el derecho a una educación inclusiva y de calidad

1. Asegurar el financiamiento educativo necesario para recuperar y transformar la educación

El aumento de la inversión en educación en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas ha ido de la mano de un aumento de la cobertura escolar, en particular, en la primaria y secundaria baja. Sin embargo, a pesar de estos avances, aún existen importantes desafíos de calidad e inclusión, así como aquellos relacionados con la ampliación de las coberturas en preprimaria y secundaria alta. Postergar estos desafíos representa un alto riesgo para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes de la región, así como para la consecución de un desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente (Rivas, 2021).

Además de una mayor disponibilidad de recursos, es necesario que las acciones se orienten hacia una mayor eficiencia y equidad en la planificación y gestión de los sistemas educativos. Al respecto, los ministros y ministras de educación y las autoridades educativas de América Latina y el Caribe acordaron en la reciente Declaración de Buenos Aires (2022)³⁶ "tomar acciones urgentes para recuperar y para transformar nuestros sistemas educativos, de modo que permitan retornar la esperanza a una generación entera de niñas, niños y jóvenes que podrían ver su futuro comprometido si no actuamos con decisión y celeridad" (pág. 3), y reconocieron y renovaron los acuerdos pactados en la I Reunión Regional de Ministros en 2017³⁷, entre los cuales se encuentran:

- El fortalecimiento y modernización de la institucionalidad y gobernabilidad de los sistemas educativos con el fin de promover el buen uso de los recursos y la transparencia, asegurando la participación de todos los actores involucrados en todos los niveles del sistema educativo;
- Velar por el fortalecimiento de la educación pública de calidad como garantía para la construcción de la democracia y de sociedades más justas, y asumir la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida como principio organizador de la educación; y
- Mantener, optimizar y progresivamente incrementar el financiamiento para la educación en los países, de acuerdo con el contexto nacional, en línea con los derechos económicos, sociales y culturales de las ciudadanías.

³⁶ Declaración de Buenos Aires (2022), III Reunión Regional de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, "El derecho a la educación en contexto: recuperar y transformar", 26 y 27 de mayo de 2022, Buenos Aires, República Argentina. Disponible [en línea] <https://inee.org/es/recursos/declaracion-de-buenos-aires-2022>.

³⁷ Declaración de Buenos Aires. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, 24-25 de enero de 2017, Buenos Aires, República Argentina. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247286>.

En este sentido, las autoridades educativas reconocen que el cumplimiento de las metas acordadas en el ODS4 para 2030 requiere tanto condiciones adecuadas de financiamiento público como potentes capacidades gubernamentales para traducir estos recursos en acciones consistentes y sistémicas orientadas a mejorar la educación pública en sus respectivos países. En otras palabras, no sólo es importante invertir más dinero en los sistemas educativos de la región, sino también asegurar que se haga el mejor uso posible de estos recursos, distribuyéndolos equitativamente entre estudiantes y territorios para garantizar que los logros educativos no dependan de los recursos económicos de los estudiantes ni de otros factores que generen desventajas, como la condición étnico-racial, la situación de discapacidad, la distancia del hogar a la escuela y el capital cultural de los hogares, entre otros.

2. Avanzar en la expansión de una educación de calidad para la primera infancia

La expansión de la cobertura de educación para la primera infancia debe ser una prioridad en la agenda de políticas regionales en pro de la igualdad. La investigación y evidencia científica muestra que la inversión social en esta etapa de la vida (Rossel, 2022) no sólo impacta sobre el bienestar en las etapas subsiguientes, sino que significa una inversión más eficiente que otras alternativas posibles (Heckman, 2012). Las acciones que se realicen para apoyar el desarrollo de la infancia, en particular al inicio de la vida, tienen impactos sobre el desarrollo cognitivo y neuronal en una etapa en que el cerebro es más sensible a los entornos de crianza y la estimulación oportuna (Heckman y Masterov, 2007; Clarke-Stewart y Fein, 1983). La estimulación cognitiva y los cuidados de calidad impactan positivamente el desarrollo futuro de niñas y niños, porque son determinantes para el desarrollo cognitivo, psicomotor, la capacidad de atención y los niveles de actividad (CEPAL, 2010). Tal como se mencionó en el capítulo II de este documento, la educación temprana mejora las perspectivas educacionales futuras de niñas y niños en los ciclos educativos posteriores. También tiene importantes efectos en otras dimensiones del bienestar, como el bienestar socioemocional, el desempeño laboral y los ingresos posteriores en la etapa adulta (Schweinhart, 2004 en Rossel, 2022).

Tal como se planteaba en el Panorama Social de América Latina 2010, una ampliación de la oferta educativa de preprimaria (3 a 5 años) y para el desarrollo educativo de la primera infancia (0 a 3 años), así como las debidas políticas que atiendan y faciliten el acceso de los sectores expuestos a mayor vulnerabilidad, contribuyen al fortalecimiento de una base educativa significativa en la lucha contra problemas como el abandono escolar y la repitencia, favoreciendo la trayectoria educativa y de aprendizajes sin dejar a nadie atrás. Para esto no basta garantizar acceso, sino que también es central disponer de una oferta educativa de alta calidad, profesionalizada y especializada.

3. Reorganizar las condiciones institucionales para universalizar el acceso a la educación secundaria con una mirada de inclusión

La diversificación institucional de la oferta de educación secundaria como mecanismo para garantizar el acceso al derecho a la educación, en el marco de la extensión de la obligatoriedad de este nivel educativo en la región, ha permitido grandes avances en términos de cobertura e inclusión de nuevos sectores, como también ampliación de la oferta para estudiantes con distintos intereses e incluso necesidades, como estudiantes en zonas rurales o aquellos que trabajan y estudian a la vez. Sin embargo, de manera simultánea a la diversificación de la oferta como mecanismo para ampliar el acceso a la educación secundaria, se produjo en los distintos países de América Latina un proceso de segmentación que separa a los estudiantes en segmentos de distinta calidad según la oferta institucional (Braslavsky, 2019). Esta segmentación ocurre *de facto* porque si bien no es un objetivo del diseño de la política, es una consecuencia *ad hoc* que se ha sostenido a través del tiempo y que contribuye a reproducir la desigualdad social estructural (Acosta, 2022).

Las políticas públicas pueden contribuir a disminuir estas desigualdades generando las condiciones para un acceso equitativo e igualitario a una educación de calidad sin importar la escuela de turno. "Hay que reconocer, valorar y construir sobre la diversidad y las distintas necesidades de las y los estudiantes, pero sin comprometer la calidad, relevancia y pertinencia de la educación impartida" (CEPAL, 2022a, pág. 34). La evidencia en torno a los desafíos que presenta la diversificación institucional y el acceso equitativo a la educación señala, en el plano organizativo institucional, al menos tres aspectos centrales a tener en cuenta desde el diseño e implementación de políticas.

En primer lugar, es importante incorporar a la toma de decisiones el reconocimiento de que la transición entre niveles educativos es un momento clave en las trayectorias de los estudiantes y opera, en algunos casos, como un punto de inflexión que determina la continuidad o abandono (Braslavsky, 2019). La región evidencia una mejora en las tasas de transición efectiva entre el nivel primario y la secundaria baja entre 2010 y 2016 (Acosta, 2022), pero la situación es más compleja entre la secundaria baja y alta. Las políticas educativas a nivel nacional y subnacional, por tanto, requieren implementar más acciones para facilitar y acompañar a los estudiantes en estas transiciones. Eso implica eliminar barreras de acceso como exámenes o indicadores de rendimiento que condicionan el paso al nuevo nivel, así como revisar formas de agrupamiento de los estudiantes y los costos económicos asociados. A su vez, en la transición suele ocurrir que los estudiantes 'caen' en un vacío institucional en el cuál no 'pertenecen' aún a ninguna institución, en tanto se han graduado de un nivel y aún no se han incorporado al próximo. Entre las medidas para facilitar la transición, por lo tanto, también se encuentra una mejor comunicación entre las distintas instituciones y la implementación de sistemas de información que permitan un monitoreo de las trayectorias a nivel del estudiante.

En segundo lugar, en línea con las dificultades asociadas a la transición entre niveles, la elección temprana de especializaciones para los estudiantes del nivel secundario también es señalado como un obstáculo en su trayectoria escolar (Acosta, 2022). La elección de especializaciones es particularmente compleja para los estudiantes de sectores socioeconómicos más vulnerables durante la transición entre el nivel primario y secundario, puesto que en muchos casos las familias o los estudiantes no disponen del capital cultural para tomar las decisiones que se adaptan mejor a sus preferencias y necesidades, o bien sus tradiciones y preferencias culturales les impiden entender las implicancias de las distintas alternativas que les ofrece el sistema (Acosta, 2022). Entre las consecuencias indeseadas de los circuitos especializados está la consolidación de segmentos de distinta calidad al interior del sistema (Acosta, 2022; Braslavsky, 2001). Por ello, una fuerte recomendación que surge de la investigación de Acosta (2022) es la de eliminar las especializaciones o bien posponer la diferenciación institucional hacia las etapas finales del nivel secundario.

En tercer lugar, la evidencia empírica demuestra que las figuras de apoyo, como tutores, orientadores vocacionales o bien docentes enfocados al refuerzo académico cumplen un rol importante para la continuidad escolar (Acosta, 2022). Estudiantes entrevistados en seis países de la región –Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Uruguay– destacaron la importancia de estas figuras en sus procesos de aprendizaje y de adaptación al nuevo ciclo escolar (Acosta, 2022). Sin embargo, a pesar de que las tutorías o figuras de acompañamiento tienen larga tradición en América Latina (Acosta y Terigi, 2015), estas rara vez han sido incorporadas como componentes esenciales de los sistemas educativos.

4. Abordar la desigualdad de género con estrategias diferenciadas para mujeres y hombres

A pesar del importante avance en acceso, progresión y conclusión educativa de las mujeres de América Latina y el Caribe en las últimas décadas (en las nuevas generaciones, las mujeres incluso superan los años promedio de educación de los hombres), la desigualdad de género persiste. Por una parte, los mayores logros femeninos en educación no se reflejan en el mercado del trabajo, donde la situación es muy desigual. Junto con ello, a lo largo de sus trayectorias educativas se mantienen importantes desigualdades y sesgos en las áreas de formación que reproducen estereotipos culturales arraigados en la región. En particular, las mujeres de la región tienden a educarse en áreas más asociadas con las tareas de cuidado, como la salud y la educación, y menos en las áreas de ciencia, tecnologías y matemáticas, las que tienen una mayor valoración económica en el mercado laboral. Además, las razones de abandono escolar son diferentes entre hombres y mujeres, asociándose las razones femeninas principalmente a tareas del cuidado y de trabajo doméstico no remunerado y, en particular, a situaciones de embarazo y maternidad adolescente, mientras que las razones masculinas están más ligadas con la necesidad de proveer ingresos para el hogar. Por último, es importante también visibilizar las experiencias de violencias que interfieren en las trayectorias educativas de los estudiantes, las que afectan de manera particular a las mujeres y a estudiantes LGBTI+.

Para promover trayectorias inclusivas en la región se requiere abordar la desigualdad de género de manera diferenciada en los sistemas educativos. Es importante cambiar las prácticas institucionales y culturales desde los sistemas escolares, ya que estas afectan las oportunidades y alternativas de desarrollo de las estudiantes desde edades tempranas, y no sólo generan una enorme desigualdad en la distribución del bienestar entre hombres y mujeres, sino que también afectan el potencial de desarrollo económico y social de los distintos países. Asimismo, y a pesar de que los niveles de acceso y uso de medios digitales son similares entre hombres y mujeres, es importante visibilizar las diferencias que existen entre sus habilidades y experiencias, atendiendo de manera especial las necesidades de niñas y adolescentes en términos de formación en estrategias de autocuidado y gestión del riesgo en estos medios junto con potenciar el desarrollo de otras habilidades digitales.

C. La educación no se resuelve sólo en la educación: se requiere la articulación con otros sectores de política pública

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo y parte de estas desigualdades persisten y se reproducen en el ámbito educativo. La región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades y la continuidad de las desigualdades estructurales muestra los límites de su accionar. Se requiere implementar acciones para asegurar que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes cuenten con las condiciones adecuadas para la escolarización con una mirada integral sobre su bienestar y la garantía de sus derechos. Esto, entre otras medidas, implica una mayor articulación de las políticas educativas con políticas en otros ámbitos del bienestar, como la nutrición y el estado de salud físico y socioemocional de los estudiantes, el bienestar económico de los hogares, la protección de estudiantes frente a la violencia y la articulación del sector educativo con políticas laborales, de transporte y de cuidado, entre otros aspectos (López, 2021).

Los programas de transferencias de ingreso y sus componentes educativos se presentan como una de las pocas herramientas de esfuerzos integrales y sostenidos de protección social dirigidas a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en la región. Estos han sido una importante herramienta para prevenir el abandono escolar, en particular tras la pandemia, ya que actúan, por un lado, fomentando el vínculo de los estudiantes con la escuela (como es el caso de las transferencias condicionadas o las becas educativas, por ejemplo) y, por otro, aliviando las pérdidas de ingresos de los hogares y disminuyendo así los incentivos que enfrentan los adolescentes y jóvenes para dejar la escuela y contribuir a la economía familiar ingresando al mercado laboral. Rossel y otros (2022) destacan la evidencia a nivel internacional y regional del impacto favorable de los programas de transferencias con componentes educativos sobre diversos logros, entre ellos, el aumento de la matrícula, de la asistencia educativa y de los años acumulados de educación, así como de las tasas de conclusión de los niveles de educación primaria y secundaria, y de la permanencia escolar. Tras la pandemia, los ministerios de educación podrían beneficiarse de una mayor coordinación con las instituciones de protección social para focalizar acciones especiales orientadas a atraer y retener en las escuelas a los estudiantes más vulnerables o que estuvieron mayor tiempo desvinculados de los procesos educativos.

La articulación del sector educativo con el mundo del trabajo es un área clave a fortalecer, especialmente a nivel de enseñanza secundaria. El mercado laboral del futuro requiere de competencias que sean fácilmente transferibles entre trabajos y ocupaciones, y que respondan a la incertidumbre y a las nuevas demandas tecnológicas y medioambientales. Contar con políticas de capacitación y formación a lo largo del ciclo de vida articuladas con el mundo del trabajo y los sectores productivos se torna imprescindible. El alto dinamismo del contexto actual exige que tanto jóvenes como adultos tengan oportunidades de adquirir nuevas habilidades a lo largo de su ciclo de vida para complementar aquellas que ya tienen. Hay que resaltar el rol estratégico de los programas cortos de orientación técnica y profesional, que deben ser fortalecidos en la región. En general, estos programas tienen múltiples atributos positivos: son de menor duración, tienen menor costo, pueden articularse con otros programas consecutivos de mayor complejidad para una formación continua y con los programas de formación secundaria vocacional, tienen una estrecha vinculación con el mercado del trabajo y pueden desarrollar con más facilidad experiencias auténticas en su proceso de formación, como las prácticas profesionales (Valenzuela y Yañez, 2022).

Otro elemento que se releva como determinante en la experiencia y trayectoria de los estudiantes de la región, especialmente en su transición a la secundaria, alude al desplazamiento hacia el centro educativo. Este aspecto surge como obstáculo importante para la escolarización en los testimonios de estudiantes tanto de sectores rurales, por las distancias y tiempos involucrados, como de estudiantes urbanos (en particular, de las mujeres) por temas de seguridad en el trayecto. Por lo mismo, la articulación del sistema educativo con políticas de movilidad y transporte es otra medida que puede fortalecer los procesos de permanencia (Acosta, 2022). Además, y tal como se ha venido mencionando en este documento, es clave la vinculación de la escuela con servicios de alimentación, así como con servicios de salud mental y física, que permitan contar con la presencia de profesionales que atiendan las necesidades de los estudiantes en las escuelas, además de los docentes, para abordar problemáticas que pudiesen haberse profundizado durante la pandemia, como las relacionadas con el bienestar socioemocional y la salud sexual y reproductiva. Finalmente, para avanzar en igualdad de género, es clave la articulación del sistema educativo con políticas de cuidado. De forma complementaria a las políticas de prevención de embarazos no deseados, se debe buscar fortalecer la implementación de políticas antidiscriminatorias hacia jóvenes embarazadas y madres, así como la provisión de cuidado infantil gratuito a las madres adolescentes y jóvenes que no han finalizado sus estudios, especialmente aquellas de bajos recursos (Rico y Trucco, 2013).

D. La importancia de no volver a la situación previa a la pandemia y construir sobre los aprendizajes de la experiencia reciente

1. Construir una cultura de innovación y colaboración entre los actores de la comunidad educativa orientada a la calidad y pertinencia de la educación

Durante los últimos años, los sistemas educativos mostraron una importante capacidad para implementar innovaciones de pequeña escala con el objetivo de mantener los procesos de enseñanza y aprendizaje frente a la crisis del coronavirus. Es importante que, tras el retorno a la educación presencial, los gobiernos continúen incentivando estos espacios de flexibilidad y creatividad y fomenten la innovación en todas las capas de los sistemas educativos (OCDE-Education International, 2021). Los costos de la pandemia en términos de aprendizajes, tasas de abandono y bienestar socioemocional pueden ser enfrentados fomentando la innovación al interior de las escuelas y los sistemas educativos, ya sea a través de la búsqueda de nuevas maneras de combinar la educación remota con la educación presencial, la utilización de las tecnologías digitales para apoyar la labor de los docentes y el aprendizaje autónomo de los estudiantes, y la implementación de prácticas para fomentar el desarrollo de competencias socioemocionales y un mayor involucramiento de los padres o cuidadores en la educación de sus hijos, entre otras medidas.

Fomentar una cultura de innovación al interior de la comunidad educativa requiere fortalecer la autonomía profesional de los docentes para que cuenten con la flexibilidad y las capacidades para adaptarse a las necesidades de sus estudiantes y facilitar canales de colaboración que permitan compartir y perfeccionar ideas entre los distintos docentes y escuelas, así como diseñar e implementar estrategias para identificar, diseminar y escalar aquellas prácticas que resulten exitosas. Es fundamental invertir en el desarrollo de las capacidades de los distintos actores educativos, en particular de los docentes, dado su rol central en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Además de asegurar las condiciones laborales adecuadas para que la docencia sea una profesión de excelencia, se requiere implementar acciones para desarrollar aquellas competencias que los docentes necesitan para convertirse en agentes activos de cambio, es decir, para que no sólo puedan implementar innovaciones, sino que también cuenten con las capacidades para diseñarlas en respuesta a las necesidades de sus estudiantes.

Durante la pandemia surgieron o se fortalecieron diversas instancias colaborativas entre distintos gobiernos, escuelas y docentes, y entre sus organizaciones y otros actores educativos. Estas instancias no sólo representan experiencias de aprendizaje, sino también espacios que pueden ser potenciados para construir una cultura de innovación y colaboración que se mantenga en el tiempo como legado de

la crisis. Los grandes desafíos de calidad y equidad educativa de la región requieren de la colaboración constructiva de los distintos actores y del uso efectivo de la evidencia local, nacional e internacional. En este sentido, la pandemia representa una oportunidad no sólo para analizar qué acciones funcionaron mejor en qué contextos, sino también para entender por qué ciertas estrategias fueron exitosas y otras no. Para aprender de estas experiencias se requiere recolectar y analizar evidencia cuantitativa y cualitativa proveniente de distintas fuentes, entre ellas, estudiantes, hogares, docentes, administradores de escuelas y hacedores de política pública.

2. Promover el desarrollo de competencias cognitivas y socioemocionales y fomentar el rol de los docentes en los procesos de aprendizaje

El desafío de la región no consiste solo en alcanzar más años de educación entre las nuevas generaciones, sino también en avanzar en la calidad y los resultados de los procesos de formación. Las habilidades que se están formando y las brechas en resultados de aprendizajes, sobre la que se han demostrado magros avances en las últimas décadas, es una preocupación central en esta región (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). En el capítulo II de este documento se ilustraron los déficit y desafíos en la formación del conjunto de competencias propuestas en el marco del estudio CEPAL/OEI (2020) considerado clave para que las nuevas generaciones puedan participar como ciudadanos plenos en la sociedad global y dinámica de hoy. Este conjunto incluye tres áreas de competencias generales: las cognitivas, que se conforman por las habilidades básicas y habilidades complejas de orden superior (incluyendo las digitales), las competencias socioemocionales y las que incluyen destrezas físicas y motoras.

El concepto de competencias está relacionado con el desarrollo integral de la persona y el conocimiento orientado a la aplicación e integración de diferentes aprendizajes esenciales. La organización de las propuestas curriculares de la educación obligatoria en los países de la región no sigue plenamente un modelo basado en las competencias, por lo que es necesario profundizar en el currículo en sus distintas dimensiones desde las orientaciones políticas hasta las prácticas pedagógicas en el aula. Lo mismo se aplica a la evaluación del aprendizaje y la gestión de la organización con el fin de mejorar la autonomía curricular. A pesar de la existencia de una narrativa internacional sobre las competencias en un contexto educativo, la que ha sido utilizada de manera significativa en la legislación nacional de varios países de la región, la aplicación de modelos educativos centrados en las competencias sigue siendo una práctica en curso, cuya consolidación requiere una articulación a nivel de las políticas educativas, las políticas curriculares y las políticas de evaluación (CEPAL/OEI, 2020).

Entre los principios propuestos por el documento de la UNESCO (2021a) que orienta las discusiones para la próxima Cumbre sobre la Transformación de la Educación, se encuentran las pedagogías de cooperación y solidaridad entre estudiantes y docentes, y la incorporación de distintos tipos de conocimientos en los planes de estudio. La educación debe reflejar e incentivar la construcción de las sociedades deseadas y, en ese sentido, es importante que los espacios educativos inviten a los estudiantes a desaprender sesgos, prejuicios y divisiones, y contribuyan a sanar injusticias históricas, generando oportunidades para que niñas, niños, adolescentes y jóvenes aprendan unos de otros y se valoren mutuamente, sin importar sus diferencias de género, religión, raza, identidad y orientación sexual, clase social, situación de discapacidad y nacionalidad, entre otras características. Además, y considerando tanto los desafíos sociales y medioambientales del mundo contemporáneo, es importante que la educación se sustente sobre una ética de la reciprocidad y una lógica del cuidado, reconociendo la interdependencia entre los distintos individuos, grupos y especies que habitan en el mundo (UNESCO, 2021).

Además de los desafíos asociados al cambio tecnológico y la crisis medioambiental, las nuevas generaciones también enfrentan desafíos específicos a los altos niveles de desigualdad social y económica de la región, entre los que se encuentran las altas tasas de exposición a la violencia y la inestabilidad política, económica y social. Las competencias socioemocionales, entendidas como el conjunto de habilidades relacionadas con la capacidad para relacionarse sanamente consigo mismo y con los otros y para poder adaptarse a los distintos contextos de la vida, emergen como habilidades particularmente relevantes

en este contexto. La experiencia del cierre de escuelas durante la pandemia destacó la importancia para el aprendizaje de habilidades como la flexibilidad, la adaptabilidad, el manejo de estrés, la colaboración, la empatía y la creatividad, las cuales fueron cruciales para afrontar el abrupto cambio a la educación remota y mitigar los impactos negativos de la crisis. Además, en el marco de la emergencia, quedó claro que nadie aprende solo, develándose la importancia del rol de los docentes y de las familias en los procesos de enseñanza y aprendizaje, y que los estudiantes necesitan bienestar socioemocional y motivación para aprender.

Para llevar adelante este horizonte es importante revalorizar el rol de las y los docentes, cuidar y transformar la escuela como ámbito de aprendizaje y también pensar la educación en espacios y tiempos más allá de los tradicionales. Los docentes ocupan un rol central en los sistemas educativos, ya que son los portavoces de los ideales, valores y objetivos de la educación. Por ello, la UNESCO llama a fortalecer la profesión docente y propone: i) crear espacios para el trabajo colaborativo y en equipo; ii) que la producción de conocimiento y la investigación sea parte integral de la tarea docente; iii) respetar su autonomía y criterio profesional a la hora de enseñar; y iv) involucrarlos en el diálogo público sobre los futuros de la educación. Esta transformación no puede dejar de lado la escuela cuyo valor como espacio de socialización y comunitario más allá de la enseñanza quedó evidenciado ante la crisis del COVID-19. Nuevamente, el reporte de la UNESCO (2021a) exige que se proteja a las escuelas como un espacio seguro para que las y los estudiantes encuentren y puedan enfrentar nuevos desafíos y posibilidades en su proceso de aprendizaje.

La experiencia vivida durante los períodos de confinamiento y la suspensión de clases presenciales abrió la posibilidad de innovar y avanzar hacia otras formas de trabajo docente: por ejemplo, se dio la posibilidad de planificar con docentes de otras disciplinas o áreas, y de dividir las tareas de acuerdo con las preferencias o perfiles docentes con diferentes fortalezas; es decir, entre aquellos docentes con fortaleza expositiva y quienes se podían dedicar al desarrollo de materiales pedagógicos o al seguimiento de los estudiantes. En otras palabras, se dieron maneras de ejercer la tarea docente que no siempre implica estar frente a la clase y que podría dar oportunidades de desarrollo de carrera durante el ciclo de la vida profesional (Acosta, 2022). Con todo, la experiencia de la educación remota ha visibilizado el rol central de los docentes en los procesos de enseñanza y aprendizaje y, en este sentido, la educación híbrida permite entregar mayores herramientas para potenciar la labor docente, facilitando el acompañamiento fuera del aula, así como la identificación de los distintos niveles y necesidades de sus alumnos, la planificación de clases y actividades y la comunicación con los padres y cuidadores (Arias y otros, 2021).

La inclusión de prácticas pedagógicas enfocadas en el desarrollo de competencias socioemocionales en los estudiantes es un elemento relativamente novedoso en el contexto escolar. Tradicionalmente, las prácticas pedagógicas al interior de las aulas se han concentrado en el desarrollo de aprendizajes y han estado insertas en marcos jerárquicos que posicionan al estudiante como un actor pasivo en el proceso de enseñanza. Sin embargo, dado que la evidencia científica ha demostrado la importancia de las competencias socioemocionales no sólo para el desarrollo pleno de los estudiantes sino también para la mejora de los procesos de aprendizaje, durante los últimos años se ha otorgado mayor énfasis a la importancia de contar con instancias y herramientas para que las escuelas puedan incorporar diversas prácticas para fomentar dichas competencias.

En un informe reciente al respecto, Arias Ortiz, Hincapié y Paredes (2020) destacan cinco características de los programas efectivos para la promoción de las competencias socioemocionales: i) la incorporación de las habilidades socioemocionales en los estándares de aprendizaje; ii) el desarrollo de estas habilidades en los docentes; iii) la cooperación entre los distintos actores educativos, en particular, entre escuelas, padres y la comunidad en general; iv) el contar con contextos de aprendizaje 'positivos' en donde las relaciones entre docentes y estudiantes se enmarcan en un clima de cooperación y respeto, y v) la presencia —ya sea de manera explícita o implícita— del enfoque SAFE (Sequenced, Active, Focused & Explicit). Esto último se refiere a contar con *actividades secuenciadas* orientadas al desarrollo de habilidades y *con formas activas de aprendizaje*, así como con *tiempo enfocado* en el desarrollo de una o más habilidades sociales y *objetivos explícitos* sobre las habilidades específicas a desarrollar (pág. 10). En concreto, el desarrollo de competencias socioemocionales en el aula requiere más que su sola incorporación en los marcos curriculares; también exige esfuerzos para implementar su enseñanza a través de prácticas pedagógicas

concretas que requieren fortalecer los procesos de formación docente inicial y continua para, entre otras cosas, transformar el énfasis de la enseñanza (formar en docencia y no en disciplina) y fortalecer la formación psicosocial de los docentes, así como la formación relacionada con los derechos de niñas, niños y adolescentes, culturas juveniles y prevención de violencias, , entre otros temas relevantes como la formación en procesos de enseñanza con medios digitales.

E. Fortalecer la educación digital: la tecnología al servicio de la escuela

La pandemia impuso distintos obstáculos para la continuidad de la enseñanza y los aprendizajes, pero también desencadenó una fuerza innovadora en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe, demostrando que el aprendizaje puede ocurrir fuera de los espacios tradicionales de la educación. Enfrentados a la necesidad de educar de manera remota, los países aceleraron el uso de tecnologías digitales para ofrecer principalmente contenidos a distancia e invirtieron para cerrar la brecha digital en materia de conectividad. Aun cuando previo a la pandemia los distintos países y territorios de la región ya contaban con sistemas de información para la gestión de la educación, durante el cierre prolongado de los centros educativos hubo que implementar soluciones sobre la marcha para responder a las nuevas necesidades de información, ya fuera aumentando la frecuencia de la recopilación, implementando nuevos métodos no presenciales de recolección y/o modificando la información recogida, entre otras adaptaciones (UNESCO OREALC, 2021a).

El uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la educación no es algo nuevo. Desde la década de 1980 los países de la región han reconocido la importancia de reducir la brecha digital y de modernizar los procesos de aprendizaje mediante el uso de las tecnologías para favorecer la adquisición de competencias cognitivas (Sunkel, Trucco y Espejo, 2014). Además de mejorar la calidad educativa a través de la incorporación de medios digitales en los procesos de formación de estudiantes y docentes, también se ha reconocido la importancia de la transformación digital para alcanzar objetivos de eficiencia y equidad educativa, en tanto un mayor y mejor uso de las tecnologías digitales permite mejoras de gestión y cobertura (Sunkel, Trucco y Espejo, 2014). Estos años de pandemia han potenciado la necesidad de implementar una estrategia de transformación digital de la educación (Vincent-Lacrin, 2022). La pandemia aceleró los avances previos, en particular en lo referido a la definición de pautas sobre contenidos digitales y la consolidación de repositorios de recursos; sin embargo, es clave que los países aprovechen la oportunidad y las lecciones que deja esta experiencia para darle un nuevo impulso a la educación y consolidar los avances logrados (Cardini y otros, 2021).

1. Fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje con el uso de medios digitales

La educación digital se refiere a aquel sistema donde se usan los recursos tecnológicos, y en especial los digitales, para apoyar, complementar y mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Durante la pandemia, la educación digital se aplicó como educación remota y en la fase actual de retorno a la presencialidad se recomienda aprovechar la experiencia aprendida para avanzar hacia modelos combinados que mantengan lo digital en la enseñanza. La UNESCO entiende la educación híbrida como una forma de aprendizaje que combina el aprendizaje a distancia a través de distintos canales con el aprendizaje presencial; es decir, donde se incluyen componentes en línea y fuera de línea para mejorar la experiencia de los alumnos y garantizar la continuidad de los aprendizajes mediante un enfoque centrado en el estudiante (Fullan y otros, 2020; Broadband Commission, 2021). La educación híbrida puede tener una variedad de formas que van desde que un estudiante asista a la escuela un día a la semana y reciba educación remota los otros días, a estudiantes que asistan a la escuela toda la semana y utilicen la educación remota de manera extraescolar como medida complementaria para acelerar sus aprendizajes. La decisión sobre qué sistema es mejor dependerá de diversos factores, entre ellos, las necesidades del contexto social y educativo (Lugo, 2021).

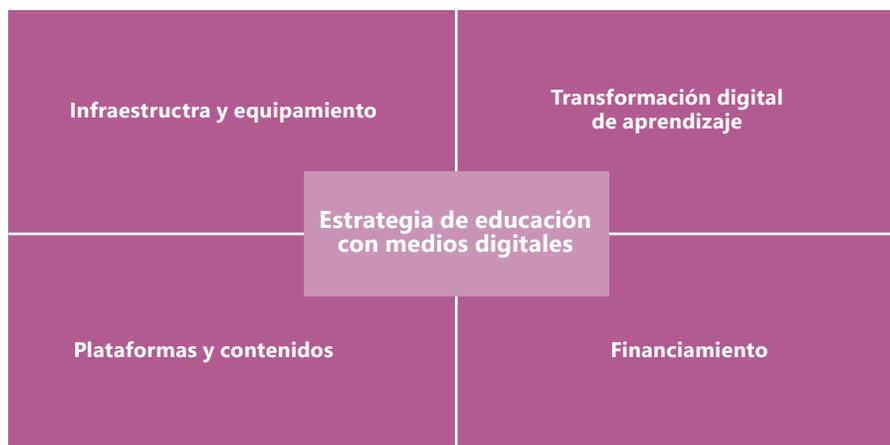
La educación digital y, en particular, los modelos de educación híbrida son particularmente útiles en el contexto actual en tanto proveen herramientas que pueden aprovecharse para recuperar los aprendizajes, abordar el mayor riesgo de abandono escolar y ampliar la cobertura educativa tras estos años de pandemia. Por un lado, los planificadores y docentes pueden diversificar la experiencia de sus estudiantes dando

un seguimiento personalizado a sus avances a través de la entrega de distintos materiales y del diseño de diversos trayectos curriculares, facilitando experiencias de aprendizaje autodirigido en el que los estudiantes aprendan a su propio ritmo y de acuerdo con sus propias necesidades, ayudándolos a acortar brechas (Mateo Díaz y Lee, 2020; Arias Ortiz y otros, 2021; Ripani (ed.), 2022; Broad Band Comission, 2021). Además, la posibilidad de generar procesos educativos más flexibles permite responder de mejor manera a los intereses y motivaciones de los estudiantes, contribuyendo a reducir los riesgos de abandono.

Finalmente, la educación digital también posibilita la ampliación del acceso y la reducción de las brechas de cobertura, en especial a nivel de la secundaria. El uso de tecnologías puede ser particularmente útil para ampliar el acceso a la educación en zonas remotas, como lo demuestra la experiencia de educación a distancia en México y su impacto positivo en las tasas de matrícula y graduación en zonas aisladas (Fábregas, 2017; Navarro-Sola, 2019). También hay importantes avances en la tecnología de asistencia que pueden ser integrados en la educación digital para la equidad e inclusión de estudiantes con discapacidad. Con todo, la digitalización de la educación puede brindar un espacio para acceder a una gran cantidad de recursos educativos a bajo costo, así como también, contribuir a extender el acceso a la educación no formal y apoyar los aprendizajes a lo largo del ciclo de vida (cada vez más relevante en el contexto de mercados laborales en continuo cambio) y al interior de distintas comunidades (Broadband Commission, 2021).

Para que la incorporación de las tecnologías en la educación sea una opción viable es necesario sentar las bases para su implementación (véase el diagrama 2). Esto va de la mano con una mayor coordinación de la estrategia digital educativa con los diversos actores relevantes intersectoriales y, en particular, con la estrategia digital de cada país y los esfuerzos generales para reducir las brechas digitales de los ciudadanos.

Diagrama 2
Pilares para la educación con medios digitales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Arias Ortiz (2021) y Broadband Commission (2021).

a) Universalizar el acceso a infraestructura y equipamiento digital

Una mayor inversión en equipamiento y conectividad de escuelas y hogares es un paso imprescindible para implementar una política de educación digital inclusiva que garantice las condiciones estructurales que permitan transitar fluidamente entre el espacio presencial y el espacio digital sin dejar a nadie atrás (Cardini y otros, 2021). En este sentido, las acciones para implementar la transformación digital de la educación se beneficiarían de una mayor articulación con la estrategia digital de cada país y con los esfuerzos generalizados para reducir la brecha de conectividad de las personas. Como se evidenció durante la pandemia, un desafío importante de la región es avanzar en la conectividad en zonas rurales y, en este sentido, mientras se avanza en asegurar conexiones avanzadas en zonas remotas, los medios de primera generación (como la televisión y la radio) serán herramientas útiles durante el proceso de implementación a modalidades híbridas de aprendizaje.

b) Transformación digital del aprendizaje

La educación en línea o remota no se traduce en la implementación de una versión digital de la educación presencial, sino que debe contar con características específicas para tener el efecto esperado (Martínez A., 2022). Por un lado, la inclusión de las tecnologías en los sistemas educativos considera la implementación de un sistema de aprendizaje centrado en las y los estudiantes y, de esta manera, no sólo permite, sino que también requiere mayor flexibilidad para adaptar los procesos de enseñanza a sus necesidades, circunstancias y contextos (Mateo-Díaz y Lee, 2020). Es necesario cambiar la forma de enseñar y evaluar los contenidos, expandiendo “los espacios y oportunidades en los que los estudiantes pueden aprender en una variedad de formas y en vías diversas e interconectadas, apoyados en el uso proactivo y responsable de la tecnología” (UNESCO IBE, 2021).

Por otro lado, la transformación digital del aprendizaje requiere que toda la comunidad educativa esté preparada para los cambios. Esto implica, primero, invertir en el desarrollo de capacidades de los docentes para no sólo saber enseñar utilizando estas tecnologías, sino que también para que se sientan empoderados y tengan la flexibilidad para editar, enriquecer y adecuar los recursos digitales y los trayectos curriculares de los estudiantes a sus necesidades particulares (Cardini y otros, 2021). Esta retroalimentación permitiría, a su vez, institucionalizar canales de innovación y de mejora continua de los recursos disponibles y del diseño de los diversos trayectos curriculares.

Segundo, el uso de tecnologías digitales y de un sistema híbrido de educación requiere además un mayor involucramiento de cuidadores y padres. Como se ha evidenciado en los estudios de Kids Online, la mediación en el ambiente digital es importante en niñas, niños y adolescentes (Trucco y Palma (eds.), 2020; Arias y Ortiz; Hincapié y Paredes, 2020), observándose que, en contraposición a las estrategias más restrictivas, las estrategias de mediación activa tienen una asociación positiva con las oportunidades que brindan los espacios digitales (Trucco, Claro y Cabello, 2022). Es, por lo tanto, necesario que la comunidad esté preparada para mediar estos procesos. En concreto, esto significa que los adultos puedan formarse en habilidades digitales para guiar la formación de sus hijos, promoviendo sus procesos de apropiación y desarrollo de habilidades, y a la vez participar ellos mismos del mundo digital.

c) Facilitar el acceso y uso de plataformas y contenidos

La cantidad de recursos disponibles a través de medios digitales e Internet es infinita y es una de las maneras más concretas en que la digitalización puede contribuir a la educación. Sin embargo, la región enfrenta importantes desafíos de inclusión. Se requiere un mayor esfuerzo para que los contenidos y recursos educativos de alta calidad estén disponibles de forma gratuita, sean de fácil acceso y uso y, cuando sea posible, estén alineados con los planes formales de estudio. También debe estar disponible en distintos idiomas, ser adaptables y tener relevancia contextual. En este sentido, la promoción y uso de recursos educativos abiertos resulta ser una alternativa especialmente potente para la región (Naciones Unidas, 2022). Es necesario abrir el debate y la discusión para incentivar la creatividad a la hora de crear recursos que complementen el aprendizaje híbrido y, en el proceso de desarrollo de plataformas y contenidos con el uso de medios digitales, la participación de los docentes es clave

d) Asegurar el financiamiento para implementar la estrategia de transformación digital

Como se revisó en el capítulo III, se requiere tener una estrategia de financiamiento de estos modelos que incluya un enfoque intersectorial relacionado con la estrategia de transformación digital de cada país. Para asegurar sostenibilidad financiera se requiere de la cooperación de los diversos actores relevantes, de manera de no solo asegurar la inversión “dura” en infraestructura y acceso a equipamiento, sino también avanzar en la inversión “blanda” para desarrollar habilidades fundamentales que permitan a los diversos actores un adecuado uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías, así como su efectiva inclusión en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

2. Desarrollar y fortalecer los sistemas de información para la gestión de la educación

Los sistemas de información para la gestión de la educación (SIGED) se pueden definir como “el conjunto de procesos operativos, cada vez más respaldados por tecnologías digitales, que permiten la recopilación, agregación, análisis y uso de datos e información en educación, la gestión, administración y planificación de los sistemas educativos, así como la formulación de políticas, y su monitoreo y evaluación” (Traducción propia sobre la base de UNESCO, 2018b, pág. 8). Entre los destinatarios centrales de los SIGED se encuentran las instituciones educativas centrales, intermedias y locales, los estudiantes y sus padres o cuidadores, y los docentes y asistentes escolares.

Idealmente, los SIGED permiten combinar datos producidos en distintos departamentos de los ministerios de educación con aquellos recolectados o generados en otros sectores (como salud, transporte y protección social) o instituciones de carácter nacional, local o intermedio. Sin embargo, en la región, los sistemas de información han tendido a desarrollarse de manera fragmentada, coexistiendo así múltiples sistemas y plataformas desvinculadas entre sí. La pandemia ha destacado la necesidad de integrar los distintos sistemas de información para obtener un diagnóstico más completo de la situación de las diversas comunidades educativas y responder de manera más oportuna a las necesidades específicas de los distintos actores (UNESCO, 2021d).

Si bien los sistemas educativos de América Latina y el Caribe han avanzado en la incorporación de tecnologías digitales en sus procesos de gestión, estos avances han estado principalmente acotados al equipamiento de material tecnológico de las escuelas y a la consolidación de materiales digitales en línea, y aún persisten importantes desafíos y oportunidades de mejora que se tornan aún más relevantes en el contexto de la recuperación educativa tras la pandemia del COVID-19. Uno de los mayores desafíos para mejorar el uso de la información para la gestión educativa es solucionar el problema de la falta de interoperabilidad de los sistemas de información, los que, en general, se han creado con el fin de responder a necesidades y demandas puntuales, y no cuentan con una visión estratégica e integrada. Esta visión requeriría de una mayor disponibilidad de recursos humanos y financieros para desarrollar una plataforma articulada y orientada a facilitar y optimizar la gestión de los sistemas educacionales, proveyendo de información útil a los diversos actores de la comunidad educativa (Arias Ortiz y otros, 2021).

Los SIGED requieren fortalecerse para ser herramientas útiles no sólo para el nivel central, sino también para facilitar la operación y gestión estratégica de los centros escolares. A través de los SIGED, por ejemplo, los directores y administradores de los centros educativos podrían recopilar datos como la carga de trabajo de los distintos profesionales educativos, el listado de recursos disponibles o el uso otorgado a los distintos espacios dentro de las escuelas. Además, se podrían automatizar algunos aspectos de la gestión de recursos humanos y presupuestarios, como el pago de nóminas y el otorgamiento de licencias médicas y administrativas. Además, todavía son pocos los países que cuentan con procesos digitales de inscripción y matriculación, así como de emisión de títulos y certificados (Arias Ortiz y otros, 2021).

Los docentes, por otra parte, también podrían beneficiarse de sistemas de información integrados y digitalizados, en tanto podrían acceder más fácilmente a datos que les permitirían facilitar su planificación pedagógica como, por ejemplo, datos de asistencia, de calificaciones o relacionados con la disciplina de las y los estudiantes. Además, tanto para los docentes como para el personal administrativo de los centros educacionales podría ser útil contar con información que les permitiese conocer más acerca de las realidades que enfrentan sus estudiantes fuera de la escuela y contar con un registro de los servicios complementarios que atienden sus necesidades (como becas de alimentación, de transporte, para útiles escolares y otros). Los sistemas de información también podrían funcionar como un canal de comunicación entre la escuela y los hogares a través de los cuales los padres o cuidadores podrían acceder a información del desempeño de sus hijos o hijas (o de niñas y niños bajo su cuidado) y a materiales que les permitan un mayor involucramiento en su aprendizaje.

Por otra parte, aun cuando existen experiencias positivas en la región en lo que se refiere a la utilización de identificadores únicos y georreferenciados de los centros educativos, los países también se beneficiarían de la implementación de protocolos y procedimientos para la actualización permanente

de la información de infraestructura física (como el número de salas, baños, muebles y laboratorios) y de equipamiento (como los recursos tecnológicos) de los centros educativos, con el fin de orientar y optimizar los planes de mantenimiento y de respuesta a demandas escolares o a emergencias puntuales. Finalmente, pero no menos importante, todas estas innovaciones requieren acciones simultáneas y urgentes para implementar sistemas y protocolos de seguridad que protejan la información educativa, filtrando la información disponible según usuario para otorgar confianza y tranquilidad. Asimismo, es importante avanzar en la regulación hacia la protección de los usuarios, especialmente en el marco de los derechos del niño y la responsabilidad del sector privado en la protección de la privacidad y los datos personales.

F. Acordar un nuevo pacto social por la educación, amplio y con una mirada estratégica de largo plazo

Para garantizar el cumplimiento del ODS₄, sostener los logros de las últimas décadas en educación y romper nudos críticos de exclusión, se requieren esfuerzos articulados e integrados con otras dimensiones del desarrollo. Las deudas en desigualdad en la región fueron evidenciadas y exacerbadas por la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, en un contexto de desaceleración de los avances educativos y del bienestar general que se venían dando en las últimas décadas. Las medidas de política que se diseñen para la educación en la actual coyuntura deben reconocer deudas históricas con los grupos de la población más excluidos para la garantía de su derecho a la educación, tanto en la disponibilidad y acceso a oportunidades de aprendizaje como en la provisión de una educación de calidad, relevante y adaptada a sus condiciones, necesidades y aspiraciones (CEPAL, 2022a).

Como se planteó en el cierre del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social organizado por la CEPAL en 2021: “El papel del Estado se ha ampliado a la sombra de una crisis inicialmente vista como una emergencia transitoria de gran alcance. Pero esta se ha transformado en una crisis prolongada que ya no está apelando solamente a intervenciones o mecanismos transitorios, sino que amplía el desafío de adaptar y fortalecer las capacidades del Estado en el mediano y largo plazo, es decir a implementar políticas e instrumentos permanentes y diseñados bajo una mirada estructural. La educación es un elemento fundamental para el desarrollo de los países. Invertir en educación es invertir en las personas, es invertir en el activo más fundamental que tienen los países de la región, entre otros factores, para enfrentar la desigualdad y alcanzar mayores niveles de desarrollo” (CEPAL, 2022a: 38).

Este documento propone entender esta crisis como una oportunidad para construir progresivamente verdaderos Estados de bienestar. Para ello hay que avanzar en la construcción de pactos sociales que requieren estar acompañados de nuevos contratos fiscales, así como repensar el papel del Estado ante los desafíos de la desigualdad, la sostenibilidad, la baja productividad, el cambio tecnológico y climático, y avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles (CEPAL, 2022a y 2022b). La reestructuración de los sistemas educativos hacia sistemas más inclusivos y resilientes tiene que articularse con este debate más amplio en la región y con las propuestas de transformación de la educación a nivel global que se plantean en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, ya que la educación es un eje central para el desarrollo, la igualdad y la participación en la sociedad, sin dejar a nadie atrás.

Es fundamental reconocer la experiencia y las mejores prácticas de enseñanza, así como valorar el trabajo docente y aprovechar los avances de la tecnología para construir el futuro. El documento base para la Cumbre sobre la Transformación de la Educación (UNESCO, 2021a) propone un nuevo contrato social para la educación, para que esta sea un bien común y un derecho público, en que las pedagogías han de centrarse en la cooperación, solidaridad y la construcción de capacidades de docentes y estudiantes en forma conjunta. Esta propuesta plantea que las pedagogías de cooperación y solidaridad deben basarse en los principios de no discriminación, respeto por la diversidad y justicia en un marco de una ética de cuidado y reciprocidad. A su vez, si se quiere efectivamente garantizar la educación como un derecho a lo largo de toda la vida, la pedagogía del futuro debe pensarse a lo largo del ciclo de vida, desde la primera infancia hasta la vida adulta.

Bibliografía

- Acosta, F. (2022), "Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Acosta, F. y F. Terigi (2015), "Experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en las políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina y en Europa", Eurosocial, Serie Estudios Área Educación.
- Agencia de Calidad de la Educación de Chile (2022), "Diagnóstico Integral de Aprendizajes". Disponible [en línea] <https://diagnosticointegral.agenciaeducacion.cl/>.
- Almeyda, G. y otros (2022), "¿Cuáles serán las consecuencias de la pandemia sobre la asistencia escolar?" Enfoque Educación, Banco Inter-Americano de Desarrollo Publicado el 03/02/2022. Disponible [en línea] <https://blogs.iadb.org/educacion/es/cuales-seran-las-consecuencias-de-la-pandemia-sobre-la-asistencia-escolar/>.
- Arias Ortiz, E., D. Hincapié y D. Paredes (2020), "Educar para la vida. El desarrollo de las habilidades socioemocionales y el rol de los docentes", Nota Técnica No IDB-TB-1908, División de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arias Ortiz, E. y otros (2021a), Los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED) de América Latina y el Caribe: la ruta hacia la transformación digital de la gestión educativa, BID, Washington.
- Arias Ortiz, E. y otros (2021b), Hacia una educación 4.0: 10 Módulos para la implementación de modelos híbridos. Nota Técnica N° IDB-TN-02267.
- Azevedo, J.P. y otros (2021), "The State of the Global Education Crisis: A Path to Recovery", Washington, D.C.: The World Bank Group.
- Banco Mundial (2022), "Two years after: saving a generation", International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank Group, Washington DC.
- _____ (2021), "Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe", World Bank, Washington DC. Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/10986/35276>.
- Bassi, M. y otros (2012), Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo: Nueva York.
- Berger, C. (2021), "Los aprendizajes que nos deja la crisis con un vaso medio lleno". Columna publicada en El Mostrador. Disponible [en línea] <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2021/01/01/1592384/>.
- Berlinski, S. y N. Schady (2015), "Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas", BID, Nueva York. Disponible [en línea] https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas.pdf.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2021), Desarrollo de habilidades en América Latina y el Caribe: Desafíos y estrategias. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/desarrollo-de-habilidades-en-america-latina-y-el-caribe-desafios-y-estrategias>.
- Bessent, A. M. y E. W. Bessent (1980) "Determining the Comparative Efficiency of Schools through Data Envelopment Analysis", *Educational Administration Quarterly*, 16(2), pp. 57-75. doi: 10.1177/0013161X8001600207.
- Bodewig, C. (2021), "Evaluando la dimensión socioemocional de estudiantes en la pandemia y la reapertura". *Inter-American Dialogue*. Disponible [en línea] https://www.youtube.com/watch?v=mBVFHAX-28&ab_channel=Inter-AmericanDialogue.
- Braslavsky, C. (2019), La discriminación educativa en la Argentina. UNIPE Editorial Universitaria. Disponible [en línea] <https://editorial.unipe.edu.ar/colecciones/ideas-en-la-educacion-argentina/materiales/la-discriminacion-educativa-en-argentina-detail>.
- Braslavsky, C. (ed.) (2001), La educación secundaria, cambio o inmutabilidad. Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos, Santillana.
- Broadband Commission for Sustainable Development (2021), "Connecting Learning Spaces: Possibilities for Hybrid Learning". Working Group Report on Digital Learning, 2021. Disponible [en línea] <https://broadbandcommission.org/download/4156/>.
- Cardini, A. y otros (2021), "Educar en tiempos de pandemia: Un nuevo impulso para la transformación digital del sistema educativo en la Argentina". Documento para discusión N° IDB-DP-00864 IDB.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), "Memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social. Educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración", (LC/TS.2022/18). Santiago. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47802-memoria-primer-seminario-regional-desarrollo-social-educacion-america-latina>.
- _____ (2022b), Panorama Social de América Latina 2021, (LC/PUB.2021/17-P). Santiago. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/S2100655_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- _____ (2021a), Panorama Social de América Latina 2020, (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.
- _____ (2021b), Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe (LC/CCITIC.3/3). Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2021c), "Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe", (LC/CDS.4/3), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2021d), "Observatorio de Igualdad de Género. Tiempo total de trabajo". Disponible [en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempototal-trabajo>.
- _____ (2021e), Tecnologías digitales para un nuevo futuro, (LC/TS.2021/43). Santiago. Publicación de las Naciones Unidas. Documento de proyecto.
- _____ (2020a), Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad, (LC/SES.38/3-P/Rev.1). Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2020b), Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19, Informe Especial Covid-19 N° 7. Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019), "Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional" (LC/CDS.3/3). Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2010), Panorama Social de América Latina 2010, (LC/G.2481-P). Santiago. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1236>.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/S2000522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19". Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>.

- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021), "Pandemia de COVID-19: el derecho a estudiar de las niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe", Boletín Desafíos – N° 24.
- _____. (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19". Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46489-proteccion-social-familias-ninos-ninas-adolescentes-america-latina-caribe-un>.
- CEPAL/UNICEF/Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños (2020), "Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19", Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF, Santiago, noviembre.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2017), "Financiamiento y gasto educativo en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo (LC/TS.2017/95), División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Clarke-Stewart, A. y G. Fein (1983), "Early Childhood Programs", en M. Haith y J. Campos (eds.) *Handbook of child psychology Vol. 2: Infancy and developmental psychobiology*, Wiley.
- Cunha, F. y J. Heckman (2007), "The Technology of Skill Formation", *American Economic Review*, 97 (2): 31-47.
- Educación 2020 y Co-Crecer (2022), *Innovación en Educación Rural: Avanzando hacia una metodología de Tutorías entre Pares en Honduras y Nicaragua*, Documento de Trabajo TEPA, Santiago de Chile.
- Ehren, M. y J. Baxter (2021), "Trust, Accountability and Capacity in Education System Reform Global Perspectives in Comparative Education", Routledge, New York.
- EFAPE (Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação) "Paulo Renato Costa Souza" (2022), Programa de Recuperação e Aprofundamento. Disponible [en línea] <https://efape.educacao.sp.gov.br/curriculopaulista/recuperacao-e-aprofundamento/>.
- Fábregas, R. (2017), "Broadcasting Human Capital? The Long-Term Effects of Mexico's Telesecundarias", Working paper, University of Texas, Austin
- Ferraz, M. (2021), "Evaluando la dimensión socioemocional de estudiantes en la pandemia y la reapertura". *Inter-American Dialogue*. Disponible [en línea] https://www.youtube.com/watch?v=mBVFHAJX-28&ab_channel=Inter-AmericanDialogue.
- Fullan, M. y otros (2020), *Education Reimagined: The Future of Learning. Remote to Hybrid Learning. A position paper on a paradigm shift for education*.
- Gajardo, M. (2020), "Desarrollo educativo en América Latina. Tendencias globales. Desafíos regionales", Documento de Trabajo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile. Disponible [en línea] https://flacsochile.org/doc/2020/Desarrollo_Educativo_en_AL_Nov_2020.pdf.
- Global Education Forum (2021), "Action Memo on Digital Learning for All", Background Document 4.
- Gobierno de Bogotá (2022), "Aprende en casa". Disponible [en línea] <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/coronavirus/asi-funciona-estrategia-aprende-en-casa#:~:text=La%20estrategia%20'Aprende%20en%20Casa,apoyo%20como%20libros%20o%20cartillas>.
- Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2021), "Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19" (LC/TS.2021/68), Santiago, Naciones Unidas, 2021.
- Heckman, J. (2012), "Giving Kids a Fair Chance". MIT Press.
- Heckman, J. y D. Masterov (2007), "The Productivity Argument for Investing in Young Children", *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446-493. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1467-9353.2007.00359.x>.
- Herrero, A. y otros (2022), "Evaluación en pandemia: ¿cómo diagnosticamos las pérdidas de aprendizajes para informar los esfuerzos de recuperación?", *El Diálogo Interamericano*, Grupo Banco Mundial.
- Instituto Península (2020), "Sentimento e percepção dos professores brasileiros nos diferentes estágios de Coronavírus". Disponible [en línea] <https://institutopeninsula.org.br/pesquisa-sentimento-e-percepcao-dos-professores-nos-diferentes-estagios-do-coronavirus-no-brasil/>.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.) (2018), "El gasto en educación: cuando cada centavo cuenta. Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jones, S., S. Bouffard y R. Wessbourd (2013), *Educators' Social and Emotional Skills Vital to Learning*, *Phi Delta Kappan*, 94(8), 62-65. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1177/003172171309400815>.
- López, N. (2021), "Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina", Documentos de proyecto (LC/TS.2021/128). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47364-generacion-politicas-desarrollo-integral-adolescentes-america-latina>.

- Lugo, M. (2021), "Políticas digitales y educación. Temas recurrentes y notas de apertura para una agenda postpandemia", *Propuesta Educativa*, ISSN 1995 – 7785. Número 56, Año 30, Vol.2, Noviembre 2021.
- Martínez A. (2021), "Brechas digitales y derecho a la educación durante la pandemia por COVID-19", *Propuesta Educativa*, ISSN 1995 – 7785. Número 56, Año 30, Vol.2, Noviembre 2021.
- Mateo Díaz M. y Ch. Lee (2020), "Tecnología: lo que puede y no puede hacer por la educación - Una comparación de cinco historias de éxito". Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Marinho, M. y M. Castillo (2022), "Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y niñas en América Latina y el Caribe: la urgencia de avanzar hacia sistemas de protección social sensibles a los derechos de la niñez", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/25)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministério da Educação (2022), "Avaliações Diagnósticas e Formativas". Disponible [en línea] <https://plataformadeavaliacaoemonitoramento.caeddigital.net/#!/pagina-inicial>.
- Miranda, R., C. Bazán y C. Nureña (2021), Bienestar docente e impacto de la pandemia de COVID-19 en escuelas rurales multigrado. Un estudio cualitativo con docentes de tres regiones del Perú. GRADE: Lima. Disponible [en línea] http://www.grade.org.pe/creer/archivos/bienestar-docente_vers4.pdf.
- Naciones Unidas (2022), "Transforming Education Summit Thematic Action Track 4 on 'Digital learning and transformation'".
- _____(2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina*, (LC/G.2331-P), CEPAL, Santiago.
- _____(2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- Navarro-Sola, L. (2019), "Secondary School Expansion through Televised Lessons: The Labor Market Returns of the Mexican Telesecundaria". Disponible [en línea] https://laianaso.github.io/laiavarrosola.com/Navarro-Sola_JMP.pdf.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021a), "21st-Century Readers: Developing Literacy Skills in a Digital World, PISA", OECD Publishing: Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/a83d84cb-en>.
- _____(2021b), *Supporting young people's mental health through the COVID-19 crisis*, Policy brief. Disponible [en línea] <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-young-people-s-mental-health-through-the-covid-19-crisis-84e143e5/>.
- _____(2019), "PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed", PISA, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.
- OECD-Education International (2021), *Principles for an Effective and Equitable Educational Recovery*, OECD Publishing, Paris.
- Parker M. y P. Alfaro (2021), "Education during the covid—19 pandemic: access, inclusion and psychosocial support leaving no Caribbean child behind", *Documentos de proyecto*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/education_during_the_covid-19_pandemic.pdf.
- Perusia, J.C. (2021), "Evaluaciones educativas, una herramienta esencial en la pandemia". Disponible [en línea] <https://www.cippec.org/textual/evaluaciones-educativas-una-de-las-respuestas-a-la-segunda-ola-de-la-crisis/>.
- REDOFEM (Red Docente Feminista) (2021), "Impacto en la vida personal y laboral de profesoras y profesores en Chile, a un año de crisis sanitaria", *Encuesta Docente*, Comisión Educación Cámara de Diputados y Diputadas de Chile.
- Reimers, F. y R. Opertti (2021), "Aprender a reconstruir futuros mejores para la educación. Lecciones de innovación educativa durante la pandemia del COVID-19", UNESCO, Ginebra.
- Rico, M.N. y D. Trucco (2013), "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro", *Documentos de proyecto* (LC/L.3791). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35950-adolescentes-derecho-la-educacion-al-bienestar-futuro>.
- Ripani, M.F. (ed.) (2022), *Educación y tecnología: El desafío de la sustentabilidad en América Latina*. Fundación Ceibal, Uruguay.
- Ripani, F y A. Zucchetti (2020), "México: Aprende en Casa (Learning at home)", *Education continuity stories series*, OECD Publishing, Paris.
- Rivas, A. y otros (2020), *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*, Fundación Santillana, Madrid.

- Rivas, F. (2021), "El financiamiento de la educación en América Latina. Investigaciones y estudios. 2013-2019", Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIEP UNESCO).
- Rossel C. (2022), "Prestaciones familiares y cuidados de larga duración: apuestas estratégicas para un Estado de bienestar en América Latina", en prensa, CEPAL.
- Rossel, C. y otros (2022), "Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes", Documentos de proyecto (LC/TS.2021/202). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47706-transferencias-monetarias-contributivas-educacion-impacto-aprendizajes>.
- Schleicher, A. (2022), Building on COVID-19's Innovation Momentum for Digital, Inclusive Education, International Summit on the Teaching Profession, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/24202496-en>.
- Sunkel G., D. Trucco y A. Espejo (2014), "La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional" (LC/L.3601). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tedesco, J. C. (Comp.) (2005), "¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?" Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIEP), UNESCO.
- Tejada, A. y otros (2022), "Evaluación en pandemia: ¿Cómo diagnosticamos las pérdidas de aprendizajes para informar los esfuerzos de recuperación?", El Diálogo: Grupo Banco Mundial. Disponible [en línea] https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Evaluacion-en-pandemia_v05.pdf.
- Trucco, D., M. Claro y P. Cabello (2022), "Desigualdades y participación en la sociedad digital: experiencias en línea de niñas, niños y adolescentes en el Brasil y Chile", Revista de la CEPAL N° 137 (LC/PUB.2022/8-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/en/node/57106>.
- Trucco, D. y A. Palma (eds.) (2020), "Infancia y Adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay", Documentos de Proyecto (LC/TS.2020/18/REV.1). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021a), "Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación", (ED-2021/WS/20). UNESCO: Paris. Disponible [en línea] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa.
- ____ (2021b), Global education monitoring report, 2021/2: non-state actors in education: who chooses? who loses?, Equipo del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379875>.
- ____ (2021c), "Rewired Global Declaration on Connectivity for Education".
- ____ (2021d), Los sistemas de información educativa frente a la pandemia de COVID-19.
- ____ (2020), "Act now: Reduce the impact of COVID-19 on the cost of achieving SDG 4", Policy Paper 42. UNESCO-GEM Report.
- ____ (2018a), "Global education monitoring report 2019: Migration, displacement and education: Building bridges, not walls", Equipo del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo.
- ____ (2018b), "Re-orienting Education Management Information Systems (EMIS) towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning", *Working Papers on Education Policy* 5, Paris.
- ____ (2017), "Rendir cuentas en el ámbito de la educación". UNESCO: Paris. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261016>.
- ____ (2015), "Education 2030: Equity and quality with a lifelong learning perspective, Insights from the EFA Global Monitoring Report's World Inequality Database on Education (WIDE)", Policy Paper 20.
- UNESCO IBE (International Bureau of Education) (2021), "Educación en un mundo post-COVID: consideraciones adicionales", IBE/2021/WP/CD/43 Rev.
- UNESCO OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022), Educación en América Latina y el Caribe en el segundo año de la COVID-19. UNESCO: Santiago. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381715>.
- ____ (2021a), "Las respuestas educativas nacionales frente a la COVID-19: El panorama de América Latina y el Caribe". OREALC-UNESCO: Santiago. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377074>.
- ____ (2021b), "Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen Ejecutivo".

- _____ (2021c), "Habilidades socioemocionales en América Latina y el Caribe: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)".
- UNESCO UIS (Instituto de Estadística de la UNESCO) (2009), Plan de datos educativos: Manual de instrucción para el reporte internacional de datos.
- UNESCO OREALC/UNICEF (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2022), "Educación en América Latina y el Caribe en el segundo año de la COVID-19".
- UNESCO/UNICEF (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2007), "A Human rights-based approach to Education for All: a framework for the realization of children's right to education and rights within education", New York.
- UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), "Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030. 2015-2020" (en prensa).
- UNESCO/UNICEF/Banco Mundial/OCDE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Banco Mundial/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021), What's Next? Lessons on Education Recovery : Findings from a Survey of Ministries of Education amid the COVID-19 Pandemic. UNESCO: Paris. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36393> License: CC BY-SA 3.0 IGO.
- UNESCO/UNICEF/Banco Mundial (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Banco Mundial) (2020), "What Have We Learnt? Overview of Findings from a Survey of Ministries of Education on National Responses to COVID-19". Paris, New York, Washington D.C.
- UNESCO/PNUD/UNFPA/ACNUR/UNICEF/ONU Mujeres/Grupo del Banco Mundial/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/ONU Mujeres/Grupo del Banco Mundial/Organización Internacional del Trabajo) (2015), "Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos".
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021), "Sostener, Cuidar, Aprender. Lineamientos para el Apoyo Socioemocional en las Comunidades Educativas", Santiago.
- _____ (2020a), "El impacto del COVID-19 en la salud mental de adolescentes y jóvenes", UNICEF. Disponible [en línea] <https://www.unicef.org/lac/el-impacto-del-covid-19-en-la-salud-mental-de-adolescentes-y-j%C3%B3venes>.
- _____ (2020b), "Reimagine Education. Summary Case of Investment".
- Valenzuela, J. y N. Yáñez (2022), "Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: dos décadas de avances y desafíos", Documentos de proyecto (LC/TS.2022/50), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47877-trayectoria-politicas-inclusion-educacion-superior-america-latina-caribe>.
- Vincent-Lancrin, S., C. Cobo y F. Reimers (eds.) (2022), "How Learning Continued during the COVID-19 Pandemic: Global Lessons from Initiatives to Support Learners and Teachers", OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/bbeca162-en>.
- Walker, J. (2021), "Evaluando la dimensión socioemocional de estudiantes en la pandemia y la reapertura". Inter-American Dialogue. Disponible [en línea] https://www.youtube.com/watch?v=mBVFHAJX-28&ab_channel=Inter-AmericanDialogue.
- Weaver, R. y B. Rockman (2015), "Examinando los efectos de las instituciones", en G. O'Donnell, y otros (eds.), Capacidades estatales. Diez textos fundamentales, Buenos Aires: CAF, pp. 357-407.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

243. Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, Mariana Huepe, Amalia Palma y Daniela Trucco (LC/TS.2022/149), 2022.
242. Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política, Carmelo Mesa-Lago (LC/TS.2022/99), 2022.
241. Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión, Laís Abramo, Daniela Trucco, Heidi Ullmann, Andrés Espejo (LC/TS.2021/138) Santiago, 2021.
240. Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina, Laís Abramo, (LC/TS.2021/137), 2021.
239. Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas, Magdalena Claro y otros (LC/TS.2021/125), 2021.
238. América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social, Fernando Filgueria, Luis Miguel Galindo, Cecilia Giambruno y Merike Blofield, (LC/TS.2020/149), 2020.
237. COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana, Sergio Meresman y Heidi Ullmann, (LC/TS.2020/122), 2020.
236. La matriz de la desigualdad social en Panamá, Simone Cecchini, Raúl Holz y Alexis Rodríguez, (LC/TS.2020/121), 2020.
235. Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries, Merike Blofield, Cecilia Giambruno and Fernando Filgueira, (LC/TS.2020/112), 2020.
234. Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe, Sebastián Moller (LC/TS.2020/87), 2020.

POLÍTICAS SOCIALES

Números publicados:

- 243 Educación en tiempos de pandemia
Una oportunidad para transformar
los sistemas educativos en
América Latina y el Caribe
Mariana Huepe, Amalia Palma y Daniela Trucco
- 242 Pensiones de capitalización
individual en América Latina
Efectos, reformas, impacto del COVID-19
y propuestas de política
Carmelo Mesa-Lago
- 241 Jóvenes y familias
Políticas para apoyar trayectorias de
inclusión
*Laís Abramo, Daniela Trucco, Heidi Ullmann
y Andrés Espejo*
- 240 Políticas para enfrentar los desafíos
de las antiguas y nuevas formas de
informalidad en América Latina
Laís Abramo

