

Educación en América  
Latina y el Caribe en el  
segundo año de la COVID-19

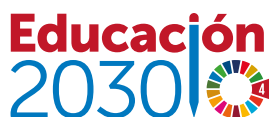
---

### La UNESCO: líder mundial en educación

La educación es la máxima prioridad de la UNESCO porque es un derecho humano esencial y la base para consolidar la paz y el desarrollo sostenible. La UNESCO es la agencia de las Naciones Unidas especializada en educación. Proporciona un liderazgo a nivel mundial y regional para reforzar el desarrollo, la resiliencia y la capacidad de los sistemas educativos nacionales al servicio de todos los estudiantes. La UNESCO lidera los esfuerzos para responder a los desafíos mundiales actuales mediante un aprendizaje transformador, con un enfoque especial en la igualdad de género y África a través de todas sus acciones.

### La Agenda Mundial de Educación 2030

En calidad de organización de las Naciones Unidas especializada en educación, la UNESCO ha recibido el encargo de dirigir y coordinar la Agenda de Educación 2030. Este programa forma parte de un movimiento mundial encaminado a erradicar la pobreza mediante la consecución, de aquí a 2030, de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La educación, fundamental para alcanzar todos estos objetivos, cuenta con su propio objetivo específico, el ODS 4, que se ha propuesto *“garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”*. El Marco de Acción de Educación 2030 ofrece orientación para la aplicación de este ambicioso objetivo y sus compromisos.



---

Publicado en 2022 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), Enrique Delpiano 2058, 7511019 Santiago, Chile, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), C/Alberto Tejada, Edificio 102, Ciudad del Saber, Panamá (Panamá).

© UNESCO 2022

ISBN 978-92-3-300187-9



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto ([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp)).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO o UNICEF ni comprometen a estas organizaciones.

Ilustración de cubierta: Alessandro Biascioli/Shutterstock.com.

Edición y diagramación: Fértil Provincia SpA. ([tipografica.io](http://tipografica.io)).

# Las respuestas educativas nacionales a la pandemia

Desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones del mundo con mayor dificultad para retomar las clases presenciales de forma masiva.

Desde abril de 2020 se ha puesto en marcha un conjunto de estrategias nacionales para garantizar la continuidad de la educación a través de estrategias de educación remota. Luego de más de un año de transitar por esta experiencia, los países comenzaron a definir e implementar programas educativos dentro de los planes nacionales de recuperación para abordar, entre otros, la pérdida de aprendizaje y el aumento de la desvinculación educativa.

El objetivo de esta publicación es conocer mejor las respuestas educativas nacionales planificadas y/o implementadas por los gobiernos de la región durante el segundo año de la pandemia, identificar patrones comunes y proporcionar a los países esta información para mejorar sus planes de respuesta y recuperación.

Esta publicación presenta los resultados de la tercera ronda de la encuesta global conjunta (UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE) sobre respuestas educativas nacionales a la COVID-19 e información sobre la situación de la apertura de escuelas durante 2021.

**20**  
países no lograron  
la apertura completa  
de las escuelas  
en 2021



unesco

*«Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres y las mujeres, es en la mente de los hombres y las mujeres donde deben erigirse los baluartes de la paz.»*

Educación en América

Latina y el Caribe en el

segundo año de la COVID-19

# Prólogo

La escuela de Melany cerró en marzo de 2020, cuando estaba a punto de empezar el año escolar. Pese a la rápida adaptación de sus maestros a las clases virtuales, Melany no tenía ni internet ni computadora en su casa, solo el celular de su mamá con minutos limitados. Enseguida comprendió que no podía seguir sus estudios. No lo pudo hacer hasta la reapertura de su colegio, diecinueve meses después. Melany es una de los 160 millones de estudiantes afectados por la peor y más prolongada crisis educativa de la historia reciente de América Latina y el Caribe. Cuando la pandemia llegó a la región, los gobiernos se vieron obligados a suspender las clases presenciales de manera masiva y desplegar rápidamente un conjunto de estrategias para que los estudiantes siguieran aprendiendo de manera remota.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados, los niños y las niñas han aprendido mucho menos durante la pandemia. Los y las más vulnerables como Melany —los que más dependen de la educación para salir adelante— no tuvieron acceso ni a internet para seguir sus clases, ni a los útiles escolares imprescindibles para continuar su educación desde casa. En la actualidad todavía hay muchas de estas inequidades que excluyen a miles de niños, niñas y adolescentes de la educación. El desigual acceso y aprendizaje de los estudiantes se ha visto incrementado por las diferencias en infraestructura escolar, el acceso a equipos informáticos y conectividad en las escuelas y hogares, o en los déficits en el desarrollo de habilidades digitales de docentes y estudiantes.

El cierre prolongado de las escuelas ha traído consigo graves consecuencias y costos para las comunidades más vulnerables y para toda la sociedad. Más allá de la pérdida de aprendizajes, cuanto más prolongados han sido los cierres, mayor ha sido el riesgo de los y las estudiantes de abandonar sus estudios, de verse obligados a trabajar, casarse o unirse tempranamente,

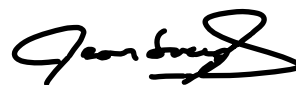
o de ser víctimas de violencia o abuso. Los avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible están retrocediendo a causa de la pandemia, incluyendo el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: «Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos». También ha afectado al cumplimiento de las metas previstas para 2030, que ya eran un desafío antes de la irrupción de la COVID-19, y a las del Decenio de Acción para el Desarrollo Sostenible que iniciaba en 2020.

En este contexto de emergencia educativa, organismos como la UNESCO y UNICEF han acompañado a los gobiernos en generar conocimiento sobre la situación de los sistemas educativos de la región y en diseñar programas de respuesta y recuperación. Reconocer los principales logros, dificultades y desafíos a los que se enfrentan los países permite identificar aspectos claves para las estrategias de retorno a clases presenciales, así como atenuar o revertir los impactos negativos que ha provocado la emergencia sanitaria en los aprendizajes y en las desigualdades educativas.

Con ese objetivo ponemos a disposición de los países esta publicación que presenta una síntesis de tendencias regionales observadas durante el segundo año de la pandemia. Utilizando información que los propios ministerios de Educación nos han proporcionado a través de la encuesta global sobre respuestas educativas nacionales a la COVID-19, así como otros instrumentos de monitoreo, identificamos prácticas comunes, actividades y programas implementados durante ese periodo. Esperamos que esta información sea un aporte para los nuevos planes de reapertura y programas de recuperación. Está en las manos de todos convertir la crisis de la pandemia en una oportunidad para hacer que las escuelas sean más inclusivas y de mejor calidad para todos los niños y niñas.



Claudia Uribe | Directora  
Oficina Regional de Educación para América Latina y el  
Caribe. OREALC/UNESCO Santiago



Jean Gough | Directora Regional  
América Latina y el Caribe UNICEF

# Agradecimientos

El estudio *Educación en América Latina y el Caribe en el segundo año de la COVID-19* es una iniciativa de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO).

Esta publicación se realizó bajo el liderazgo de Claudia Uribe, Directora de la OREALC/UNESCO Santiago y Jean Gough, Directora Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

Esta publicación fue coordinada por Alejandro Vera (OREALC/UNESCO Santiago) y su elaboración estuvo

a cargo de un equipo conformado por Ivana Zacarías y Martín Scasso, consultores de la OREALC/UNESCO Santiago. Por parte de UNICEF, Italo Dutra, Vincenzo Placco, MiRi Seo y Esther Narváez participaron de la elaboración y supervisión de esta publicación.

Los autores agradecen los valiosos aportes y comentarios de Daniela Trucco, Alejandro Morduchowicz, Paula Razquin, Romina Kasman y Mary Guinn Delaney.

La publicación ha sido posible gracias al esfuerzo colectivo de todos y todas quienes participaron en su edición y diseño.

# Índice

<b>Introducción</b>		10
<b>Capítulo 1</b>	Evolución de las clases presenciales	12
<b>Capítulo 2</b>	Volver a las aulas: ¿cómo planificaron los países el regreso a la presencialidad en 2021	16
<b>Capítulo 3</b>	Medidas para abordar las brechas de aprendizaje	21
<b>Capítulo 4</b>	Los más afectados: ¿qué sabemos de los estudiantes desvinculados y de los que pertenecen a grupos más vulnerables	26
<b>Capítulo 5</b>	Medidas de apoyo a los docentes en el contexto de la pandemia	30
<b>Capítulo 6</b>	Decisiones sobre financiamiento educativo para 2021	34
<b>Capítulo 7</b>	Reflexiones finales	37
<b>Referencias</b>		39

## Listado de figuras y recuadros

<b>Figura 1</b>	Estatus mensual de apertura de las escuelas, por país. Países de América Latina y el Caribe. Abril de 2020 a diciembre de 2021	13
<b>Figura 2</b>	Porcentaje diario de países con las escuelas cerradas y con las escuelas totalmente abiertas, por región. 1 de abril 2020 al 31 de diciembre 2021	14
<b>Figura 3</b>	Porcentaje de personas vacunadas contra la COVID-19 según estatus de apertura de las escuelas, al primer día del mes. Países de América Latina y el Caribe. Mayo, septiembre y diciembre 2021. Entre paréntesis se indica el total de países en cada categoría	15
<b>Figura 4</b>	Porcentaje de países según niveles de decisión considerados para la implementación de medidas de respuesta a la pandemia, por tipo de decisión. Países de América Latina y el Caribe	17
<b>Figura 5</b>	Porcentaje de países según ajustes realizados o previstos en el calendario escolar y/o el plan de estudios, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe	18
<b>Figura 6</b>	Porcentaje de países según áreas de aprendizaje priorizadas en los ajustes curriculares, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe que afirman haber realizado ajustes curriculares	18
<b>Figura 7</b>	Porcentaje de países según ajustes realizados o previstos en el calendario escolar y/o el plan de estudios, por trimestre del año calendario en que inicia el año académico. Países de América Latina y el Caribe	19
<b>Figura 8</b>	Porcentaje de países según criterios utilizados para definir el cierre de escuelas. Países de América Latina y el Caribe	19
<b>Figura 9</b>	Porcentaje de países según ítems incluidos en los protocolos de salud de reapertura. Países de América Latina y el Caribe	20
<b>Figura 10</b>	Porcentaje de países según protocolos de transporte y movilidad de estudiantes implementados o previstos. Países de América Latina y el Caribe	20
<b>Figura 11</b>	Porcentaje de países según estrategias de reapertura implementadas en 2020, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe	21
<b>Figura 12</b>	Porcentaje de países según medidas implementadas tras la reapertura para abordar las brechas de aprendizaje, por nivel educativo y región. Países de América Latina y el Caribe	23

<b>Figura 13</b>	Porcentaje de países según criterios de organización del tiempo adicional para la recuperación de aprendizajes tras la reapertura de las escuelas en 2020, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe	24
<b>Figura 14</b>	Porcentaje de países según medidas implementadas para evaluar las pérdidas de aprendizaje. Países de América Latina y el Caribe	24
<b>Figura 15</b>	Porcentaje de países según proporción estimada de estudiantes que siguieron la educación a distancia en 2020, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe	27
<b>Figura 16</b>	Porcentaje de países según proporción estimada de estudiantes que volvieron a la escuela luego de las reaberturas, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe	27
<b>Figura 17</b>	Porcentaje de países según medidas de apoyo a poblaciones específicas implementadas durante el cierre de escuelas. Países de América Latina y el Caribe	28
<b>Figura 18</b>	Porcentaje de países según medidas de apoyo a poblaciones específicas implementadas en la reapertura. Países de América Latina y el Caribe	29
<b>Figura 19</b>	Porcentaje de países según proporción aproximada de docentes que recibió capacitación y material para la educación a distancia. Países de América Latina y el Caribe	30
<b>Figura 20</b>	Porcentaje de países según medidas implementadas de apoyo a docentes. Países de América Latina y el Caribe	31
<b>Figura 21</b>	Porcentaje de países según medidas de contratación de personal docente y no docente en 2021. Países de América Latina y el Caribe	31
<b>Figura 22</b>	Porcentaje de países según medidas de modificación en los pagos a docentes. Países de América Latina y el Caribe	32
<b>Figura 23</b>	Porcentaje de países según decisiones implementadas sobre financiamiento educativo en 2021. Países de América Latina y el Caribe	34
<b>Figura 24</b>	Porcentaje de países según cambios implementados en la distribución del gasto en 2020/2021. Países de América Latina y el Caribe	35
<b>Figura 25</b>	Porcentaje de países según criterios implementados para asignar recursos públicos adicionales. Países de América Latina y el Caribe	35
<b>Figura 26</b>	Porcentaje de países según fuente de financiamiento para la seguridad de estudiantes y personal. Países de América Latina y el Caribe	36
<b>Recuadro 1</b>	Categorías utilizadas para monitorear el cierre y reapertura de las escuelas	14
<b>Recuadro 2</b>	El gobierno de la crisis en educación: entre lo supranacional y lo subnacional	16
<b>Recuadro 3</b>	La priorización del currículo en Brasil y Ecuador	18
<b>Recuadro 4</b>	El nivel preprimario, un llamado de atención	22
<b>Recuadro 5</b>	Ajustes en la estrategia evaluativa en el Caribe	23
<b>Recuadro 6</b>	Medidas para la recuperación de aprendizajes en Colombia	25
<b>Recuadro 7</b>	Ejemplos de programas de seguimiento y recuperación de estudiantes desvinculados	27
<b>Recuadro 8</b>	Iniciativas dirigidas a estudiantes con discapacidad	29
<b>Recuadro 9</b>	El apoyo socioemocional a estudiantes y docentes en el contexto de la pandemia	32
<b>Recuadro 10</b>	Encuestas nacionales a docentes y directivos	33
<b>Recuadro 11</b>	El financiamiento externo educativo en pandemia: el rol de la Alianza Mundial para la Educación (GPE) en la región	36

# Introducción

En 2020, 1.600 millones de niños, niñas y adolescentes vieron afectada su escolaridad como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 (UNESCO, UNICEF y The World Bank, 2021), y en muchos países del mundo el cierre total o parcial de los centros educativos para clases presenciales continuó también en 2021. En América Latina y el Caribe, 160 millones de estudiantes han sido afectados, especialmente de los grupos en situación de vulnerabilidad (CEPAL-UNESCO, 2020). De acuerdo con proyecciones de la UNESCO para 2020, 24 millones de estudiantes en el mundo desde el nivel inicial al superior estaban en riesgo de no volver a una institución educativa, de los cuales más de tres millones pertenecían a nuestra región (UNESCO, 2020b).

Esta situación supone una emergencia educativa sin precedentes, en un contexto que ya antes de la pandemia era complejo en términos de disponibilidad de recursos, cobertura, equidad y calidad (UNESCO/OREALC y BID, 2020). Más aún, también amenaza el cumplimiento del Objetivo del Desarrollo Sostenible 4 y la Agenda de Educación 2030 (UNESCO, 2019).<sup>1</sup>

La suspensión de clases presenciales no solo afectó los procesos de enseñanza-aprendizaje. También se discontinuó, en muchos casos, la alimentación escolar de niños y niñas, aumentó el estrés de docentes y estudiantes, y se incrementaron las probabilidades de violencia doméstica, de embarazo adolescente y de trabajo infantil, tal como se vio en crisis anteriores (García Jaramillo, 2020).

En este contexto, la UNESCO, la UNICEF, el Banco Mundial y la OCDE han llevado adelante un estudio conjunto en base a la *Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19*, con el objetivo de conocer y dar seguimiento a las medidas implementadas por los ministerios de Educación para responder a la pandemia, asegurar la continuidad pedagógica y retornar a la presencialidad.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

<sup>2</sup> Los datos y el material asociado a esta iniciativa pueden ser consultados en el sitio web <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>. Los resultados globales de la tercera ronda se presentan en

Esta encuesta se planificó en diferentes rondas de levantamiento de información de modo de registrar los cambios de situación en los países. A la fecha de elaboración de este informe han finalizado tres rondas: la primera, entre mayo y junio de 2020; la segunda, entre julio y septiembre del mismo año;<sup>3</sup> y una tercera ronda que captó información de la situación de los países entre febrero y abril de 2021<sup>4</sup> y es la que da origen al presente informe. La participación de la OCDE en la iniciativa conjunta se dio exclusivamente en la tercera ronda.

En base a las respuestas de los países de América Latina y el Caribe a esta encuesta, y otras fuentes complementarias, el objetivo de esta publicación es conocer mejor las respuestas educativas nacionales planificadas y/o implementadas por los gobiernos de la región durante el segundo año de la pandemia e identificar tendencias comunes.

El primer capítulo revisa la información de apertura de escuelas en 2021. El segundo analiza las principales medidas reportadas por los países para planificar la reapertura de escuelas y promover una mayor presencialidad. El tercero aborda las medidas para enfrentar las brechas de aprendizaje. El cuarto se dedica a las poblaciones expuestas a situación de vulnerabilidad. El quinto revisa las medidas de apoyo a los docentes. El sexto se dedica a temas de financiamiento educativo. La publicación concluye con algunas reflexiones finales y plantea desafíos para el 2022.

el documento *What's next? Lessons on Education Recovery* (UNESCO, UNICEF, The World Bank y OECD, 2021).

<sup>3</sup> Los resultados regionales de la primera y segunda ronda se analizaron en el documento *Las respuestas educativas nacionales frente a la COVID-19: el panorama de América Latina y el Caribe* (UNESCO OREALC, 2021a).

<sup>4</sup> Si bien la encuesta formalmente se implementó entre febrero y mayo del 2021, las respuestas de los países se registraron entre el 18 de febrero y el 16 de abril.

**Ficha técnica****Encuesta y metodología de la publicación<sup>1</sup>**

*Características.* El cuestionario se diseñó para que lo respondan funcionarios de los ministerios de Educación. La solicitud del llenado se realizó en forma simultánea con los ministros de Educación de los países y con las unidades de estadística. Se requirió la designación de dos funcionarios como puntos focales responsables de recopilar y presentar la información. La encuesta se refiere a todos los niveles educativos, excepto el de educación superior y la educación y formación técnica y profesional.

*Rondas.* La primera ronda se implementó a nivel global entre el 15 de abril y el 12 de junio de 2020. Participaron treinta países de América Latina y el Caribe. La segunda ronda se efectuó entre el 15 de julio y el 15 de octubre. Respondieron 25 países de la región, 19 de los cuales habían participado de la primera. La tercera ronda se aplicó entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 2021 (31 de marzo para los países de la OCDE).

Países participantes de la tercera ronda. 28 países participaron de la tercera ronda, 14 de América Latina y 14 del Caribe. En el caso de América Latina, completaron la encuesta Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, República Dominicana y Uruguay. En el Caribe, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Curazao, Granada, Guyana, Jamaica, Isla de San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, e Islas Turcas y Caicos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Para más información se pueden consultar las notas técnicas de la encuesta, publicadas [aquí](#).

<sup>2</sup> Países participantes en las rondas anteriores: solo primera ronda: Anguila, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Curazao, Guyana, Islas Turcas y Caicos, Nicaragua, Puerto Rico y República Dominicana; solo segunda ronda: Chile, San Vicente y las Granadinas, Aruba, San Cristóbal y Nieves, Brasil, Perú, Honduras, Uruguay, Guatemala e Islas Caimán; en ambas rondas: Montserrat, Belice, Cuba, Colombia, El Salvador, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, México, Ecuador, Costa Rica, Surinam, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, Venezuela y Santa Lucía.

*Dimensiones.* Las tres encuestas abordaron diferentes aspectos de la respuesta de los países a la COVID-19: principalmente, las modalidades de enseñanza a distancia implementadas, las medidas de apoyo destinadas a docentes, estudiantes y familias, la evaluación y el seguimiento de los aprendizajes, el financiamiento educativo y los cambios en el calendario escolar. La mayoría de las preguntas sufrieron variaciones entre los relevamientos. La tercera ronda, dado el momento en el que se implementó, fue la única que hizo foco en las experiencias de reapertura.

*Criterios de procesamiento.* Dados los objetivos de la publicación, se optó por trabajar exclusivamente con la información obtenida en la tercera ronda, en que las respuestas de los países se brindan en un escenario con experiencias más generalizadas de reapertura. Este informe se complementa con una publicación anterior que analiza las dos primeras encuestas (para más detalles, UNESCO OREALC, 2021a).

*Interpretación de los datos.* Dado que los datos analizados corresponden a respuestas a un cuestionario autoadministrado en un momento determinado, los resultados deben considerarse como tendencias regionales. Asimismo, las respuestas están sujetas al conocimiento o perspectiva de las áreas o equipos responsables de responder el cuestionario, por lo que el enfoque prioriza la mirada nacional por sobre la dimensión subnacional, y como muchas dimensiones de análisis pueden sufrir variaciones en plazos relativamente cortos de tiempo, se considera conveniente no enfatizar la mirada sobre un país en particular, sino la tendencia global.

*Recuadros de casos nacionales.* En la publicación se incluyen algunos recuadros con descripción de casos nacionales, elaborados en base a otras fuentes de información distintas a la encuesta. Estos casos son incorporados como ejemplos ilustrativos. No debe inferirse que la situación o política descrita es exclusiva de dicho país o tiene características especialmente destacadas, a menos que se lo indique explícitamente.

# Evolución de las clases presenciales

Con el fin de que los estudiantes<sup>5</sup> regresasen a la presencialidad, en 2021 la reapertura generalizada de escuelas se planteó como una estrategia probable en América Latina y el Caribe.<sup>6</sup> Sin embargo, lo que constituía una clara necesidad impuesta por las demandas educativas, pronto se matizó con la continuidad y profundización de la pandemia en muchos países de la región, periodo durante el cual hubo un recrudescimiento e incremento de los contagios respecto del año previo. Ante este nuevo escenario, las estrategias oscilaron entre aperturas totales, aperturas parciales, cierres y reaperturas, en todos los casos acompañadas de estrictos protocolos de sanidad y de políticas de apoyo a los estudiantes y docentes.

A pesar del contexto adverso, la tendencia observada en la mayoría de los países de la región ha sido de una mayor presencialidad en las escuelas durante 2021, a diferencia de lo que había ocurrido durante la primera mitad y buena parte del segundo semestre de 2020. Como se observa en la **figura 1**, que sintetiza los datos del *Seguimiento global de los cierres de escuelas* implementado por la UNESCO,<sup>7</sup> en 2021 se lograron más días de apertura parcial o total de las escuelas en relación con el 2020. Quince países de la región no tuvieron cierres totales (alternaron entre aperturas parciales y totales), poco más de la mitad pertenece a la región Caribe.<sup>8</sup> Sin embargo, solo ocho países (de los cuales, siete son del Caribe) acumularon más de doscientos días corridos de apertura total de las escuelas.

<sup>5</sup> En esta publicación se utilizan las expresiones «los estudiantes», «los docentes» y «los profesores» como plurales neutros para referirse a ambos géneros.

<sup>6</sup> Al respecto, la «Declaración del Comité de Dirección Regional ODS-E2030 de América Latina y el Caribe: Priorizar el derecho a la educación salvará el presente y futuro de América Latina y el Caribe», de marzo de 2021, llama a priorizar de manera urgente la reapertura segura de las instituciones educativas. Disponible en <https://on.unesco.org/3kPpX4f>.

<sup>7</sup> Más información sobre esta iniciativa de monitoreo y sus datos están disponibles en <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

<sup>8</sup> En contraste, según lo recogido en esta encuesta, en 2020 todos los países de la región habían cerrado sus escuelas en al menos un periodo, el 8% las abrió y cerró dos veces y un 4% lo hizo tres veces.

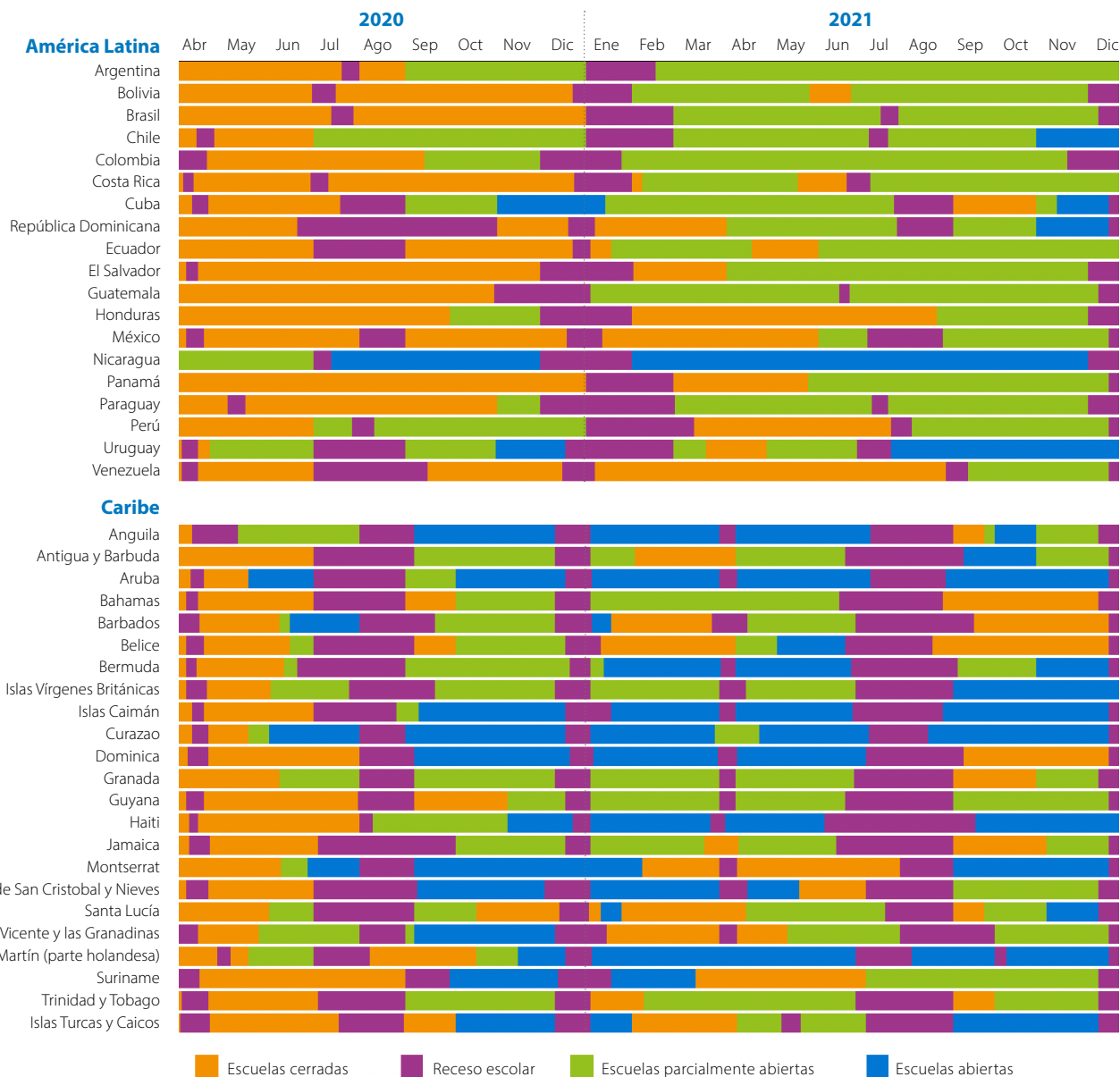
Los datos de la **figura 2** ponen la situación regional en el contexto global. Si bien han habido mejoras en América Latina y el Caribe, el nivel de apertura de escuelas es menor comparado con otras regiones del mundo, como Norteamérica y Europa Occidental, Este de Asia y el Pacífico o el África Subsahariana, donde el impacto de la COVID-19 en la suspensión de clases presenciales ha sido menor.

Mención aparte requiere la categoría de «apertura parcial». Esta abarca un conjunto heterogéneo de situaciones entre países, e incluso al interior de cada país en distintos momentos de tiempo. El concepto de *apertura parcial* incluye la situación de países donde la asistencia presencial ocurre solo en algunas regiones, solo para algunos grados o niveles, o donde hay formatos *híbridos* de asistencia presencial en tiempo reducido, con distinto nivel de cobertura (UNESCO, 2020a). Esta heterogeneidad de escenarios hace que esta categoría sea limitada para el análisis, ya que puede tratarse de aperturas parciales pequeñas o de gran escala.<sup>9</sup>

Una variable relevante a la hora de definir las aperturas en 2021, ausente durante el primer año de la pandemia, ha sido el nivel de avance de la vacunación. Si se hace un análisis cruzado entre los niveles de apertura y tasas de vacunación por país, surgen algunos datos interesantes (**figura 3**). En términos generales, los países que han mantenido las escuelas cerradas son los que tienen porcentajes de vacunación más bajos. Sin embargo, no pareciera haber una relación clara entre el porcentaje de vacunados y el estatus de apertura parcial o total: en ciertos momentos del año, los países con aperturas parciales habían alcanzado, en promedio, mayor porcentaje de población vacunada que aquellos con apertura total.

<sup>9</sup> Los informes regionales sobre la situación educativa durante la COVID-19 de la UNICEF analizan con mayor detalle las situaciones de apertura parcial (disponibles en <https://on.unesco.org/36S9Z6A>). Por otro lado, el Instituto de Estadísticas de la UNESCO también realiza estimaciones sobre la población estudiantil afectada por el cierre de escuelas, incluyendo escenarios de apertura parcial (disponibles en <https://on.unesco.org/3vFn0eb>).

**Figura 1. Estatus mensual de apertura de las escuelas, por país. Países de América Latina y el Caribe. Abril de 2020 a diciembre de 2021**



**Porcentaje de países con las escuelas abiertas**



Fuente de datos: UNESCO, Seguimiento mundial de los cierres de escuelas. <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

**Recuadro 1**

**Categorías utilizadas para monitorear el cierre y reapertura de las escuelas**

*Escuelas cerradas:* Cierres por mandato gubernamental de centros educativos que afectan a la mayoría o a toda la población estudiantil matriculada desde preprimaria hasta secundaria. No implica un corte de la continuidad educativa, ya que puede acompañarse de enseñanza remota.

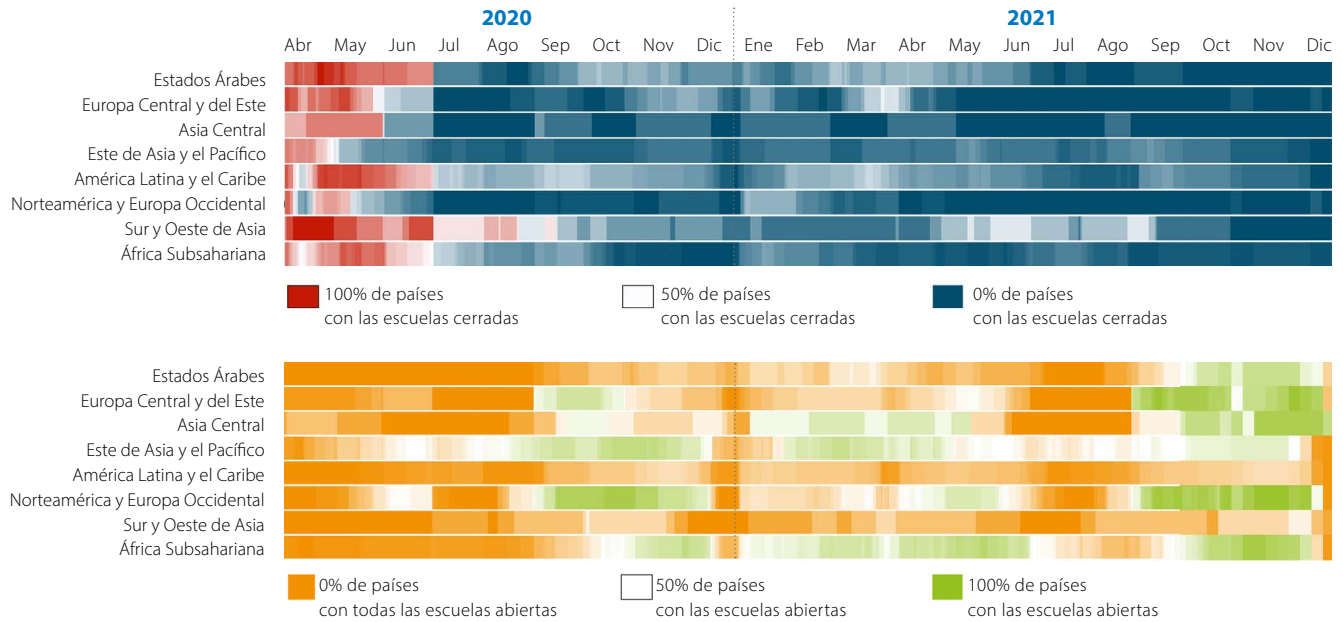
*Escuelas abiertas:* En la mayoría de las escuelas, las clases se imparten exclusivamente de forma presencial.

*Receso escolar:* La mayoría de las escuelas de todo el país están en receso académico programado.

*Escuelas parcialmente abiertas:* Las escuelas están: a) abiertas/cerradas solo en algunas regiones del país; y/o b) abiertas/cerradas solo para algunos grados/grupos de edad; y/o c) abiertas, pero con menos horas de clase presenciales, combinadas con aprendizaje a distancia (enfoque híbrido).

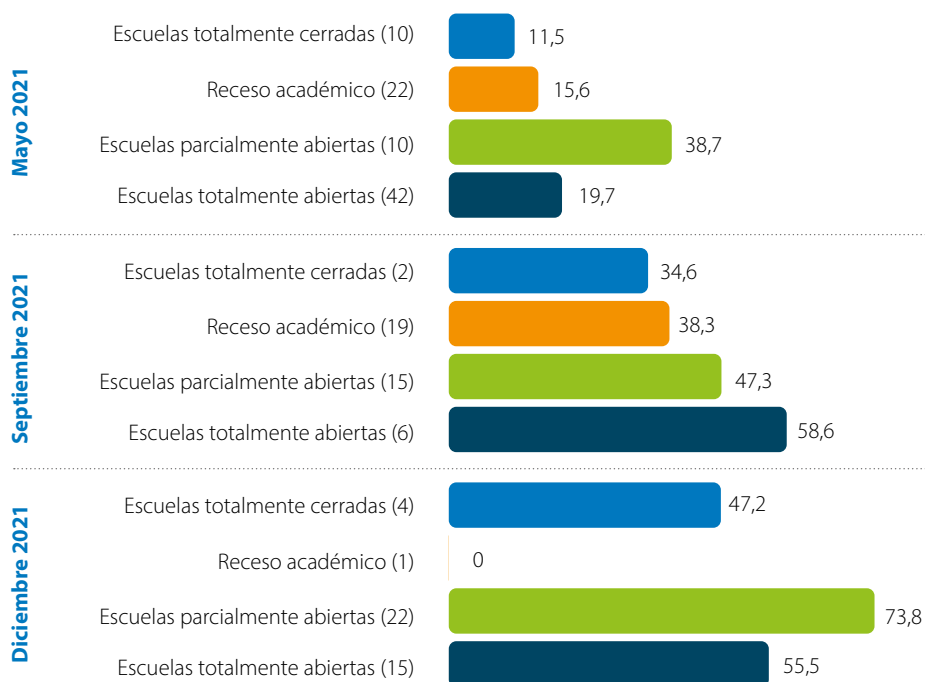
Fuente: UNESCO (2020a), p. 1.

**Figura 2. Porcentaje diario de países con las escuelas cerradas y con las escuelas totalmente abiertas, por región. 1 de abril 2020 al 31 de diciembre 2021**



Fuente de datos: UNESCO, Seguimiento mundial de los cierres de escuelas. <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.

**Figura 3. Porcentaje de personas vacunadas contra la COVID-19 según estatus de apertura de las escuelas, al primer día del mes. Países de América Latina y el Caribe. Mayo, septiembre y diciembre 2021. Entre paréntesis se indica el total de países en cada categoría.**



Fuentes de datos: UNESCO, Seguimiento mundial de los cierres de escuelas. <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse> y Mathieu et al. (2021). <https://covid19.who.int/info>.

## Volver a las aulas: ¿cómo planificaron los países el regreso a la presencialidad en 2021?

La priorización de la presencialidad en 2021 enfrentó a los ministerios de Educación a nuevas consideraciones sanitarias (tipo de reapertura, establecimiento de protocolos) y pedagógicas (estrategias de recuperación de aprendizajes, apoyo a docentes). Inclusive, más allá del cierre y apertura de escuelas, se tomaron distintas medidas para paliar los efectos de las crisis en los sistemas educativos.

¿Cuál fue la participación de los diferentes niveles de gobierno e instituciones educativas en estos casos? En la **figura 4** se observa una fuerte presencia de los

gobiernos centrales en las diferentes categorías de decisiones. Los niveles subnacionales y, sobre todo, las instituciones educativas, aparecen con mayor injerencia en las decisiones sobre recursos para continuar el aprendizaje durante el cierre de escuelas, la implementación de programas de apoyo adicionales para estudiantes, el establecimiento de requisitos para la presencialidad de docentes y la definición de medidas de higiene en las reaperturas (véase, además, el **recuadro 2** sobre niveles de decisión supranacionales y subnacionales).

### Recuadro 2

#### El gobierno de la crisis en educación: entre lo supranacional y lo subnacional

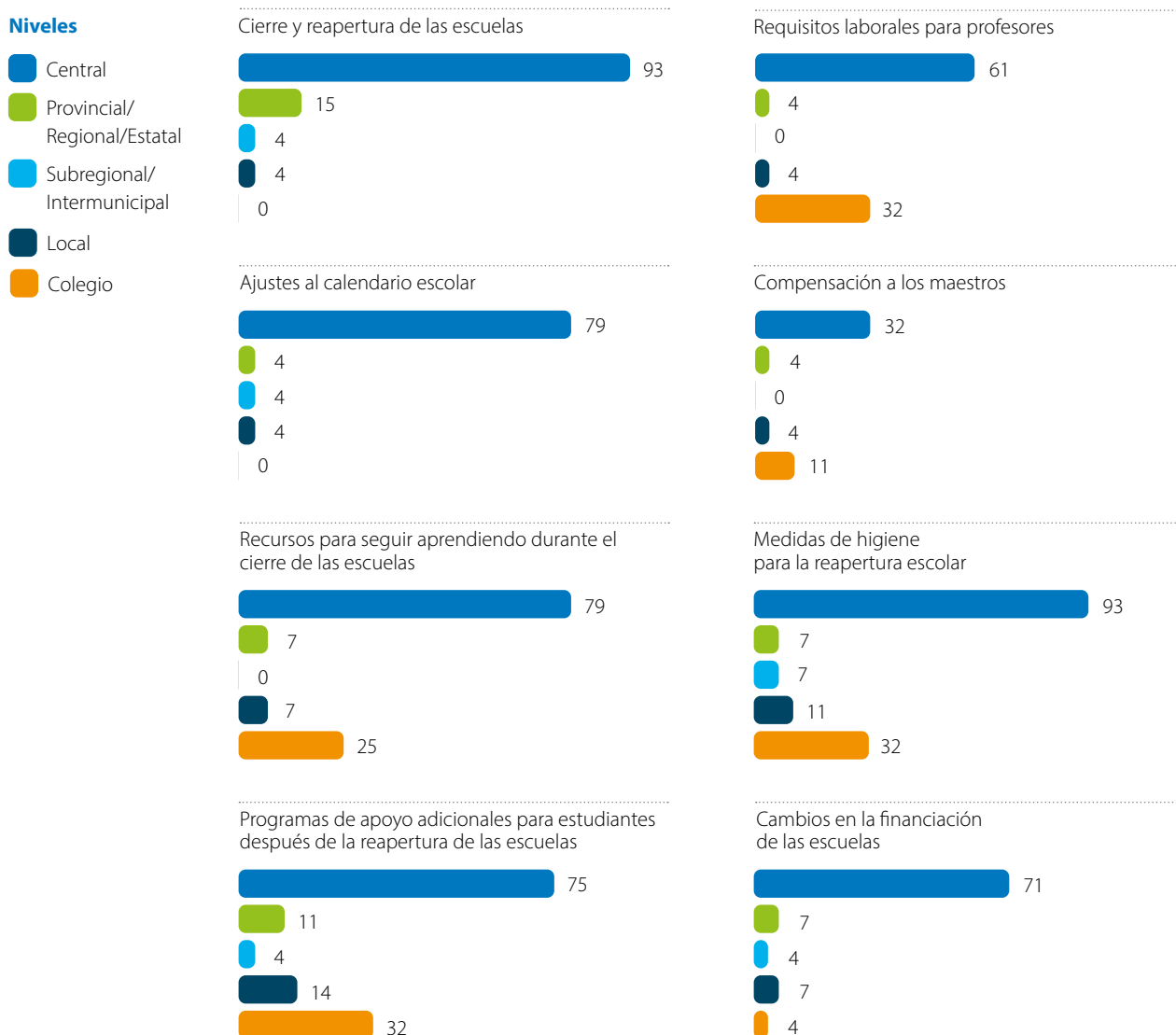
La gestión de las decisiones educativas se caracterizó por la convivencia de actores en múltiples niveles de gobierno, que en muchos casos implicó a las municipalidades y alcaldías y, en otros, a organismos de coordinación internacional.

En Centroamérica, por ejemplo, los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) aprobaron conjuntamente, en marzo de 2020, un plan de contingencia para hacer frente a la crisis, sobre la base de principios que incluían el derecho a la educación, que fue ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). El foco del plan estuvo puesto en el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, y en el fortalecimiento de los recursos para el aprendizaje a distancia, la priorización curricular y la formación de los docentes (<https://on.unesco.org/3wrV5Pf>).

La interacción en el proceso de toma de decisiones entre el gobierno nacional y los niveles subnacionales

puede ser bien analizada en los países con altos niveles de descentralización de sus sistemas educativos. Un ejemplo de ello es México: el 81,9% de los centros de enseñanza están gestionados por los 31 gobiernos estatales. Este rasgo distintivo de su organización político-institucional ha sido clave en el modo en que se tomaron muchas de las decisiones educativas en el contexto de la pandemia. Respecto a la presencialidad, por ejemplo, el 14 de marzo de 2020 el Gobierno central dispuso el cierre de las escuelas desde el 23 de dicho mes; sin embargo, una semana antes, once estados ya habían decidido cerrar los centros.

En cuanto a las medidas tomadas para asegurar la continuidad pedagógica, el Gobierno federal puso en marcha el programa *Aprende en casa*, a través del cual se impartía enseñanza a través de la televisión y de internet, y se repartían materiales impresos. En paralelo, las respuestas de los gobiernos estatales incluyeron desarrollo profesional docente, soporte técnico, certificaciones, equipamiento, información, becas y apoyo para las familias. En conjunto, el escenario educativo mexicano se caracterizó por la coexistencia de medidas complementarias implementadas por los distintos niveles de gobierno (Cárdenas, Lomelí y Ruedas, 2021).

**Figura 4. Porcentaje de países según niveles de decisión considerados para la implementación de medidas de respuesta a la pandemia, por tipo de decisión. Países de América Latina y el Caribe.**

Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

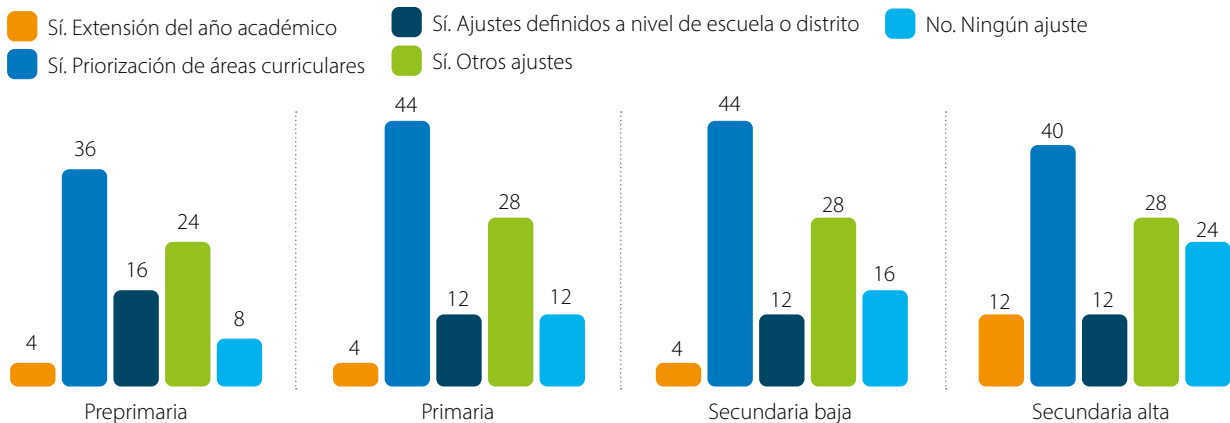
Nota: Dentro de cada medida, las opciones de respuesta son múltiples, por lo que la sumatoria de los porcentajes puede superar el 100. Cuando la sumatoria es menor al 100%, se debe a que algunos países no respondieron esa pregunta.

A partir de los cierres de escuelas y la reorganización del sistema educativo en distintos ámbitos, en cerca de la mitad de los países se encararon medidas que apuntaron a la selección de contenidos prioritarios del currículo, en especial en la educación primaria y secundaria baja, y algo menos en la secundaria alta. Por su parte, las decisiones de extensión del año académico fueron bajas en todos los niveles: 12% de los países en la educación secundaria alta y menos del 5% de los países en los otros niveles (figura 5).

Dentro del grupo de países que realizó ajustes curriculares, una pregunta clave del estudio se orientó

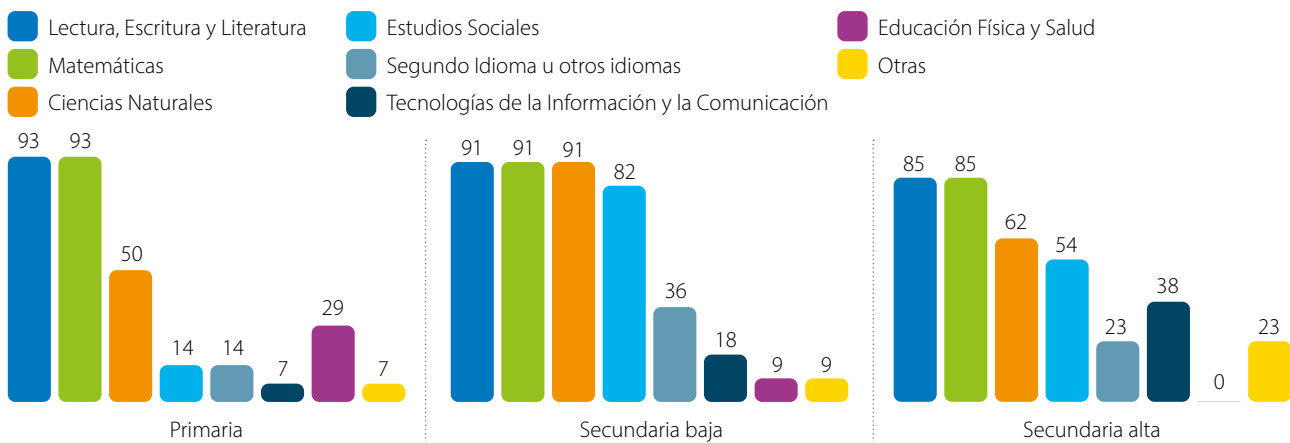
a saber cuáles fueron las áreas priorizadas (figura 6). Lectoescritura y Matemáticas fueron las más importantes en todos los niveles, especialmente en la primaria y la secundaria baja (por encima del 90% de los países). También se agregan Ciencias Naturales y, un poco más abajo, Estudios Sociales. Un dato interesante es que aparecen con algo de fuerza Tecnologías de la Información frente al resto de las áreas, sobre todo en secundaria alta (38%) y Segundo Idioma en secundaria baja (36%). Por su parte, en el nivel primario, Educación Física se ubica entre las áreas priorizadas para cerca de un tercio de los países (29%) (véase el recuadro 3 sobre casos de priorización curricular).

**Figura 5. Porcentaje de países según ajustes realizados o previstos en el calendario escolar y/o el plan de estudios, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 6. Porcentaje de países según áreas de aprendizaje priorizadas en los ajustes curriculares, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe que afirman haber realizado ajustes curriculares.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Recuadro 3**

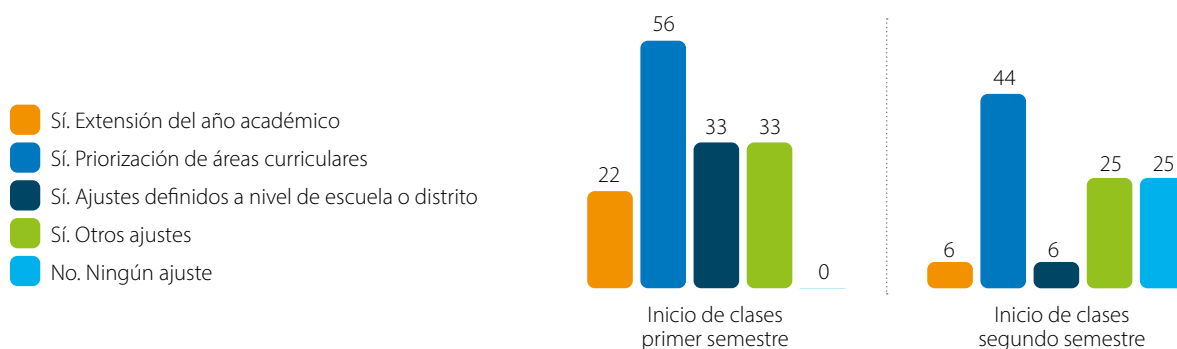
**La priorización del currículo en Brasil y Ecuador**

Una de las preocupaciones centrales durante el periodo de confinamiento fue determinar el alcance y los modos de implementación del currículo oficial. En el caso de Brasil, el nuevo currículo nacional (Base Nacional Comum Curricular) había sido aprobado recientemente. Sin embargo, en el contexto de la pandemia, autoridades, legisladores, educadores, universidades y ONG realizaron propuestas que apuntaron a ajustar las expectativas sobre su aplicación y a explicitar qué tipos de aprendizaje eran innegociables y cuáles eran complementarios. Luego, distintas instituciones cooperaron conjuntamente para apoyar a los sistemas educativos en la selección

y diseño del contenido del currículo, el material y secuencias didácticas, y las estrategias de evaluación (Costin y Coutinho, 2021).

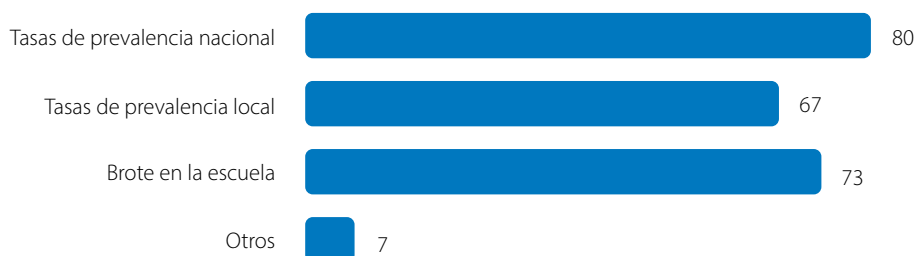
La estrategia implementada por Ecuador para la priorización curricular —a través del programa educativo *Aprendemos juntos en casa*— también incluyó la selección de aprendizajes básicos imprescindibles (aprendizajes mínimos obligatorios para la promoción escolar), sin cuya adquisición se comprometería el desarrollo personal y social de los estudiantes. Impulsadas por la naturaleza del contexto, también se incluyeron competencias digitales, como el manejo de las tecnologías y el desarrollo del pensamiento computacional y de la ciudadanía digital (véase el *Currículo priorizado 2020-2021* de Ecuador en <https://on.unesco.org/3tuUF7F>).

**Figura 7. Porcentaje de países según ajustes realizados o previstos en el calendario escolar y/o el plan de estudios, por trimestre del año calendario en que inicia el año académico. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 8. Porcentaje de países según criterios utilizados para definir el cierre de escuelas. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

Si se analizan las diferencias entre aquellos países que comienzan el año académico en el primer trimestre del año calendario y aquellos que lo hacen en el tercero (figura 7), es posible observar que las decisiones de priorización curricular fueron más comunes entre los primeros (55%) que entre los últimos (44%). Esto también se verificó en las decisiones de extensión del calendario escolar, que fueron más frecuentes entre los países que comienzan las clases a principios del año calendario (22% versus 6%).

Otro de los puntos abordados en la encuesta fue el de los criterios que, de acuerdo con la planificación de los ministerios, se utilizarían para definir los cierres de las escuelas de 2021. Como se puede observar en la figura 8, tres elementos son los que principalmente se tomaron en consideración: la tasa de prevalencia nacional del virus, la aparición de un brote en una escuela determinada y las tasas de prevalencia a nivel local.

Además de fijar criterios para el cierre eventual en caso de brote, la reapertura de las escuelas estuvo

acompañada del establecimiento de protocolos de salud. En todos los casos, existieron acciones que fomentaron el distanciamiento físico y la promoción de prácticas de lavado de manos con agua y jabón. En menor medida, los protocolos incluyeron mayor limpieza y desinfección de superficies, preparación de alimentos y equipos de manipulación, el mejoramiento de las instalaciones para el lavado de manos y el autoaislamiento del personal y de los estudiantes expuestos y/o infectados. Solo en el 13% de los países se tomaron pruebas de COVID-19 en las escuelas (figura 9).

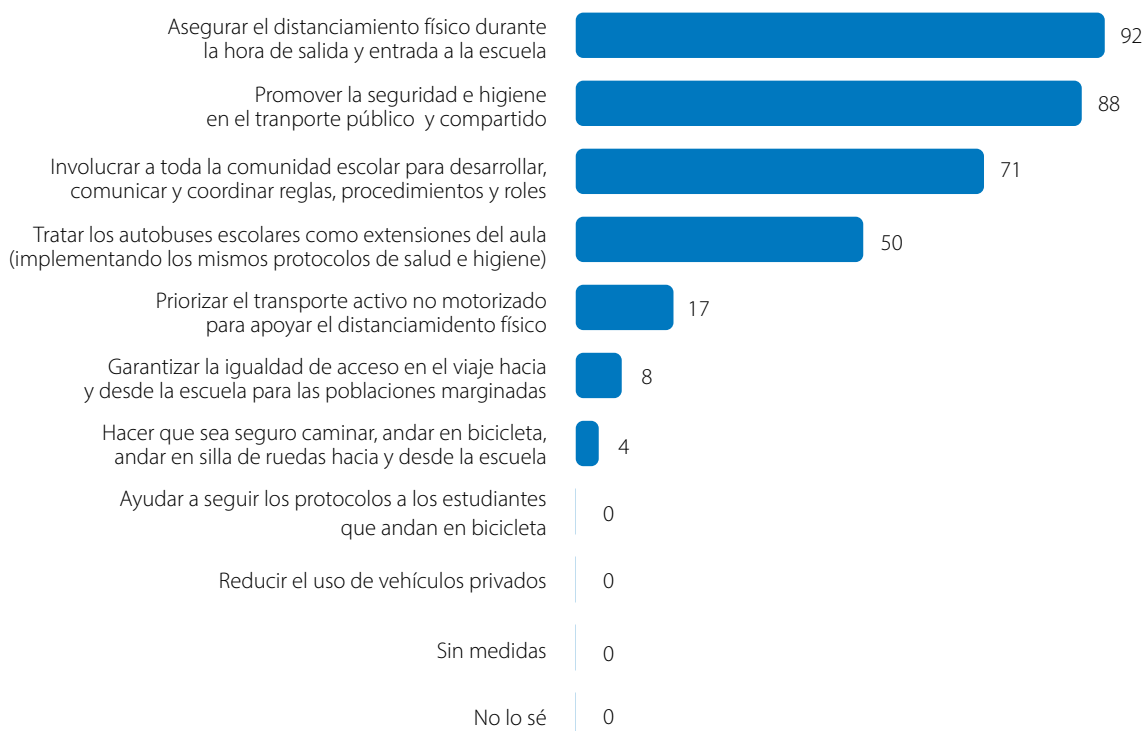
Menos detalles han sido establecidos para el transporte y movilidad de los estudiantes. Al respecto, el criterio común fue el aseguramiento del distanciamiento físico en los horarios de entrada y salida, y la promoción de la seguridad y la higiene en el transporte público y compartido. Un grupo no menor de países (más de dos tercios) manifiesta haber buscado el involucramiento de la comunidad escolar en el desarrollo, comunicación y coordinación de reglas (figura 10).

**Figura 9. Porcentaje de países según ítems incluidos en los protocolos de salud de reapertura. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 10. Porcentaje de países según protocolos de transporte y movilidad de estudiantes implementados o previstos. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

# Medidas para abordar las brechas de aprendizaje

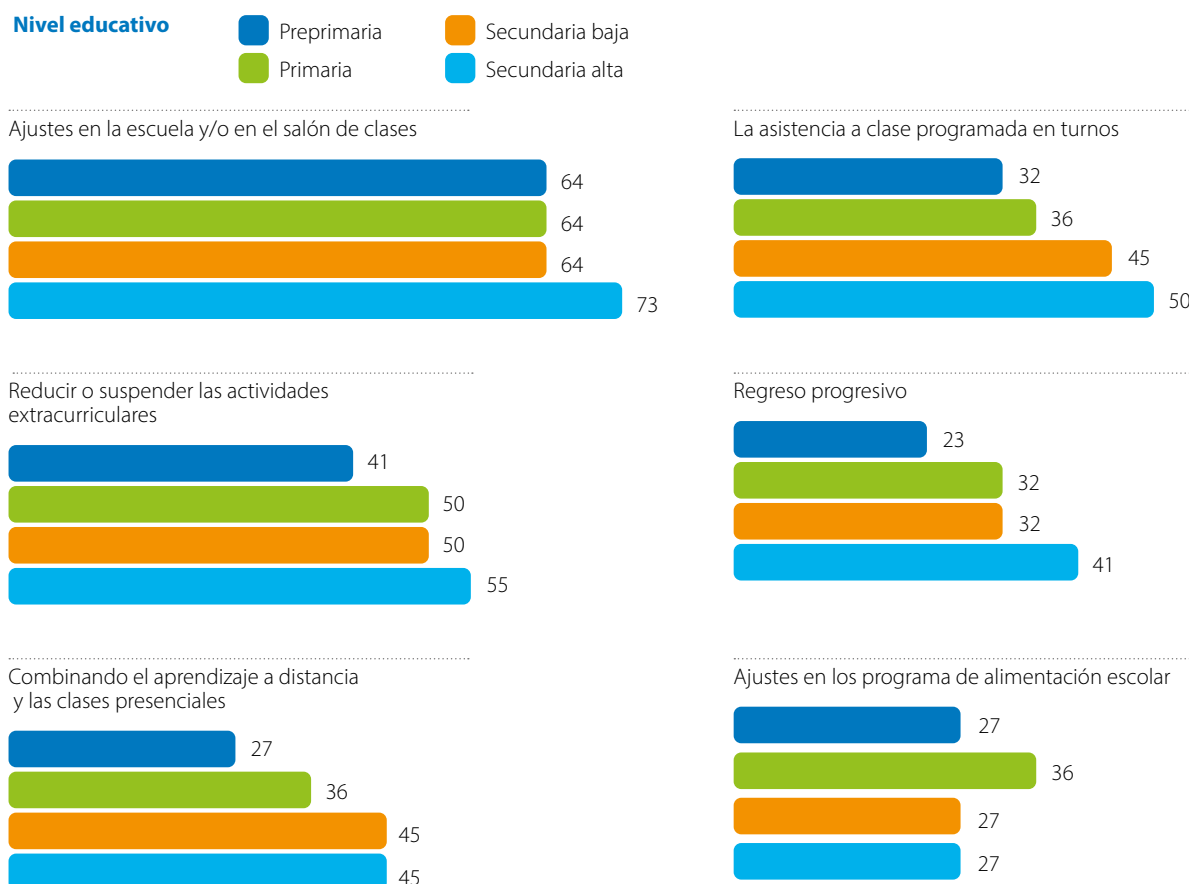
Del mismo modo en que el cierre de las escuelas estuvo asociado a una reorganización de las actividades educativas en todo el mundo, el regreso gradual a las aulas puso a autoridades, directivos, docentes, estudiantes y familias frente una serie de desafíos institucionales, materiales, pedagógicos y sociales sin precedentes. ¿Qué estrategias se utilizaron para compensar el tiempo de cierre? ¿Cómo se enfrentaron las eventuales pérdidas de aprendizaje?

Por regla general, en todos los niveles educativos (y sobre todo en la educación secundaria alta) entre el 63% y 73% de los países se vieron en la necesidad de aplicar

algún tipo de ajuste en las escuelas y/o en el salón de clases. La prioridad fue entonces la preservación de la salud de los estudiantes, docentes y resto del personal (figura 11). Otras de las medidas frecuentes fue la reducción de las actividades curriculares, la combinación de las clases presenciales con las clases a distancia y la asistencia a clase en turnos programados.

En términos generales, el nivel donde se implementaron menos medidas de adaptación al nuevo escenario fue el preprimario, aun en países en donde este nivel es obligatorio (véase el recuadro 4). En cambio, el nivel en el que más ajustes se realizaron fue el secundario,

**Figura 11. Porcentaje de países según estrategias de reapertura implementadas en 2020, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Recuadro 4**

**El nivel preprimario, un llamado de atención**

Existe un consenso generalizado acerca de la importancia de la educación en los primeros años de vida de una persona. Por ello, es clave observar con detenimiento la evolución de participación de los estudiantes en este nivel en el contexto de la pandemia, y las medidas adoptadas tras las reaberturas para acortar las brechas de aprendizajes.

En cuanto a la cantidad de estudiantes que se mantuvieron vinculados durante el periodo de cierre en el nivel preprimario en la región, en el 19% de los países se estimó que todos lo han hecho y en el 43% se calcula que al menos tres cuartas partes de los estudiantes continuaron con la educación a distancia. En conjunto, en el 62% de los países al menos tres de cada cuatro estudiantes continuaron vinculados al sistema educativo, lo que implica que en el otro 38% las cifras son más bajas (figura 15). Estas cifras deben ser leídas a la luz de la no obligatoriedad en muchos países y la todavía baja cobertura que existe en la región para este nivel.

Por otro lado, en comparación con los otros niveles, en preprimario es donde en menor medida los estudiantes regresaron a las escuelas tras las reaberturas (en el 32% de países se presume que regresó la totalidad, y en el 21%, que lo hizo al menos tres de cada cuatro) (figura 16). En casi un cuarto de los países no se reporta información al respecto.

En lo que respecta a las medidas aplicadas por los gobiernos para este nivel, lo que se observa es una menor tendencia a implementar estrategias específicas para la reapertura y a adoptar medidas de adaptación al nuevo escenario. En comparación con los otros niveles, en el preprimario se implementaron menos evaluaciones, menos medidas orientadas a reducir las brechas de aprendizajes y menos medidas correctivas para quienes no accedieron a la educación a distancia. Como corolario, esta situación ha tenido un impacto negativo en las tareas de cuidado en el hogar, que afecta principalmente a las mujeres y niñas (ONU Mujeres y Cepal, 2022).

donde el riesgo de discontinuidad prolongada de los adolescentes puede terminar impactando negativamente en su decisión de retorno al sistema escolar.

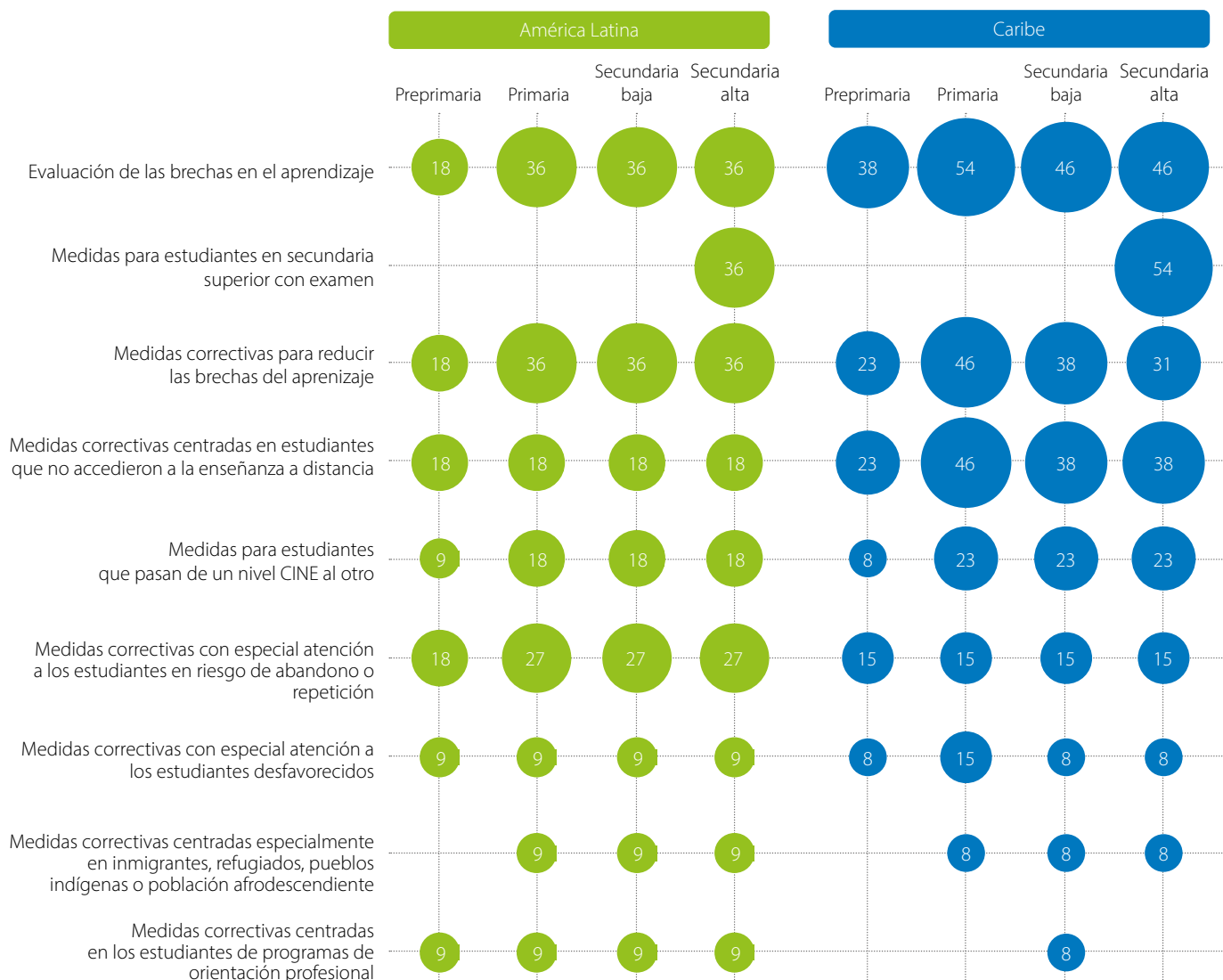
Uno de los temas más discutidos en el ámbito educativo durante la pandemia fue el impacto que el cierre de las escuelas y el viraje hacia la virtualidad tendría sobre los aprendizajes de los estudiantes. Estudios recientes proyectan importantes pérdidas de aprendizaje, en particular entre los grupos que ya tenían desempeños bajos (The World Bank, 2021). ¿Cómo han decidido hacerle frente los países de la región a este desafío? ¿Qué medidas orientadas al cierre de las brechas de aprendizaje han implementado?

De acuerdo con lo reportado por los países (figura 12), la principal estrategia implementada fue la evaluación de las brechas en los aprendizajes al nivel de las escuelas, en particular en el Caribe, lo cual les podría proporcionar información valiosa para identificar nuevos puntos de partida y diseñar posibles intervenciones. También fue frecuente la implementación de medidas para reducir las brechas de aprendizaje y aquellas centradas en los estudiantes que no accedieron a la

educación a distancia. En el Caribe, el 54% de los países aplicó medidas para los estudiantes de secundaria alta que estaban llamados a rendir exámenes (véase el recuadro 5).

En general, alrededor del 40% de los países que contestaron la encuesta reporta haber implementado medidas correctivas para reducir las brechas y cerca de un tercio dice haber implementado medidas centradas en aquellos estudiantes que no accedieron a la educación a distancia. Por otra parte, un número bajo de países manifiesta haber aplicado medidas específicas para grupos en condición de vulnerabilidad, como aquellos en riesgo de abandono o repitencia (21%), los estudiantes desfavorecidos (13% en el primario y 8% en el secundario), y los inmigrantes, refugiados y minorías (8%).

Dentro del grupo de países que tomaron medidas para la recuperación de aprendizajes, entre el 14% y 18% optó por utilizar tiempo escolar durante las vacaciones escolares y un solo país optó por los fines de semana. También hubo países que decidieron extender la jornada escolar (figura 13).

**Figura 12. Porcentaje de países según medidas implementadas tras la reapertura para abordar las brechas de aprendizaje, por nivel educativo y región. Países de América Latina y en el Caribe.**

Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

### Recuadro 5

#### Ajustes en la estrategia evaluativa en el Caribe

Desde el inicio de la pandemia, los gobiernos de los países de la región han mantenido encuentros en el marco del Consejo de Desarrollo Humano y Social de la Comunidad del Caribe (CARICOM) con el Caribbean Examinations Council (CXC) para discutir la administración de los exámenes regionales. A estos diálogos se sumaron sindicatos docentes y organizaciones internacionales.

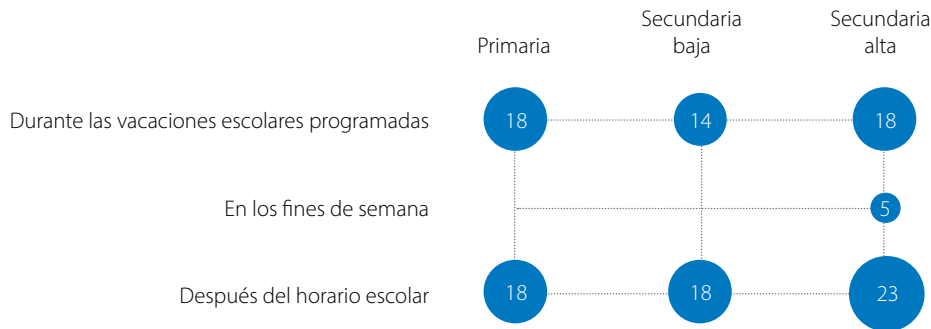
Debido a la incertidumbre y a los protocolos nacionales por la COVID-19 —lo que se sumó a otras catástrofes que azotaron a la región, como el huracán Elsa y el volcán La Soufrière en San Vicente y las Granadinas—, se consensó que tanto el Caribbean

Advanced Proficiency Examination (CAPE) como el Caribbean Secondary Education Certificate (CSEC) se aplicarían más tarde de lo previsto inicialmente.

La excepcionalidad de la situación hizo que se acordara una reducción de los requerimientos de los exámenes que debían rendirse en la escuela (de hasta un cincuenta por ciento en algunas asignaturas). También se tomó nota de los efectos psicoemocionales de la pandemia, lo que debía ser considerado al momento de la calificación.

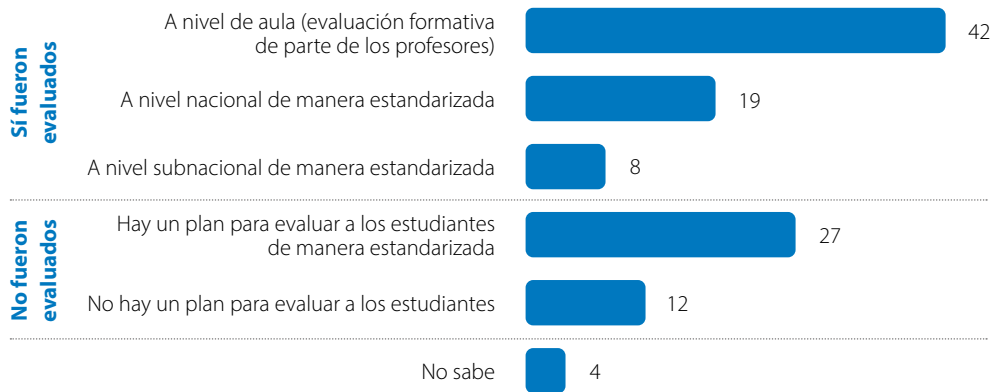
Adicionalmente, en 2020, algunos ministerios se ocuparon de proveer asistencia especial para los estudiantes que tuvieran que rendir dichos exámenes, como permitirles estudiar en pequeños grupos o incluso ir a clases durante el cierre de escuelas (CARICOM, 2021).

**Figura 13. Porcentaje de países según criterios de organización del tiempo adicional para la recuperación de aprendizajes tras la reapertura de las escuelas en 2020, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 14. Porcentaje de países según medidas implementadas para evaluar las pérdidas de aprendizaje. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

En los párrafos anteriores se mencionó que las escuelas implementaron distintas estrategias de evaluación para conocer el estado de situación de los aprendizajes e identificar potenciales pérdidas. Además de los aprendizajes, cabe preguntarse: ¿qué acciones se implementaron desde los gobiernos para conocer el estado de sus sistemas educativos? ¿En qué medida evaluaron las políticas implementadas durante el primer año de la pandemia?

Si bien los países reportan que la evaluación formativa en el aula por parte de sus propios docentes ha sido una práctica relativamente extendida en la región, la pandemia puso limitaciones a la aplicación de evaluaciones estandarizadas a nivel nacional (figura 14). En muchos casos, no estuvieron dadas las condiciones para que ello sucediese, en especial durante 2020. Sin embargo, al momento de implementar la encuesta (febrero a abril de 2021), el 54% de los países había implementado evaluaciones estandarizadas a nivel

nacional o subnacional, o planeaba hacerlo, sin diferencias significativas según el nivel educativo. En el 12% de los países no estaba contemplada la posibilidad de una evaluación estandarizada (véase el recuadro 6 sobre el caso de Colombia).

Por otro lado, de acuerdo con un relevamiento específico de la OREALC/UNESCO Santiago para el tema de las evaluaciones estandarizadas, en la mayoría de los países de América Latina, 2021 se planteó como un año en el que se priorizarían los diagnósticos, la recalendarización de las evaluaciones suspendidas y el ajuste de las herramientas para dar respuesta al contexto de la pandemia. Esto es un avance notable considerando que, en 2020, trece países habían suspendido evaluaciones que tenían planificadas (UNESCO OREALC, 2021b).

Un tema de relevancia durante la pandemia ha sido conocer la efectividad de las herramientas y

**Recuadro 6****Medidas para la recuperación de aprendizajes en Cuba**

En la región, las respuestas que los países han dado ante los desafíos impuestos por la falta de presencialidad escolar han sido diversas. En Cuba, como punto de partida para la recuperación de aprendizajes, se realizó un diagnóstico que permitió ofrecer atención personalizada a cada estudiante. En paralelo, bibliotecarios de las escuelas atendieron solicitudes de libros y materiales didácticos, trasladándolos a los hogares y a las comunidades de los estudiantes.

Asimismo, con la participación del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas y el Ministerio de Salud Pública, se diseñaron investigaciones para estudiar el comportamiento de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que han tenido un largo período de confinamiento en sus hogares.

Además, se garantizó la atención y orientación a niñas, niños, adolescentes y jóvenes que viven en zonas de difícil acceso, y se diseñaron dispositivos específicos para estudiantes con necesidades especiales.

*Fuente de datos:* UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

plataformas utilizadas para asegurar la continuidad de los aprendizajes. Según datos de la encuesta, en términos generales la evaluación de su efectividad no ha sido una política común en la región. En el caso de las plataformas virtuales, el 42% de los países reporta haberlo hecho, mientras que el 19% lo hizo para la televisión. Es llamativo advertir que solo el

8% manifiesta haber evaluado la efectividad del uso pedagógico de los teléfonos móviles, a pesar de que estos han sido una de las herramientas más utilizadas durante la pandemia para el mantenimiento de la comunicación entre docentes y estudiantes (UNESCO OREALC, 2021a).

## Los más afectados: ¿qué sabemos de los estudiantes desvinculados y de los que pertenecen a grupos más vulnerables?

El abandono escolar es uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta el sistema educativo. De acuerdo con el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2020 para América Latina* (UNESCO, 2020c), en 21 países de la región las probabilidades de que los estudiantes del 20% de ingresos altos finalizaran el segundo ciclo de secundaria eran, en promedio, cinco veces más altas que las de aquellos que pertenecen al 20% más pobre.

Esta realidad obliga a mirar con especial atención el impacto que la suspensión de la presencialidad pudo haber tenido en los grupos expuestos a situaciones de vulnerabilidad y analizar las medidas tomadas para mitigarlo. Como paso necesario para un diagnóstico de la situación, en la encuesta se indagó acerca de la asistencia de los estudiantes a clases remotas y presenciales, así como de la disponibilidad de información sobre diferentes aspectos relevantes para mejorar las políticas dirigidas a ellos.

Para contextualizar las potenciales pérdidas en los aprendizajes, se buscó conocer en qué medida los estudiantes lograron permanecer vinculados con el sistema educativo durante el cierre de las escuelas en 2020 (véase el **recuadro 7** sobre programas de seguimiento y recuperación de estudiantes desvinculados). Las **figuras 15 y 16** muestran el grado de participación de estudiantes que siguieron la educación a distancia y la proporción de quienes volvieron a la escuela a partir de las reaperturas.

¿Qué porcentaje de estudiantes se estima que continuó con la educación a distancia durante el confinamiento? De acuerdo con los aportes de la encuesta (**figura 15**), menos de tres cuartas partes de los estudiantes en el 13% de los países en secundaria alta y primaria y en el 38% de los países en el caso de la preprimaria mantuvo contacto con sus docentes durante el periodo de educación a distancia.

A la fecha de esta publicación, aún no se tienen datos sobre cómo ha sido la vinculación de los estudiantes durante el periodo de educación a distancia de 2021, por lo que se desconoce si la tendencia observada en 2020 se revirtió o si, por el contrario, se agravó. Será clave contar con este tipo de información para ajustar los nuevos planes reapertura y las modalidades.

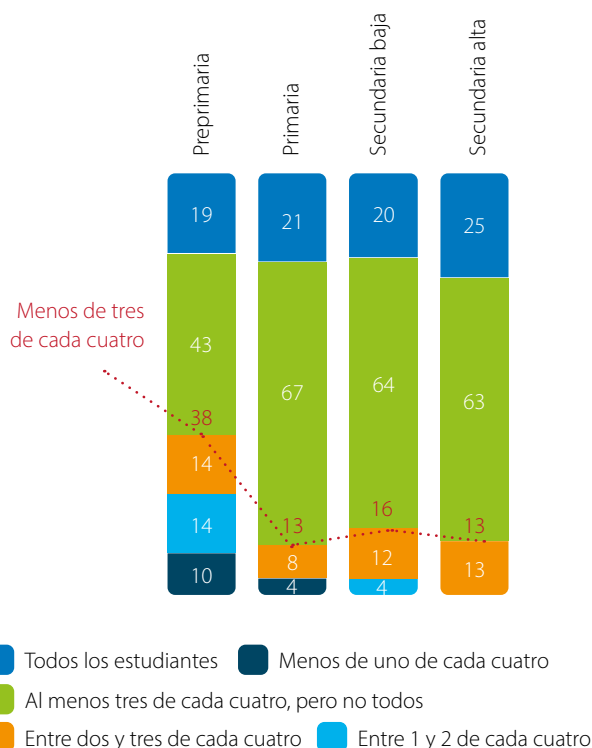
Más allá de lo ocurrido durante el periodo de clases a distancia, será necesario monitorear qué ha sucedido con la presencialidad a partir de las distintas instancias de reapertura. Las cifras que arroja la encuesta (**figura 16**) muestran señales preocupantes: menos de tres cuartas partes de los estudiantes había regresado en el 39% de los países que monitorearon el retorno para secundaria alta, y entre el 45% y 48% para el resto de los niveles.

Finalmente, la encuesta también evidencia el alto número de países en los que aún no se contaba con datos de la proporción estimada de estudiantes que retornaron a las escuelas luego de las reaperturas (24% para preprimaria y 12% para el resto de los niveles).

En este escenario tan complejo, en la región más desigual del mundo y con importantes desafíos previos a la pandemia (García Jaramillo, 2020), ¿qué acciones llevaron adelante los gobiernos de América Latina y el Caribe para proteger a los grupos expuestos a situación de mayor vulnerabilidad?

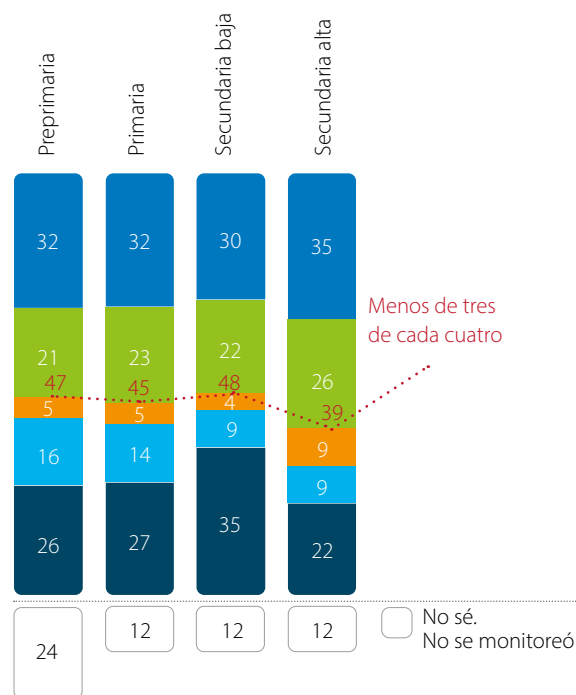
La **figura 17** sintetiza las principales medidas. La mayoría de los apoyos en esta línea estuvieron dedicados a niños y niñas con discapacidad (véase el **recuadro 8**). En este sentido, cerca de un tercio de los países manifiesta haber gestionado apoyo financiero adicional para este grupo y la entrega de dispositivos subvencionados para asegurar el acceso a la educación. En el 62% de los casos se diseñaron materiales adaptados al grupo y en el 38%

**Figura 15. Porcentaje de países según proporción estimada de estudiantes que siguieron la educación a distancia en 2020, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 16. Porcentaje de países según proporción estimada de estudiantes que volvieron a la escuela luego de las reaberturas, por nivel educativo. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Recuadro 7**

**Ejemplos de programas de seguimiento y recuperación de estudiantes desvinculados**

Como respuesta a la creciente desvinculación, muchos de los gobiernos de la región pusieron en marcha diferentes programas de atracción a la escuela y acompañamiento de las trayectorias escolares, especialmente entre los grupos más desaventajados.

En Argentina, por ejemplo, desde 2020 el Ministerio de Educación diseñó el *Plan Acompañar* (disponible en [on.unesco.org/35M7an5](https://on.unesco.org/35M7an5)), que luego fue aprobado por unanimidad por el Consejo Federal de Educación. Dicho plan fue elaborado en conjunto con una mesa intergubernamental integrada por organizaciones de la sociedad civil e instituciones del gobierno. Entre sus múltiples acciones, el plan se propuso identificar y geolocalizar a cada estudiante del territorio nacional que hubiera interrumpido contacto con su escuela, disponer de los recursos que aseguran

su revinculación y ofrecer diferentes esquemas de acompañamiento (a contraturno, durante el verano o a distancia) a través de referentes territoriales. Además, en 2021 se creó el Fondo Federal Volvó a la Escuela (disponible en [on.unesco.org/3vFVRI2](https://on.unesco.org/3vFVRI2)) para buscar a los estudiantes que, como consecuencia de la pandemia, hayan interrumpido y/o se hayan desvinculado de su proceso educativo.

Por su parte, Panamá desarrolló un sistema de alerta temprana para evitar o anticipar el abandono escolar a través de una Red de Prevención y Retención Escolar desarrollada por el Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional por la Educación (COPEME). Con este sistema, el ministerio trató de afrontar el problema del abandono escolar desde el accionar de la comunidad educativa y la comunidad local, una vez identificados los casos a partir de los factores de riesgo asociados al abandono y la deserción (COPEME, 2021).

**Figura 17. Porcentaje de países según medidas de apoyo a poblaciones específicas implementadas durante el cierre de escuelas. Países de América Latina y el Caribe.**

	Niños con discapacidades	Refugiados, inmigrantes, niños desplazados	Minorías étnicas, hablantes de lenguas minoritarias	Niñas	Otras poblaciones en riesgo
Apoyo financiero internacional para estudiantes del grupo	31	15	15	12	42
Esfuerzo especial para mejorar el acceso de los estudiantes a la educación a distancia	19	8	15	12	23
Dispositivos digitales subvencionados para el acceso	27	0	4	4	46
Materiales de aprendizaje adaptados al grupo	62	12	35	15	27
Plataformas flexibles de ritmo propio	38	12	15	15	31
No lo sé	12	8	8	8	4
Ninguno	8	12	12	12	8
Otro	12	4	12	8	8

Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

se proveyó de plataformas flexibles para el aprendizaje al propio ritmo.

Además de las estrategias focalizadas en este grupo, la mayoría de los países implementó acciones para otros grupos en riesgo. A pesar de las iniciativas positivas en algunos casos, la existencia de estrategias focalizadas en otros grupos en situación de vulnerabilidad, como refugiados, migrantes, desplazados, hablantes de lenguas minoritarias y niñas, fue bajo. Solo un grupo reducido de países ha implementado medidas al respecto.

Al momento de las reaperturas, la medida más aplicada para todos los grupos fue la modificación de instalaciones para asegurar que los servicios de agua, higiene y saneamiento fueran accesibles (figura 18). También se implementaron mecanismos escolares para identificar a estudiantes que no regresaron a la escuela: 42% de los países en el caso de estudiantes con discapacidad, 33% en el caso de minorías étnicas y hablantes de lenguas minoritarias, 29% en el caso de

refugiados, inmigrantes y desplazados, 25% en niñas y 42% para otras poblaciones de riesgo. A su vez, el 29% de países otorgó apoyo financiero a algún grupo minoritario y el mismo porcentaje de países fomentó la participación de la comunidad para asegurar el regreso a la escuela.

Como se ha visto a lo largo del capítulo, a pesar de las excepciones, la implementación de políticas de apoyo para el aseguramiento del derecho a la educación de los grupos en situación de vulnerabilidad es todavía un desafío en la región. Si antes de 2020 la inclusión era una de las materias pendientes más importantes, las consecuencias de la pandemia y de las dificultades que muchos gobiernos han tenido para el seguimiento y apoyo de estos grupos ha vuelto más desafiante y necesaria la implementación de políticas inclusivas. La desigualdad estructural, que excede al sistema educativo, requiere más que nunca de articulación con otros sectores, en particular de los sistemas de protección social, salud y empleo.

## Recuadro 8

**Iniciativas dirigidas a estudiantes con discapacidad**

En América Latina y el Caribe residen más de setenta millones de personas con discapacidad, quienes ya antes de la pandemia constituían uno de los grupos más excluidos de la sociedad (CEPAL, 2020). De estos, 19,1 millones son niños, niñas y adolescentes —lo que constituye el 10% de niños, niñas y adolescentes de entre cero a diecisiete años (UNICEF, 2021)—, quienes tienen menos probabilidades de acceder al sistema educativo y, una vez en él, de transitar exitosamente todos los niveles (Hincapié, Duryea e Hincapié, 2019).

La pandemia ha agravado la situación de este grupo. De acuerdo con una encuesta realizada por la CEPAL a integrantes de organizaciones sociales y redes de personas con discapacidad de quince países de la región, el 76,6% de los encuestados asegura que la situación educativa de niñas, niños y adolescentes con discapacidad ha empeorado en el nuevo contexto (ECLAC, 2020). Para contrarrestar los

efectos de la pandemia, muchos países de la región han llevado a cabo iniciativas que tuvieron como objetivo brindar especial apoyo financiero, material o pedagógico a estudiantes con discapacidad. Por ejemplo, la plataforma digital utilizada en Granada para el aprendizaje a distancia, MSTAR, fue desarrollada con adaptaciones particulares para distintos tipos de necesidades; se incluyó la posibilidad de transformar texto a voz, de aumentar de tamaño de los textos, y distintas opciones visuales para usuarios con dificultad de identificar colores.

En Dominica, se desarrollaron guías específicas para los estudiantes con discapacidad, que fueron acompañadas por guías que orientaban en la provisión de apoyo psicosocial (UNESCO OREALC, 2020). Chile, por su parte, sumó a su set de herramientas tradicionales una guía orientativa para escuelas especiales y cursos para establecimientos con programas de integración escolar, con el objetivo de guiar el aprendizaje a distancia de sus estudiantes con discapacidad (disponible en [on.unesco.org/3KkEBMn](https://on.unesco.org/3KkEBMn)).

**Figura 18. Porcentaje de países según medidas de apoyo a poblaciones específicas implementadas en la reapertura. Países de América Latina y el Caribe.**

	Niños con discapacidades	Refugiados, inmigrantes, niños desplazados	Minorías étnicas, hablantes de lenguas minoritarias	Niñas	Otras poblaciones en riesgo
Participación de la comunidad para fomentar el regreso a la escuela	29	17	21	17	21
Otorgamiento de apoyo financiero	17	17	13	8	29
Mecanismos escolares para rastrear a los que no regresan a la escuela	42	29	33	25	42
Revisión de las políticas de acceso	38	25	21	21	21
Modificaciones para asegurar que los servicios de agua, higiene y saneamiento sean accesibles	50	33	42	33	58
No lo sé	8	4	4	4	4
Ninguno	8	8	8	8	8
Otro	8	0	0	4	8

Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

# Medidas de apoyo a los docentes en el contexto de la pandemia

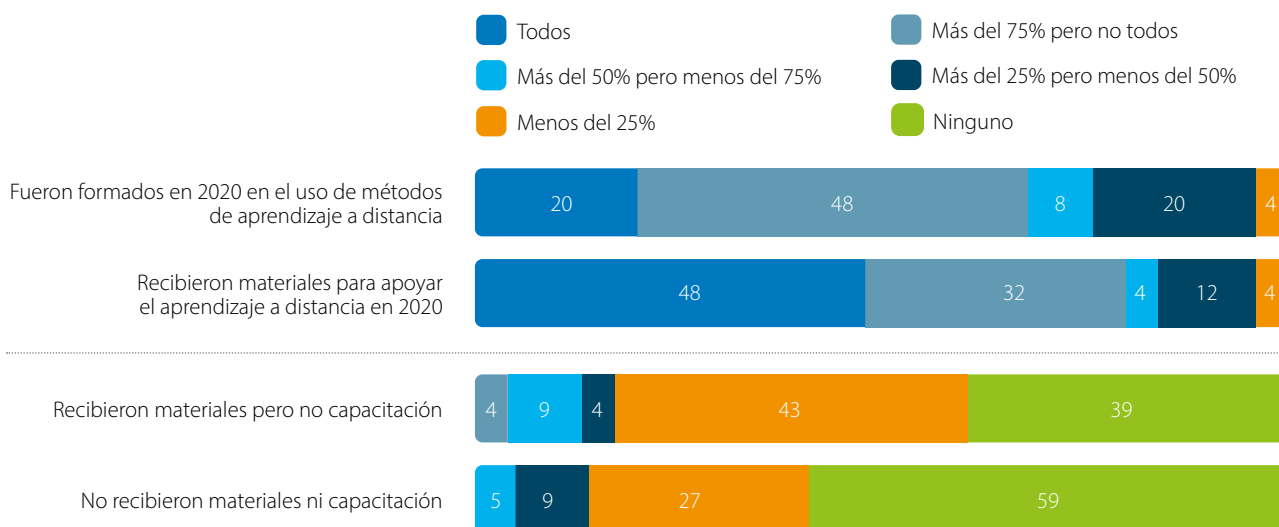
Los docentes han sido claves en el aseguramiento de la continuidad pedagógica durante el cierre de escuelas. En las primeras dos rondas de la encuesta, los países de la región ya habían dado cuenta del alto compromiso de maestros, equipos directivos, personal administrativo y de apoyo a la enseñanza durante el 2020 (UNESCO OREALC, 2021a). Como complemento, la tercera ronda de la encuesta permitió analizar en perspectiva la situación de ese año, comprender mejor los desafíos enfrentados e identificar tendencias en los procesos de reapertura. ¿Cómo ha sido el apoyo ofrecido por los gobiernos? ¿En qué aspectos se ha focalizado? ¿Qué necesidades han sido identificadas?

La **figura 19** presenta algunas estrategias de apoyo brindadas por los ministerios durante el 2021. Según estos datos, en el 68% de los países al menos tres cuartas partes de los docentes recibió algún tipo de formación en los métodos de enseñanza. Esa misma proporción de docentes recibió material para apoyar

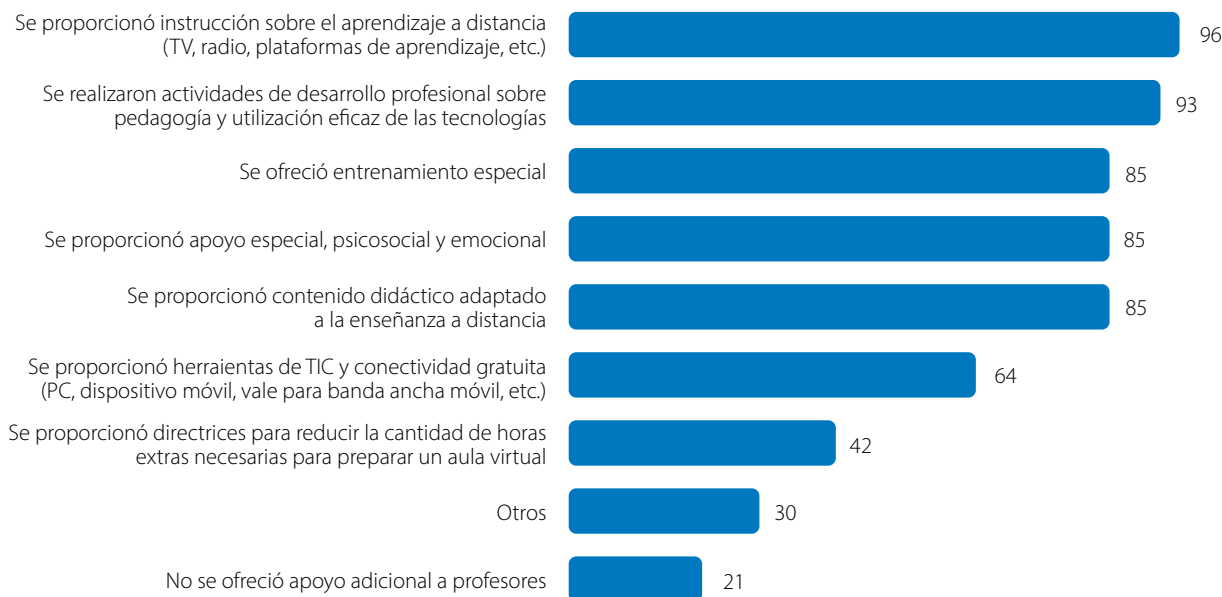
el aprendizaje de sus estudiantes en el 80% de los países. Esto habla de un incremento de la presencia de estrategias de apoyo a docentes en la región respecto de la información relevada en las primeras rondas de la encuesta (UNESCO OREALC, 2021a).

Cuando se indagó específicamente sobre el tipo de apoyo brindado (**figura 20**), prácticamente la totalidad de los países reportó que se ofreció formación sobre distintas herramientas de educación a distancia (radio, televisión, plataformas) y se realizaron actividades de movilización de conocimiento (seminarios, talleres) sobre pedagogías en este contexto, algo que ya se había identificado en las encuestas anteriores (UNESCO OREALC, 2021a). En menor medida, se ofreció apoyo psicosocial y contenido didáctico adaptado (véase el **recuadro 9** sobre apoyo socioemocional). Se observa que en menos de la mitad de los casos los docentes recibieron orientaciones para reducir la cantidad de horas extras utilizadas en la preparación de las clases.

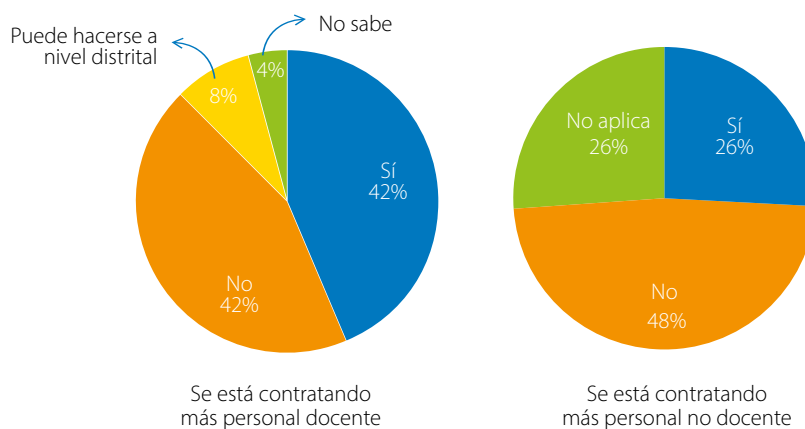
**Figura 19. Porcentaje de países según proporción aproximada de docentes que recibió capacitación y material para la educación a distancia. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 20. Porcentaje de países según medidas implementadas de apoyo a docentes. Países de América Latina y el Caribe.**

Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 21. Porcentaje de países según medidas de contratación de personal docente y no docente en 2021. Países de América Latina y el Caribe.**

Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

La sobrecarga de tareas en la función del docente da pie para indagar acerca de la potencial necesidad de incorporar personal a la planta existente (figura 21). En casi la mitad de los países se decidió contratar nuevo personal docente en todos los niveles del sistema, aunque con una intensidad menor en el nivel preprimario. En paralelo, en un cuarto de los países se informó que en 2021 se contrató o se pensaba contratar más personal no docente.

Otra dimensión consultada en el estudio es en qué medida se reportaron mayores beneficios financieros a

los docentes a partir del cierre de escuelas (figura 22). En casi la totalidad de los países no hubo modificaciones en los pagos. Ello profundiza la tendencia identificada en las primeras dos rondas de la encuesta, en las que el 68% de los países reportó que no se registraron modificaciones ni en los salarios docentes ni en sus condiciones de contratación (UNESCO OREALC, 2021a).

Dentro de las múltiples políticas que convivieron durante la pandemia, una decisión relevante ha sido la priorización de los docentes al momento de la vacunación con el objetivo de preservar su salud y

**Recuadro 9**

**El apoyo socioemocional a estudiantes y docentes en el contexto de la pandemia**

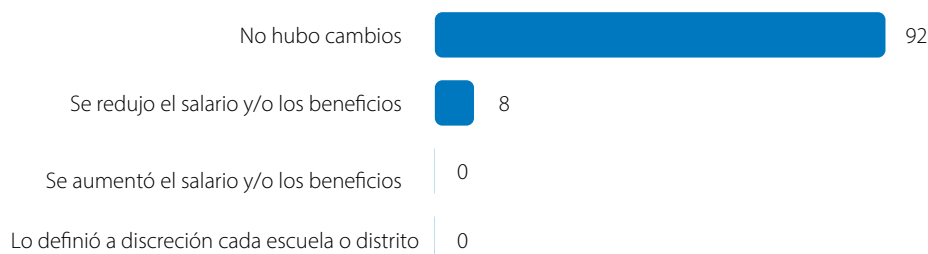
Tanto durante el proceso de continuidad pedagógica a distancia como en el retorno a la presencialidad, muchos países de la región se ocuparon de desarrollar materiales e iniciativas de apoyo que preservaran el bienestar socioemocional de estudiantes y docentes en un contexto tan desafiante.

Un caso es el de Costa Rica, en donde el Ministerio de Educación publicó la guía *Regresar. Acompañamiento socioemocional y educativo en el retorno a la presencialidad* (disponible en [on.unesco.org/3CcF7JN](https://on.unesco.org/3CcF7JN)), de acompañamiento socioemocional y educativo en el retorno a la presencialidad con orientaciones específicas para la comunidad educativa, y en la que se hacía especial hincapié en las poblaciones expuestas a situación de mayor vulnerabilidad, como madres o padres adolescentes,

personas indígenas, personas privadas de su libertad, personas LGTBI, entre otras. Entre las consideraciones más importantes se puede mencionar la necesidad de comunicación permanente con las familias, el fortalecimiento de la participación comunitaria, la generación de un clima escolar que facilite el aprendizaje, y la promoción de una pedagogía que equie de herramientas internas a las personas para manejar los retos cotidianos, establecer relaciones personales positivas y tomar buenas decisiones.

Otro ejemplo es el de El Salvador que, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implementó el *Marco de habilidades socioemocionales para la Educación Básica y Media* (disponible en [on.unesco.org/34iZ2u4](https://on.unesco.org/34iZ2u4)), al que sumó una *Guía de cápsulas socioemocionales* (disponible en [on.unesco.org/3CfClB](https://on.unesco.org/3CfClB)). En estos instrumentos hay un apartado específico dedicado al manejo de situaciones de emergencia como la de la COVID-19 y al aprendizaje de este tipo de habilidades en un contexto virtual.

**Figura 22. Porcentaje de países según medidas de modificación en los pagos a docentes. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

favorecer un rápido regreso a la presencialidad. ¿En qué medida ha sido esta una práctica generalizada en la región? Según datos del *COVID-19 Global Education Recovery Tracker* (disponible en [on.unesco.org/3hBUVML](https://on.unesco.org/3hBUVML)), los docentes fueron considerados grupo prioritario para recibir la vacuna en 26 países de la región.

Más allá de las informaciones oficiales, es necesario conocer la perspectiva de los propios docentes sobre los apoyos recibidos, las necesidades de formación y

las prácticas implementadas durante la pandemia y en la reapertura de las instituciones educativas. Buena parte de los ministerios de Educación de la región, sindicatos docentes, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales han aplicado encuestas que ahondaron en distintos aspectos de la profesión docente en estas condiciones de excepcionalidad. Los resultados de estos instrumentos constituyen un insumo fundamental para el diseño de nuevas políticas docentes (véase el **recuadro 10**).

**Recuadro 10****Encuestas nacionales a docentes y directivos**

Una de las prioridades de algunos ministerios de Educación de la región ha sido conocer de primera fuente los desafíos que enfrentaron los docentes durante el confinamiento, ahondar en las prácticas implementadas, relevar sus percepciones acerca de la evolución de sus estudiantes, obtener retroalimentación sobre los programas de apoyo implementados por los gobiernos, entre otras cuestiones. Para ello se aplicaron encuestas con distinto grado de alcance.

En Perú, por ejemplo, el ministerio tradicionalmente

implementa una Encuesta Nacional a Docentes que en 2020 —en el contexto de la pandemia— se aplicó telefónicamente (disponible en [on.unesco.org/3HMou8O](https://on.unesco.org/3HMou8O)). En esa oportunidad se incluyeron secciones relacionadas con la pandemia y el trabajo remoto (Ministerio de Educación de Perú, 2021).

Por su parte, el Ministerio de Educación de Argentina, en el marco de la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica, seleccionó aleatoriamente 25 mil docentes y directivos de una muestra nacional de 5 mil escuelas de los tres niveles de educación básica, quienes respondieron una encuesta en línea sobre las respuestas del sistema en el contexto de la emergencia (disponible en [on.unesco.org/3sJATWZ](https://on.unesco.org/3sJATWZ)).

# Decisiones sobre financiamiento educativo para 2021

Financiar adecuadamente los sistemas educativos es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los gobiernos, incluso antes de la explosión de la COVID-19. En el mundo, los países de ingresos bajos y medios ya tenían un déficit financiero de 148 mil millones de dólares para alcanzar el ODS 4 antes del 2020, y se estima que esa cifra aumentó entre 30 mil y 45 mil millones de dólares como consecuencia de la pandemia (UNESCO-GEM Report, 2020).

¿Cuál es la situación en América Latina y el Caribe? ¿En qué medida han cambiado las decisiones de financiamiento a partir de los cierres y reaperturas de las escuelas, y de las nuevas necesidades impuestas por el contexto?

Como se puede observar en la **figura 23**, el 42% de los países reporta un incremento en el gasto público para 2021, lo que constituye una mejora respecto de lo informado por los países en las primeras rondas de las encuestas nacionales. Sin embargo, no hay cambios en un tercio de los países y se observa una disminución presupuestaria en alrededor del 15%.

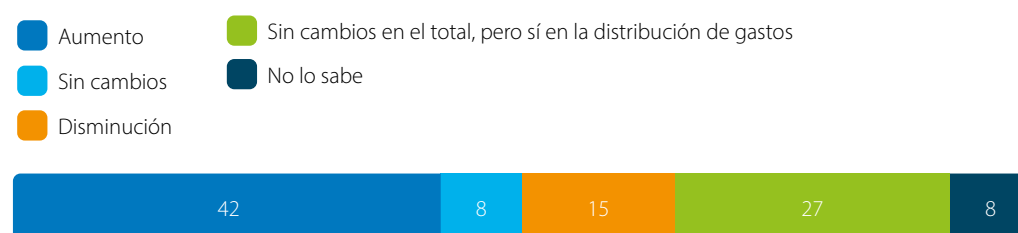
¿Cómo se ha distribuido ese gasto? ¿En qué ítems se han realizado los ajustes e incrementos? De la **figura 24** surge, en primera medida, que el aumento en los gastos corrientes fue más frecuente que los aumentos en gastos de capital (en donde hay importantes

disminuciones). Específicamente, los incrementos se registran con más frecuencia en los presupuestos para las comidas escolares, en transferencias de efectivo condicionadas y otro tipo de apoyo a los estudiantes (como becas o subsidios). En el 10% de los casos se observan incrementos en la compensación a docentes.

A la hora de decidir la asignación de fondos adicionales se consideraron distintos factores. ¿En base a qué se tomaron estas decisiones? Como se observa en la **figura 25**, tanto el número de estudiantes y de clases como sus características socioeconómicas fueron los criterios más considerados, y en menor medida se observaron características geográficas y la presencia de estudiantes con necesidades educativas especiales.

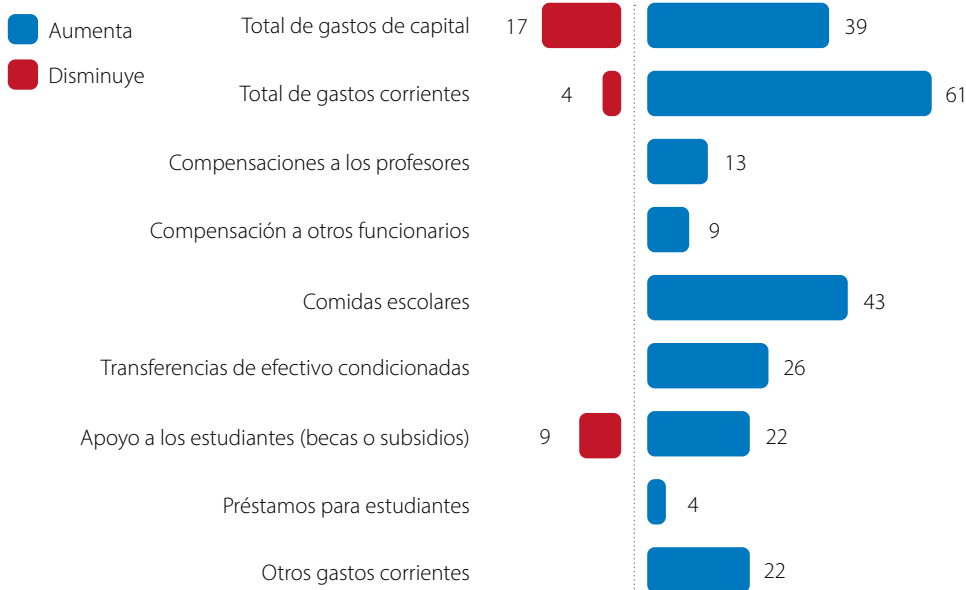
También es relevante analizar los aportes de las distintas fuentes de financiamiento al momento de la reapertura de las escuelas (**figura 26**). En este sentido, ¿cómo se financiaron los recursos para la seguridad de los alumnos y del personal escolar? Si bien en la mayoría de los casos los fondos provinieron de asignaciones adicionales del gobierno (58%) y también de reasignaciones dentro del presupuesto educativo (54%), un hallazgo interesante es la importante participación que han tenido los donantes externos en el financiamiento de estos recursos en el contexto de pandemia (54%) (véase el **recuadro 11** sobre fuentes de financiamiento externas).

**Figura 23. Porcentaje de países según decisiones implementadas sobre financiamiento educativo en 2021. Países de América Latina y el Caribe.**



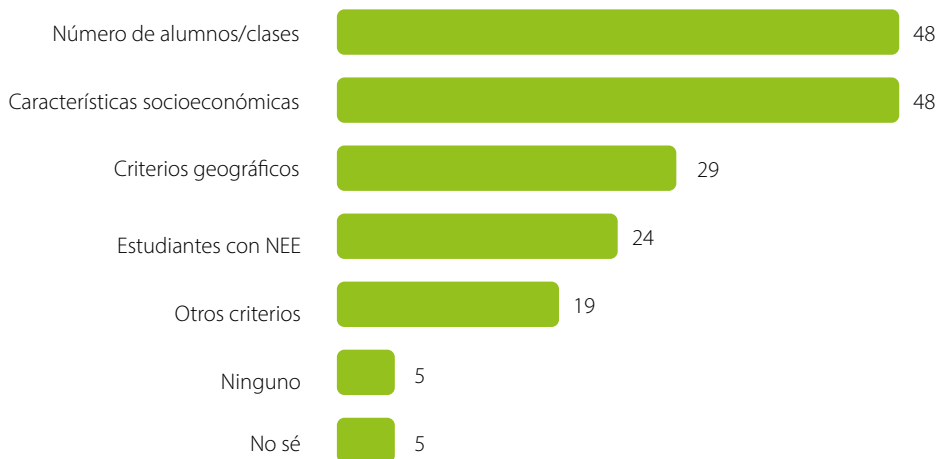
Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 24. Porcentaje de países según cambios implementados en la distribución del gasto en 2020/2021. Países de América Latina y el Caribe.**



*Fuente de datos:* UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 25. Porcentaje de países según criterios implementados para asignar recursos públicos adicionales. Países de América Latina y el Caribe.**



*Fuente de datos:* UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

**Figura 26. Porcentaje de países según fuente de financiamiento para la seguridad de estudiantes y personal. Países de América Latina y el Caribe.**



Fuente de datos: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE. Encuesta sobre las respuestas nacionales en materia de educación frente a la COVID-19, ronda febrero-abril 2021. <https://covid19.uis.unesco.org/joint-covid-r3/>.

#### Recuadro 11

### El financiamiento externo educativo en pandemia: el rol de la Alianza Mundial para la Educación (GPE) en la región

Las agencias internacionales han cumplido un papel clave en sostener programas de gran magnitud para responder a la emergencia educativa en algunos países de la región. En particular, la Alianza Mundial para la Educación (GPE, por sus siglas en inglés) ha sido un actor fundamental en la transferencia de financiamiento no reembolsable.

Honduras ha sido un socio importante de la GPE en las últimas décadas, a lo largo de las cuales ha recibido financiamiento canalizado, principalmente, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y del Banco Mundial. En el marco de la crisis, su Ministerio de Educación recibió apoyo para planificar su respuesta a la COVID-19.

Asimismo, a través de la UNICEF, la GPE otorgó a Haití una subvención para el periodo 2020-2021

con el objetivo de apoyar la continuidad educativa a distancia de 350.000 niños, niñas y adolescentes en comunidades rurales y urbanas en situación de vulnerabilidad, la formación de siete mil docentes en enseñanza remota, la ejecución de un programa de transferencia monetaria condicionada, kits sanitarios, el fortalecimiento de las capacidades ministeriales para la implementación de un plan de acción, entre otras cuestiones.

También como respuesta a la pandemia, la GPE canalizó recursos a través de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS, por sus siglas en inglés) hacia los países del Caribe Oriental, destinados a la armonización de políticas y procedimientos de los países, para asegurar una respuesta más coordinada, a la implementación de un programa de recuperación académica, a la enseñanza a distancia a través de plataformas de aprendizaje virtuales y de programas de radio y televisión, a la compra y distribución de dispositivos digitales, la formación docente y el bienestar de los estudiantes (<https://on.unesco.org/3ittWU0>).

## Reflexiones finales

La toma de decisiones políticas en pandemia ha sido compleja. En los sistemas educativos de América Latina y el Caribe, las decisiones de apertura, aunque no en todos los casos, se correlacionaron con la tasa de vacunación y/o con la inclusión de los docentes dentro de los grupos priorizados para recibir la vacuna. En términos generales, el año 2021 continuó caracterizándose por un alto nivel de incertidumbre en la toma de decisiones.

En el contexto de la vacunación masiva y la disminución de las tasas de contagio, el regreso a las clases presenciales en 2021 apareció no solo como una necesidad sino como una posibilidad concreta. Es imprescindible que existan acuerdos nacionales acerca de cómo viabilizar la presencialidad en aquellos países y regiones en donde aún hay escuelas cerradas y que se definan de manera urgente planes muy detallados de recuperación de los aprendizajes.

La educación no ha sido una de las áreas más priorizadas en los planes de recuperación delineados para la pospandemia (UNESCO OREALC y BID, 2020). Para revertir los desafíos de equidad y calidad pendientes en los sistemas educativos de la región, es necesario que la educación pase a ocupar un lugar central en la agenda pública y se le otorgue el financiamiento adecuado.

La implementación de políticas inclusivas dirigidas al aseguramiento del derecho a la educación de los grupos en situación de vulnerabilidad es todavía un desafío en la región. No en todos los casos han sido priorizados durante la pandemia. Será necesario profundizar esta línea de trabajo con políticas dirigidas a los más afectados, como los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos y los estudiantes con discapacidad.

Hay una deuda importante con el nivel preprimario, que fue el menos alcanzado por las acciones orientadas a mantener la continuidad educativa y reducir los impactos negativos de la pandemia durante el cierre

de escuelas y las reaperturas. Una tarea central será determinar el impacto en las trayectorias educativas futuras de estos niños y niñas, considerando que estamos hablando de una etapa de desarrollo vital en una persona.

La implementación de diagnósticos y evaluaciones formativas en las escuelas es clave en un escenario en el que es necesario flexibilizar las condiciones de aprendizaje, y constituirán un pilar en el proceso de recuperación. En paralelo, las evaluaciones nacionales en 2021 y 2022 serán un insumo fundamental para definir políticas de recuperación de aprendizajes en la región. Y será necesario definir estrategias claras que fomenten el uso de la evidencia producida a partir de ellas, así como el diseño de políticas y programas educativos consistentes.

Si bien los datos oficiales constituyen una fuente legítima y valiosa de información, es fundamental escuchar las voces de directivos, estudiantes y docentes, y contrastarlas con las percepciones de los ministerios acerca de los apoyos y material recibidos. Es positivo, en este sentido, la existencia de diversas encuestas a docentes en la región implementadas por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Serán un insumo valioso para definir las políticas docentes del futuro cercano.

Uno de los temas que ha aparecido con fuerza en esta ronda de la encuesta es la necesidad de sumar personal docente y de apoyo al plantel. Esto impone la necesidad de avanzar en nuevos análisis acerca de la existencia de recursos humanos que puedan dar respuesta a esta demanda y de las capacidades de los sistemas de formación docente para educar profesionales adecuados para el mundo pospandémico, en donde no solo existirán desafíos pedagógicos, sino también en el ámbito de la salud mental y el bienestar socioemocional. En todo caso, será necesario un fuerte compromiso de los Estados en la asignación de recursos destinados a ello.

Ya antes de 2020 se preveía que los países difícilmente lograrían invertir lo necesario para alcanzar las metas del ODS4, y la pandemia empeoró esta situación. Una buena señal es que, de acuerdo con la encuesta, se reporta un aumento del gasto educativo en gran

parte de la región. Asegurar la sostenibilidad de estas medidas y lograr acuerdos nacionales para financiar el proceso de recuperación es de vital importancia para garantizar el resto de las iniciativas.

## Referencias

- Cárdenas, S., Lomelí, D., y Ruelas, I. 2021. La COVID-19 y políticas educativas pospandemia en México. ¿Qué es lo que está en juego? F. Reimers (ed.), *COVID-19 y educación. Las interrupciones en las oportunidades educativas causadas por la pandemia*. Madrid, Universidad Camilo José Cela, pp. 177-204.
- CARICOM. 2021. Statement on the Decisions of the Special Meeting of CXC's Council on the 2021 Regional Examinations Strategy. <https://on.unesco.org/3tBPpzk>.
- COPEME, Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional por la Educación. 2021. Propuesta de creación de una red de prevención y retención escolar. Panamá. <https://on.unesco.org/3vESwZC>.
- Costin, C., y Coutinho, A. 2021. Experiencias sobre la gestión de riesgos y el aprendizaje a distancia durante la pandemia de COVID-19 en Brasil: Crisis, carencias y (posibles) resoluciones. F. Reimers (ed.), *COVID-19 y educación. Las interrupciones en las oportunidades educativas causadas por la pandemia*. Madrid, Universidad Camilo José Cela, pp. 45-83.
- ECLAC. 2020. *Persons with disabilities and coronavirus disease (COVID-19) in Latin America and the Caribbean: Status and guidelines*. ECLAC. <https://on.unesco.org/3tuY2LR>.
- ECLAC y OREALC/UNESCO. 2020. *Education in the time of COVID-19*. <https://on.unesco.org/3tuY3zp>.
- García Jaramillo, S. 2020. *COVID-19 and primary and secondary education: The impact of the crisis and public policy implications for Latin America and the Caribbean*. UNDP-UNICEF. <https://on.unesco.org/3hBTMEK>.
- Hincapié, D., Duryea, S., y Hincapié, I. 2019. *Education for All: Advancing Disability Inclusion in Latin America and the Caribbean*. BID. <https://on.unesco.org/3sH7r3R>.
- Mathieu, E., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., Roser, M., Hasell, J., Appel, C., Giattino, C., Rodés-Guirao, L., 2021. A global database of COVID-19 vaccinations. *Nature Human Behaviour*, Núm. 5, 947-953. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01122-8>
- ONU Mujeres y Cepal. 2022. *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. ONU Mujeres y Cepal. <https://on.unesco.org/3IQ6ZGc>.
- The World Bank. 2021. *Cost-effective approaches to improve global learning*. The World Bank. <https://on.unesco.org/3IJnT9j>.
- UNESCO OREALC. 2020. *La educación en América Latina y el Caribe ante la COVID-19*. <https://on.unesco.org/34cJuYC>.
- UNESCO OREALC. 2021a. *Las respuestas educativas nacionales frente a la COVID-19: El panorama de América Latina y el Caribe*. UNESCO/OREALC Santiago. <https://on.unesco.org/3KdJsPy>.
- UNESCO OREALC. 2021b. *A un año del comienzo de la pandemia: Continuidad educativa y evaluación en América Latina y el Caribe en 2021. Análisis desde la evidencia del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)*. UNESCO/OREALC Santiago. <https://on.unesco.org/3MofZ7p>.
- UNESCO OREALC y BID. 2020. *Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe: Claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales*. <https://on.unesco.org/3hEffwT>.
- UNESCO. 2019. *Cumplir los compromisos: ¿van los países por el buen camino para alcanzar el ODS 4?* <https://on.unesco.org/3HKjx0h>.
- UNESCO. 2020a. *Global tracking of COVID-19 caused school closures and re-openings. Methodological note*. <https://on.unesco.org/35KGWRY>.
- UNESCO. 2020b. *How many children are at risk of not returning to school?* <https://on.unesco.org/3741FRq>.
- UNESCO. 2020c. *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 – América Latina y el Caribe. Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción*. <https://on.unesco.org/3sGiV7u>.

UNESCO-GEM Report. 2020. *Act now: Reduce the impact of COVID-19 on the cost of achieving SDG 4*. Policy Paper 42. UNESCO-GEM Report.

UNESCO, UNICEF, The World Bank y OECD. 2021. *What's next? Lessons on Education Recovery: Findings from a Survey of Ministries of Education amid the COVID-19 Pandemic*. Montreal, Nueva York, Washington, París. <https://on.unesco.org/3CbJHl6>.

UNICEF. 2021. *Seen, counted, included. Using data to shed light on the well-being of children with disabilities*. <https://on.unesco.org/3hEbbg5>.

UNESCO, UNICEF y The World Bank. 2021. *The state of the global education crisis: A path to recovery*. Washington, París y New York. <https://on.unesco.org/3vGdpny>.



**unesco**

Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

**unicef**

## Educación en América Latina y el Caribe en el segundo año de la COVID-19

Desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones del mundo con mayor dificultad para retomar las clases presenciales de forma masiva. Para conocer mejor las estrategias planificadas e implementadas por los gobiernos de la región durante el segundo año de la pandemia, esta publicación presenta los resultados de la tercera ronda de la encuesta global conjunta sobre respuestas educativas nacionales a la COVID-19 (desarrollada por UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y OCDE), así como información sobre la situación de la apertura de escuelas durante 2021. Con ello se busca identificar los patrones y desafíos comunes y proporcionar a los países esta información para mejorar sus planes de respuesta y recuperación.

