

# TENDENCIAS EN EDUCACIÓN

## SITUACIÓN LABORAL Y EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA COVID-19: PRINCIPALES TENDENCIAS

INVESTIGACIÓN



Internacional de la Educación  
América Latina  
IEAL

**INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN AMÉRICA LATINA (IEAL)**  
**OFICINA REGIONAL, SAN JOSÉ, COSTA RICA**

---

Tel **(506) 2234-8404**

Apartado Postal **1867-2050**

Correo **america.latina@ei-ie-al.org**

Página web **www.ei-ie-al.org**

Portal **www.educacionpublica.org**

Observatorio **www.observatorioeducacion.org**

---

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN INTEGRADO POR**

**CIFRA - CTA:** Eduardo Basualdo, Mariano Barrera, Marina González y Pablo Manzanelli y Damián Kennedy.

**Instituto Marina Vilte - CTERA:** Adriana Puiggrós, Miguel Duhalde, Eduardo Pereyra, María Dolores Abal Medina, Liliana Pascual, Andrea Núñez, Gabriel Martínez, Daniela Baradel, Cecilia Dupuy, Paula Matheu y Myriam Feldfeber.

**IEC - Conadu:** Yamile Socolovsky, Lucía Trotta, Daniela Atarío y Aldana Rodríguez Golisano.

---

**PERSONAL DE LA OFICINA REGIONAL IEAL**

**Comberty Rodríguez** (Coordinador Principal Regional IEAL)

**Gabriela Sancho** (Coordinadora Regional IEAL)

**Gabriel Castro** (Coordinador Regional IEAL)

**Bolívar Rojas** (Comunicación)

**Verónica Leitón** (Administrativo)

**Jacqueline Calderón** (Administrativo)

---

Revisión filológica: **Lucía Zúñiga Solano**

Diseño: **Estudio Casarli, Buenos Aires, Argentina**

---

Disponible para descargar en formato electrónico en: **www.ei-ie-al.org**

 /ie.americalatina  /inteducacion  /ieal  /internacionaldelaeducación

---



Reconocimiento-NoComercial- CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)



# TENDENCIAS EN EDUCACIÓN

## SITUACIÓN LABORAL Y EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA COVID-19: PRINCIPALES TENDENCIAS

### INVESTIGACIÓN

Carta del Presidente del Comité Regional Hugo Yasky	6
PRÓLOGO de Adriana Puiggrós	10
INTRODUCCIÓN GENERAL	14
<b>SECCIÓN I</b>	
LOS MERCADOS DE TRABAJO EN CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19. POLÍTICAS E IMPACTOS EN EL EMPLEO Y EN LOS INGRESOS	18
INTRODUCCIÓN	19
<b>CAPÍTULO 1: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y TENDENCIAS PREVIAS DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA</b>	
1.1. Características Estructurales	21
1.1.1. Categoría ocupacional y Sector Informal Urbano	21
1.1.2. Incidencia de la pobreza	24
1.1.3. Breve consideración en torno a la relación entre sector informal y pobreza	26
1.1.4. Tendencias generales previas de los mercados de trabajo	27
<b>CAPÍTULO 2: RESUMEN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS TENDIENTES A PRESERVAR PUESTOS DE TRABAJO Y SOSTENER INGRESOS FAMILIARES</b>	
2.1. Políticas de preservación de las relaciones laborales y promoción del empleo	29
2.1.1. Subsidios a la nómina salarial	30
2.1.2. Extensión de los seguros de desempleo para cubrir suspensiones y reducciones de jornada	33
2.1.3. Subsidios para la reincorporación y contratación formal	35
2.2. Seguros de desempleo	36
2.3. Programas de transferencias de ingresos	38

<b>CAPÍTULO 3: EL IMPACTO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL MERCADO DE TRABAJO</b>	<b>47</b>
3.1. La evolución de la actividad económica	47
3.2. El impacto de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo	49
3.2.1. Breves consideraciones metodológicas	49
3.2.2. La fuerte contracción de la cantidad de ocupados	51
3.2.3. El limitado impacto de la caída del empleo en la tasa de desocupación	53
3.2.4. El marcado crecimiento de la inactividad	56
3.2.5. Mayor caída relativa del empleo independiente	59
3.2.6. Fuerte contracción del empleo no registrado o empleo informal	63
3.2.7. El impacto diferencial en el empleo según sector de actividad	69
3.3. El impacto en los ingresos laborales	76
<b>SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES</b>	<b>82</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>92</b>
<b>ANEXO</b>	<b>94</b>
<b>SECCIÓN II</b>	
<b>SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES Y TRABAJO DOCENTE EN CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19</b>	<b>95</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>96</b>
<b>CAPÍTULO 1: LOS SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES</b>	<b>97</b>
1.1. Respuestas estatales: fortalecimiento de la educación pública vs. comercio educativo en el contexto de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19.	98
1.2. Algunas tendencias observadas a raíz de las respuestas estatales	115
1.3. Presupuesto y financiamiento educativo en la etapa de la pandemia COVID-19	118
<b>CAPÍTULO 2: PLATAFORMAS Y SERVICIOS EDUCATIVOS DIGITALES: EL ROL DE LOS PROVEEDORES PRIVADOS Y DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	<b>126</b>
2.1. Programas de continuidad pedagógica y formación docente	131
2.2. Liberación de licencias y uso de datos personales	137
2.3. Recursos y materiales didácticos	141
2.4. Equipos y dispositivos tecnológicos	145
<b>CAPÍTULO 3: SITUACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE EN CONTEXTO DE PANDEMIA</b>	<b>148</b>
3.1. Precarización de las condiciones laborales y salariales de los/as docentes	150
3.2. Intensificación de la tarea docente en contexto de pandemia	157
3.3. Exigencias extraordinarias en la formación/capacitación docente para la enseñanza con modalidad virtual	163
3.4. Insuficiencia de recursos materiales para la enseñanza en la virtualidad	166

CONCLUSIONES	172
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES	176
<b>SECCIÓN III</b>	
PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN Y MERCANTILIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN CONTEXTO DE PANDEMIA	179
INTRODUCCIÓN	180
<b>CAPÍTULO 1: CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONALES HASTA LA LLEGADA DE LA PANDEMIA: PRIVATIZACIÓN, MERCANTILIZACIÓN, DESIGUALDADES DE ACCESO Y DESARROLLO DISPAR DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA</b>	<b>183</b>
1.1. El desarrollo de la educación a distancia (EaD) en América Latina	184
1.2. Viejas y nuevas desigualdades en la educación superior: brecha de acceso y brecha digital	187
1.3. El grado de privatización y mercantilización de los SES en la región	190
<b>CAPÍTULO 2: ACTORES, DISCURSOS Y ACCIONES EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA EN EL NIVEL UNIVERSITARIO</b>	<b>193</b>
2.1. El salvataje financiero al sector privado: discursos y acciones como formas de profundización de la privatización de la ES	196
2.2. Viejos y nuevos actores en el mercado universitario: respuestas inmediatas para grandes transformaciones	206
2.2.1 Alianzas público-privado: el rol de los agentes tecnológicos en la provisión de la infraestructura necesaria para dar continuidad educativa en la región	206
a) Coaliciones gubernamentales e institucionales con actores comerciales para garantizar conectividad y dispositivos	209
b) Coaliciones gubernamentales e institucionales con actores comerciales para garantizar Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje y otros recursos digitales	212
2.2.2 Alianzas público-privado: el reposicionamiento del sector privado en la orientación del cambio universitario	215
2.2. 3. Coaliciones complejas entre colaboradores públicos-privados	217
2.2.4 Expansión de una nueva modalidad en la ES: cursos cortos virtuales para la empleabilidad	220
CONCLUSIONES	225
ARTÍCULOS, NOTAS PERIODÍSTICAS Y VIDEOS DISPONIBLES EN LÍNEA	231
DOCUMENTOS E INFORMES	234
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES	235

# Carta del Presidente del Comité Regional de la Internacional de la Educación América Latina

**HUGO YASKY**

---

Hugo Yasky es maestro, líder sindical y político argentino. Es el presidente del Comité Regional de la Internacional de la Educación América Latina y diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires. Hugo Yasky es Secretario General de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y exsecretario general de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

---

En lugar de “¿qué le hará la pandemia a la humanidad?”, la pregunta más adecuada parece ser: “¿qué haremos nosotros y nosotras con la pandemia?” Esto se refiere tanto con relación al trabajo, los empleos y los ingresos como a los sistemas educativos. Estos son los dos grandes temas que aborda esta investigación y esta pregunta general resulta clave para articular sus conclusiones con propuestas de acción.

La crisis sanitaria global generada por el COVID19 podrá hacer más nítidos los contornos de las desigualdades existentes. Además, podrá poner en evidencia las irracionalidades que más de cuarenta años de neoliberalismo instalaron como sentido común, pero para revertirlas hará falta algo más que un virus. En sociedades cada vez más desiguales, como las producidas en serie por este sistema, ni siquiera la muerte nos iguala. Como decía el cantor uruguayo Alfredo Zitarrosa: “usted se puede morir, eso es cuestión de salud. Pero no quiera saber lo que cuesta un ataúd”.

Los contextos, tanto económicos como educativos, previos a la pandemia son centrales para entender los efectos provocados en cada uno de los escenarios donde se desarrolló. No es lo mismo enfrentarse a sus efectos con altos niveles de empleo registrado, con inversión estatal en salud y educación, en

sociedades económicamente homogéneas, con recursos tecnológicos, adecuados edificios escolares y buenos salarios docentes, que hacerlo en países cuyos gobiernos vienen de desregular los mercados de trabajo, desfinanciar el sistema educativo, reducir los presupuestos y liquidar las herramientas de regulación estatal. Como lo muestra el estudio, las condiciones de partida en América Latina están más cerca del segundo caso que del primero.

No obstante, se trata de eso; de condiciones y no de determinaciones imposibles de modificar. El punto de partida no tiene que ser al mismo tiempo que el de llegada. Por eso la información relevada en trece países de la región muestra también las diferencias en las medidas adoptadas por los estados ya sea para preservar puestos de trabajo y sostener ingresos, a ya sea para intervenir en los sistemas educativos, provocando distintas situaciones presupuestarias y de financiamiento bien distintas. Si en el terreno económico esas condiciones estaban signadas por un prefacio de décadas de un proceso de neoliberalización de los estados, en el educativo, las marcas impuestas eran las de las nuevas tendencias privatizadoras de y en la educación. Esas tendencias implicaban la introducción de valores mercantiles al ámbito educativo, la resignación de soberanía estatal en el diseño de las políticas, la apertura a al ingreso empresarial apenas camuflado en fundaciones y ONG y la consecuente privatización de la formación docente.

Ante la pregunta de qué hacemos ante la pandemia, los dueños de poder fáctico



responden con dos determinismos que resultan una tara para pensar la economía y la educación en nuestras sociedades. Se trata, por un lado, del determinismo económico que encubre como decisiones del mercado las acciones de los grandes grupos empresarios, y, por otro, del determinismo tecnológico que presenta como inevitable, no ya las transformaciones en nuestra relación con entornos tecnológicos, sino los usos políticos, económicos y sociales de esos cambios en función del beneficio de unos pocos. Los cambios históricos no vienen con un manual de uso ante el cual los hombres y las mujeres sólo debemos limitarnos a apretar botones.

El trabajo docente inició un proceso de transformaciones que no se detendrá. Las respuestas a la crisis sanitaria, con la multiplicación no planificada de las tecnologías de educación a distancia, aceleran ese proceso de mutaciones. Sin embargo, lo importante no es si habrá o no cambios, sino quién y cómo se gobernarán esos cambios. Y aquí, hay claramente dos opciones: o los gobierna el poder democrático con participación plena y efectiva de la sociedad y los trabajadores o los gobierna el poder fáctico. La educación a través de dispositivos de virtualidad puede ser sostén de un derecho social para mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje o puede ser un mecanismo de mercantilización que ponga a unas pocas empresas en una posición dominante.

Los horizontes abiertos por las tecnologías de información y que perdurarán tras la pandemia, pueden servir a aumentar la productividad del trabajo docente con sobrecarga laboral y desregulación o, por el contrario, pueden contribuir a mejorar las condiciones laborales de la docencia. La introducción de tecnología puede liberar a quien trabaja de ciertas cargas vinculadas a la presencialidad o, al revés, condenarlo a una jornada laboral sin límites o con límites muy difusos. Puede generar nuevas regulaciones del teletrabajo protegiendo derechos laborales o, como ya ocurre en instituciones de la educación superior, flexibilizar las clases presenciales sumando estudiantes de modo virtual y maximizando la explotación de docentes. Pero esa decisión no está en la tecnología, como pretenden quienes ocultan sus intereses bajo el manto de la naturalización, sino en la política.



Del mismo modo, a la hora de planificar el regreso a una educación presencial segura, no es lo mismo diseñar estrategias de burbujas en aulas con 40 alumnos que en aquellas que tienen 20 estudiantes, ni tampoco lo es con profesores asignados a una o dos instituciones que con profesores-taxis que tienen cargos en cinco o seis escuelas. No es igual mantener las condiciones de seguridad e higiene en establecimientos hacinados, sin ventilación, sin personal auxiliar y, a veces, sin agua, que en ambientes espaciosos y acordes a la tarea educativa. En ese sentido, deberemos reconfigurar los sistemas educativos, sus características institucionales y sus condiciones de habitabilidad como lo hicieron las ciudades que sufrieron terremotos y debieron reestructurar una proyección urbana y arquitectónica antisísmica.

El presente trabajo, realizado desde la perspectiva de las personas trabajadoras de la educación, es un aporte indispensable para ese rediseño en la medida en que vislumbra muchas de las disyuntivas venideras o, mejor dicho, de las contradicciones presentes pero que se desarrollarán en los próximos años. Es importante preguntarse si la formación en línea o a distancia utilizarán códigos abiertos y de libre descarga o primará la lógica mercantil de los grandes monopolios informáticos. Con respecto a la necesidad de conectividad, ¿implicará la ampliación del derecho humano a la comunicación o profundizará la brecha de la desigualdad educativa? Para la necesaria actualización y distribución de contenidos educativos, ¿se definirá en ámbitos soberanos y participativos de los estados nacionales o en ministerios que funcionen como facilitadores del mercado mundial de la educación?

La respuesta a estas preguntas y muchas derivadas o adyacentes dependerá de la fortaleza de las organizaciones sindicales, de la voluntad y capacidad de las fuerzas populares y de los límites efectivos que las políticas públicas le pongan al poder del capitalismo salvaje. El estado de situación que esboza este material de la IEAL constituye una contribución sustancial para la elaboración de esas estrategias de contrapoder. ■

# Prólogo

**ADRIANA PUIGGRÓS**

---

Adriana Puiggrós es Licenciada en Ciencias de la Educación y doctora en Pedagogía. Fue secretaria de Educación del Ministerio de Educación de la Argentina. Antes desempeñó diversos cargos en la gestión pública entre los que destacan Convencional Constituyente, Diputada de la Nación, Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, entre otros.

---

Los sistemas escolares enfrentan grandes desafíos, inéditos en sus anteriores dos siglos de historia. Entre otros, cabe destacar los efectos que ejerce sobre su vida el deterioro del medio ambiente y la aparición de nuevos y poderosos actores en el terreno educativo, como son los mercaderes de la educación. Ambas situaciones están provocando trastornos institucionales, pedagógicos y laborales, entre muchos otros. Resulta indispensable estudiarlas detalladamente para comprender la profundidad de los cambios que se están produciendo, tomar decisiones político-educativas frente a los acontecimientos inmediatos y proyectar estrategias para el mediano plazo. Al respecto, resultan relevantes las investigaciones llevadas a cabo por las organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación, quienes ven afectados de manera directa sus condiciones de trabajo, su campo profesional y sus derechos sociales.

La posibilidad de una catástrofe ambiental había sido advertida por agrupaciones ambientalistas y por científicos, en tanto importantes acuerdos internacionales intentaron limitar la expansión de políticas públicas y privadas en el marco del capitalismo neoliberal. Estas políticas ponen en peligro no solamente la calidad sino la existencia de la vida en la tierra. La pandemia de COVID-19 llegó antes que los países cumplieran con las medidas acordadas y de que las poblaciones adquirieran conciencia sobre el problema que las acecha, antes que las políticas educativas asumieran integralmente la cuestión ambiental (más allá, por supuesto, de experiencias pedagógicas ambientalistas y de la lucha de docentes contra la contaminación que alcanza de manera directa a muchas escuelas de la región).



La vida normal de las escuelas, como la de todas las instituciones, fue conmocionada por la aparición abrupta de la pandemia y la urgencia de readecuar el funcionamiento de la escolaridad. Como era de esperarse, los distintos sujetos sociales reaccionaron de maneras diversas y los docentes, que podrían haber privilegiado su seguridad individual, en su gran mayoría asumieron la responsabilidad social de continuar la educación del alumnado. Pero tuvieron que hacerlo abriéndose a un escenario muy distinto al que había sostenido su trabajo con anterioridad.

Las corporaciones nacionales e internacionales habían avanzado sobre la educación privada e intentaron introducirse en las instituciones estatales, pero a raíz de la pandemia rompieron el muro de contención que las políticas públicas aún preservaban. Advirtieron que la necesidad de continuar el proceso educativo encontraba en las nuevas tecnologías soportes consistentes, al mismo tiempo que vieron de manera favorable el enorme atraso de la legislación sobre el mercado de productos comunicacionales, digitales y editoriales y pedagógicos. Asimismo, las empresas se encontraron en una mejor posición (y en muchos casos disposición) que muchos gobiernos para atender la urgencia de soluciones que reclamaba la situación. El tendido de redes digitales, la provisión de equipos y la venta de software aplicado a la educación fueron rápidamente ofrecidos por las corporaciones a los gobiernos nacionales y subnacionales. Los bancos y organismos transnacionales promovieron que los Estados se asociaran con las corporaciones, como muestra el presente informe. Aunque en diferentes

proporciones de la intervención pública y privada, las opciones del mercado ingresaron en todos los sistemas educativos latinoamericanos.

En cuanto a la acción de los gobiernos, el trabajo de la IEAL nos informa de diferencias significativas entre aquellos que sostuvieron o aumentaron la inversión en educación, quienes la disminuyeron y quienes incrementaron los aportes a raíz de la pandemia. La incidencia de la educación anterior a la pandemia en las políticas públicas de cada país resultó un factor de peso en las respuestas estatales que, sumado a la desigualdad social, provocó un incremento de la desigualdad educativa. Al mismo tiempo, como señala el Informe, la desarticulación del sistema público provocada por las políticas de mercado, determinó la ampliación “de las brechas de aprendizaje” entre el sector público y el privado.

La creciente participación del mercado en la educación actúa acentuando los privilegios, las marginaciones y las exclusiones sociales. Debe agregarse que, sustituir al sujeto de la educación, alumnas/os/es, por clientes, es un trasplante que cambia profundamente el sentido de la educación pública. En esa lógica, el nuevo sujeto de la educación es producto de una selección realizada por el mercado que desplaza toda estrategia educativa democrática. La educación mercantilizada pretende también trastocar al sujeto docente aplicando criterios meritocráticos y privilegiando los programas digitales por encima de las actividades presenciales, a los fines de disminuir la cantidad de trabajadores de la educación, cambiar sus condiciones de trabajo, evitar su intermediación en la formación de las nuevas generaciones.

El Informe acierta en abordar América Latina como región, aportando información cuantitativa y cualitativa que permite comparar y agrupar a los países de acuerdo con distintas variables que se especifican. Las referencias que se incluyen permiten colocar el cuadro actual de los países en el marco de su historia reciente y sopesar la incidencia de las políticas económicas y sociales en la capacidad y decisión de los gobiernos para enfrentar los efectos de la pandemia sobre la educación. En

ese contexto, resulta inminente la necesidad de fortalecer a las organizaciones gremiales docentes para que sostengan a la educación como un derecho universal. Esto incluye el derecho a enseñar, el cual, definido desde el neoliberalismo, se desdibuja junto con el sujeto docente, afectando gravemente la transmisión de la cultura entre generaciones y sectores sociales.

La reducción de los sistemas educativos a formatos no presenciales los deja presos del mercado, además de constituir una solución de corto alcance cultural y educativo. Defender la centralidad de la vida escolar debería combinarse con la incorporación de las opciones digitales, pero como un soporte complementario que enriquezca el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por esa razón, los docentes deben dominar la tecnología; es indispensable que los gobiernos, las universidades, los institutos de formación docente, acompañen de manera sistemática la formación tecnológica que los maestros y profesores han adquirido por sus propios medios para atender la urgencia.

Resulta cada vez más evidente que los Estados deben hegemonizar los cambios necesarios en la educación. Estos cambios incluyen la combinación de soportes tecnológicos distintos, con centralidad en lo presencial. Se requieren fuertes políticas públicas de “producción de herramientas digitales (...) diseñadas con participación de los/las docentes, con posibilidad de descarga libre y acceso abierto, y que evite el rastreo de información vital con usos comerciales”, como expresa el Informe. Resulta indispensable la presencia activa de las personas docentes en la producción y utilización de programas no presenciales, o combinados con el trabajo pedagógico en las escuelas, junto a una fuerte regulación en la materia.

Los sistemas de educación pública son pilares de las soberanías nacionales y regionales. Acuerdos al respecto entre los países latinoamericanos son el camino para el sostenimiento de los derechos de las y los trabajadores de la educación, el avance en la disminución de la desigualdad socio educativa y de la educación como derecho universal. ■

## Introducción General

La pandemia provocada por la expansión del coronavirus (COVID-19) a escala global afecta a todas las naciones, y lo hace muy fuertemente en el conjunto de países de América Latina y el Caribe al impactar directamente sobre profundas desigualdades estructurales y de coyuntura. La crisis sanitaria, la recesión económica y las consecuencias del distanciamiento físico en el conjunto social han llevado a la región a una situación inédita, que se yuxtapone con situaciones críticas preexistentes a nivel económico y político-social. El desempleo y la pobreza, las desigualdades en el acceso a la conectividad y en la disponibilidad de recursos y dispositivos digitales, las diferentes situaciones en las condiciones de vivienda y contexto del hogar, las posibilidades que tienen las familias de sostener el confinamiento de la cuarentena trabajando en un mismo espacio, a la par de ir acompañando la educación de sus hijas/os en los hogares, así como las disímiles condiciones de trabajo en cada país, están impactando en la profundización de la desigualdad social y educativa, como así también en la precarización de las condiciones del empleo en general y del trabajo docente en particular.

El presente informe, elaborado por la Internacional de la Educación para América Latina (IEAL) contiene un análisis sobre la situación social, laboral y educativa en la que se encontraban los países de la región y el devenir de dicha situación transcurrido el año 2020 en el contexto de la pandemia por el COVID-19. El trabajo de indagación y la elaboración del informe final fueron realizados por los equipos de investigación del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA)<sup>1</sup> de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), el Instituto de Investigaciones “Marina Vilte” (IIPMV)<sup>2</sup> de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), y el Instituto de Estudio y Capacitación (IEC)<sup>3</sup> de la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU).

Para obtener la información se realizó una encuesta autoadministrada dirigida a los sindicatos docentes integrantes de la IEAL, abarcando los siguientes

<sup>1</sup> Integrado por Eduardo Basualdo, Mariano Barrera, Mariana González y Pablo Manzanelli. Para este informe en particular se contó con la colaboración de Damián Kennedy.

<sup>2</sup> Integrado por Adriana Puiggrós, Miguel Duhalde, Eduardo Pereyra, María Dolores Abal Medina, Liliana Pascual, Andrea Núñez, Gabriel Martínez, Daniela Baradel, Cecilia Dupuy y Paula Matheu; y el asesoramiento especial en este estudio de Myriam Feldfeber.

<sup>3</sup> Integrado por Yamile Socolovsky, Lucia Trotta, Daniela Atairo y Aldana Rodríguez Golisano.

países: **Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.** A su vez, la información recabada en la encuesta se complementó y trianguló con otras fuentes de datos disponibles, tanto documentales como periodísticas, y con la realización de entrevistas a referentes gremiales de las organizaciones de referencia.

En el estudio, a modo de contexto general, se hace una descripción del impacto de la pandemia sobre la actividad económica y el mercado de trabajo en los distintos países y se realiza un análisis y cartografiado de las tendencias preexistentes de mercantilización y privatización de la educación y de precarización de las condiciones laborales en el sector educativo, para luego focalizarse en el devenir de estas tendencias durante la pandemia del COVID-19. En tal sentido, se han sistematizado y tipificado las medidas adoptadas por los gobiernos/Estados de la región, así como las acciones y estrategias desarrolladas por los sindicatos de la educación, a los efectos de identificar las distintas facetas y problemáticas que se han agravado o agudizado en las sociedades durante esta crisis y en qué medida las mismas han avanzado o hallaron resistencias.

Como resultado de dicho proceso de indagación, se presenta este informe de tendencias organizado en tres secciones. Una primera sección sobre la situación de los mercados de trabajo en América Latina durante el contexto de pandemia. La segunda sección se focaliza en el impacto de la crisis sanitaria en los Sistemas educativos nacionales y en el trabajo docente. La tercera sección aborda los procesos de privatización y mercantilización de la universidad en la región durante el contexto de pandemia.

La primera sección presenta una visión sucinta, pero panorámica sobre el modo en que la pandemia y la recesión económica impactaron en el mercado laboral de los países de América Latina. Para ello, parte de la identificación de características estructurales relevantes y tendencias preexistentes en materia laboral, en particular en relación con la calidad del empleo, la incidencia de la

<sup>4</sup> Informe coordinado por CIFRA de CTA.

<sup>5</sup> Informe coordinado por el IIPMV de CTERA.

<sup>6</sup> Informe coordinado por el IEC de CONADU.

pobreza y la desocupación. Además, repasa las principales políticas adoptadas por los diferentes gobiernos en lo que hace a preservación del empleo y de los ingresos en el marco de la pandemia. Por último, se analiza pormenorizadamente la evolución del mercado de trabajo de los distintos países de la región, destacando las tendencias comunes, así como las diferencias, con especial foco en el empleo.

La sección dedicada a los Sistemas educativos nacionales y al trabajo docente da cuenta de las tendencias durante el año 2020, partiendo de la situación prepandemia en los diferentes países y considerando las principales estrategias que desplegaron los gobiernos para adecuarse al contexto de pandemia. Además, se analiza la participación e injerencia del sector privado en el campo educativo, a través de las acciones que realizan en este contexto los organismos internacionales de financiamiento, las organizaciones transnacionales y las ONG, fundaciones y empresas privadas. Por último, en la sección se describen los efectos de la pandemia en el trabajo docente, abarcando las condiciones laborales y salariales, la intensificación de la tarea y las exigencias en la formación y capacitación para la enseñanza con la modalidad virtual, entre las principales cuestiones.

En la tercera sección dedicada a la Educación Superior, se analiza la profundización de algunas dimensiones del proceso de privatización y mercantilización en la región en el marco de las respuestas desplegadas ante el desafío de sostener la docencia universitaria con instituciones cerradas a la presencialidad y que impactan en las condiciones de trabajo. Como parte de esta tendencia, se destacan la generalización de una estrategia de financiamiento a la demanda que transfiere fondos públicos a instituciones privadas en crisis financiera, y la conformación de diferentes alianzas entre el sector público y el privado que proponen resolver problemas de coyuntura pero instalan un discurso sobre los cambios necesarios en la enseñanza universitaria y legitiman la intervención de corporaciones empresariales en la definición y gestión de la política pública para el sector.



Equiparando lo acontecido en el contexto de pandemia con la imagen de un “naufragio”, podemos decir que en una emergencia siempre se acude a lo que está más a mano, conducidos por el instinto de supervivencia, lógicamente. En tal sentido, el informe muestra que, durante el año 2020, la gran mayoría de las medidas se fueron tomando sin dar las suficientes y debidas discusiones sobre “cuál es la balsa de rescate que está mejor construida para llegar a la costa más cercana”.

Este informe muestra cómo, en el contexto de pandemia, lo que muchas veces se presentó como “más a mano” en el proceso de las transformaciones estructurales y de la “digitalización de lo cotidiano”, ha sido la presencia y reposicionamiento de las grandes empresas privadas proveedoras de bienes y servicios. Por ello, desde las organizaciones sindicales se advierte sobre este problema, que se puede agravar a futuro si desde las políticas de Estado no se generan las regulaciones pertinentes y las iniciativas necesarias para garantizar el derecho a la educación y, por el contrario, se deja el terreno libre de resistencias frente al avance mercantil.



SECCIÓN I

**LOS MERCADOS  
DE TRABAJO  
EN CONTEXTO  
DE PANDEMIA COVID-19.  
POLÍTICAS E IMPACTOS EN EL  
EMPLEO Y EN LOS INGRESOS**

## Introducción

El año 2020 ha sido absolutamente excepcional para el mundo y, como no podía ser de otra manera, también para la región de América Latina. La inesperada pandemia de coronavirus COVID-19 afectó rápidamente a las distintas economías latinoamericanas, dadas las restricciones a la circulación de personas y el cierre total o parcial de diversas actividades. La crisis económica causó una profunda crisis social, ante la pérdida de empleos y de ingresos para gran parte de las familias de la región. Los distintos gobiernos buscaron, en mayor o menor medida, morigerar estos efectos a través de políticas que preservasen los puestos de trabajo formales o inyectasen poder de compra en los hogares que perdieran sus ingresos, pero no pudieron evitarlos.

la recesión económica resultante del impacto de la pandemia sobre el mercado laboral fue diferente al que ocurrió en otras partes del mundo. La estructura del empleo en nuestra región, con sus elevados niveles de informalidad implicaron una mayor desprotección de los trabajadores y esta misma característica obstaculizó la posibilidad de los gobiernos de preservar esos empleos. En una región destacada por su alto nivel de desigualdad, las familias se vieron en situaciones muy diferentes para enfrentar las consecuencias de la crisis socioeconómica. La desigualdad estructural implicó, en el marco de la pandemia, desigualdades en las posibilidades de preservar una ocupación o de tener una nueva, de mantener ingresos o evitar al menos una caída ruinosa, de contar o no con redes de contención familiar, de recibir asistencia por parte del Estado.

En los años previos al 2020, los trabajadores en la región atravesaban en general situaciones ya complicadas, en tanto se verificó en la mayoría de los países un incremento en la tasa de desocupación, ya sea por caídas en la tasa de empleo o por incrementos mayores en la población económicamente activa que en los empleos. En cualquier caso, el incremento de la desocupación revela una generación insuficiente de puestos de trabajo. Mientras el desempleo implica un desbalanceo de fuerzas en contra de los trabajadores, se sucedieron en varios países reformas laborales regresivas o intentos de avances en ese sentido, continuando la tendencia de los años noventa en la región. En un mundo pospandemia donde los trabajadores resulten más debilitados, los intentos en este sentido pueden recrudescer en los próximos años.

En este marco, esta sección del informe presenta un panorama sucinto, pero general sobre el modo en que la pandemia y la recesión económica impactaron sobre

el mercado laboral en los países de América Latina, para comprender mejor este proceso y analizar en las secciones siguientes las tendencias específicas en el ámbito de la educación y el modo en que se ven afectados las y los trabajadores del sector. Para ello, se analiza la información más reciente posible de los países que cuentan con datos para 2020 de las Encuestas de hogares a través de sus institutos nacionales de estadística. Así el estudio abarca los siguientes catorce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En lo que sigue, la sección se organiza de la siguiente manera. En un primer capítulo se presenta muy sintéticamente la situación en la cual se encontraban los mercados de trabajo en instancias previas a la pandemia, en dos planos: por un lado, la situación estructural en lo que hace a la calidad del empleo y la incidencia de la pobreza; por el otro, en lo que hace a las tendencias generales que evidenciaron los mercados de trabajo en los años inmediatos anteriores al 2020. En un segundo capítulo se repasan las principales políticas adoptadas por los diferentes gobiernos en lo que hace a preservación del empleo y de los ingresos en el marco de la pandemia. En el tercer capítulo, que constituye el núcleo de esta sección, se analiza pormenorizadamente la evolución del mercado de trabajo de los distintos países de la región, destacando las tendencias comunes, así como las diferencias. El foco principal está puesto en el empleo, habida cuenta de la mayor disponibilidad de información estadística. No obstante, se realizan algunas consideraciones en relación con los ingresos. La sección culmina con una síntesis de las principales evidencias encontradas y algunas reflexiones al respecto.

## Capítulo 1

# ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y TENDENCIAS PREVIAS DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

Tal como se comentó en la introducción, de manera previa a analizar lo ocurrido en el año 2020, cabe identificar algunas características de los mercados de trabajo en América latina que se entiende que condicionaron el modo en que la crisis económica impactó en el empleo y en los ingresos. En la misma línea, se presenta una breve caracterización de la evolución de las principales variables del mercado laboral en cada país en los años previos al 2020, para presentar las distintas trayectorias que venían observándose y sobre las cuales la pandemia tuvo sus impactos.

El análisis se realiza considerando los catorce países para los cuáles más adelante se analizará el impacto de la pandemia COVID-19 en los respectivos mercados de trabajo, en función de la información disponible, como ya fue comentado.

### 1.1. Características estructurales

#### 1.1.1. Categoría ocupacional y sector informal urbano

En el análisis de las particularidades de los mercados de trabajo en América Latina el concepto de informalidad ha sido y continúa siendo una noción clave. La estructura del empleo diferencia a los países no desarrollados respecto de los que sí lo son, más que otras características del mercado laboral, como podría ser la tasa de empleo. En torno al concepto de informalidad se desarrollaron y desarrollan numerosos debates, traduciéndose en distintas conceptualizaciones<sup>7</sup>. No es este el lugar para repasar las distintas contribuciones y contrapuntos, toda vez que interesa aquí la informalidad en tanto forma de captar algún grado de “vulnerabilidad” en el empleo, sea por realizarse en condiciones de particularmente baja productividad (el denominado “sector informal urbano” –SIU– o simplemente “sector informal”) o de no registración del mismo (el denominado “empleo informal”), o por ambas a la vez (en efecto, hay evidencia

<sup>7</sup> Puede consultarse al respecto Ministerio de Trabajo y otros (2005).

de una clara relación positiva entre ambas situaciones –esto es, que el empleo informal tiende a estar concentrado en unidades productivas pertenecientes el sector informal)<sup>8</sup>.

En un contexto de crisis como el desatado por la pandemia COVID-19, resulta fundamental la consideración de la informalidad, toda vez que el sector informal, en particular el empleo por cuenta propia, típicamente se convirtió durante las crisis históricas de los países de América Latina en el amortiguador del mercado laboral que, por un lado, limitaba el aumento de la desocupación y, por otro, generaba alguna fuente de ingresos para los asalariados que perdían su trabajo (OIT, 2020). En particular, interesa tener esto presente porque, tal como se desarrollará en detalle más adelante, la crisis provocada por la pandemia COVID-19 tuvo características excepcionales que implicaron que la informalidad no jugase dicho papel amortiguador.

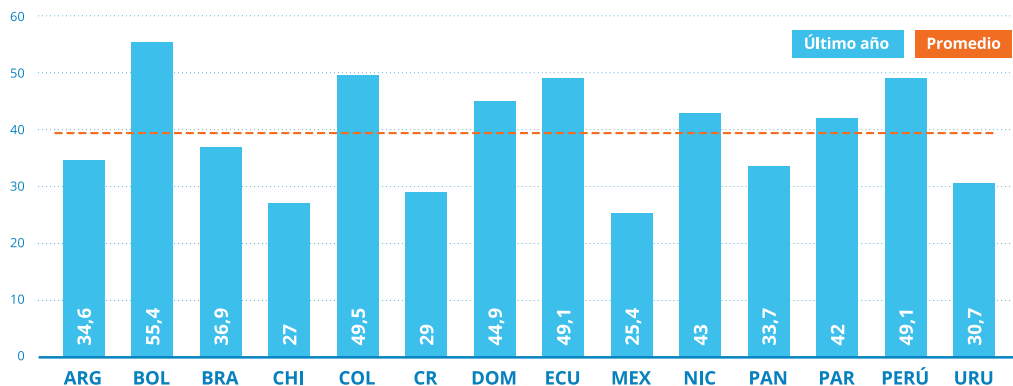
Se analizan dos indicadores relacionados con la informalidad (como se explicará seguidamente, se encuentran fuertemente vinculados entre sí): la proporción de trabajo independiente (cuentapropistas, empleadores y trabajadores familiares sin remuneración) en el empleo total, por un lado, y la proporción de ocupados en el sector informal urbano (asalariados y empleadores en establecimientos de hasta 5 ocupados, cuentapropistas no profesionales, servicio doméstico y trabajadores familiares sin salario) en el total del empleo, por el otro. Con ello se procura captar la proporción de empleo presumiblemente más expuesta a las medidas de restricción a la movilidad adoptadas por los gobiernos en el contexto de la emergencia sanitaria y, sobre todo, con mayores dificultades para ser protegida por la legislación laboral vigente y las distintas medidas de política adoptadas para la preservación de los puestos de trabajo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Desde el año 2002 la OIT amplió el concepto de informalidad: A partir de la definición original de sector informal asociado a actividades de subsistencia en segmentos marginales de la economía, sumó a la informalidad al empleo no registrado, incorporando a trabajadores no están sujetos a la legislación laboral, más allá del sector (formal o informal) en el que desarrollen sus actividades (Ministerio de Trabajo y otros, 2005).

<sup>9</sup> De modo adicional, cabría considerar la proporción de asalariados y/o ocupados cuyos empleos se encuentran cubiertos por el régimen de seguridad social. Si bien en el análisis de los efectos de la pandemia ello se tomará en cuenta, dado el objetivo de este capítulo se prescinde de referencias a dicho indicador, por dos razones. De un lado, porque el carácter registrado de un vínculo laboral encierra en cada país situaciones diferentes y se capta empíricamente de distinto modo. Por el otro, debido a que se cuenta con información para un conjunto acotado de países, que a su vez en algunos casos refiere al total de asalariados y en otros al total de ocupados.

Los países de América Latina se caracterizan, frente a los países desarrollados, por el elevado peso del empleo independiente y su contracara, la menor proporción relativa de empleo en relación de dependencia (Maurizio, 2020). En el Gráfico 1 puede apreciarse además que existen importantes diferencias entre los países de la región. En Chile, Costa Rica y México la proporción del empleo independiente sumada al servicio doméstico en el total no supera el 30%, mientras que en Argentina, Brasil, Panamá y Uruguay se ubica entre el 30% y el 40%. En el resto de los países dicha proporción supera claramente el 40%, rondando prácticamente la mitad del empleo en Colombia, Ecuador y Perú y el 55% en Bolivia. Cabe destacar además el elevado peso que dentro del empleo independiente tiene la categoría que engloba a un grupo de trabajadores familiares sin remuneración, que tiene una importancia mayor al 5% del empleo total en Bolivia, Nicaragua y Perú.

**Gráfico 1. Proporción de la suma de empleo independiente y servicio doméstico en el empleo urbano total. Año 2019. En porcentaje**



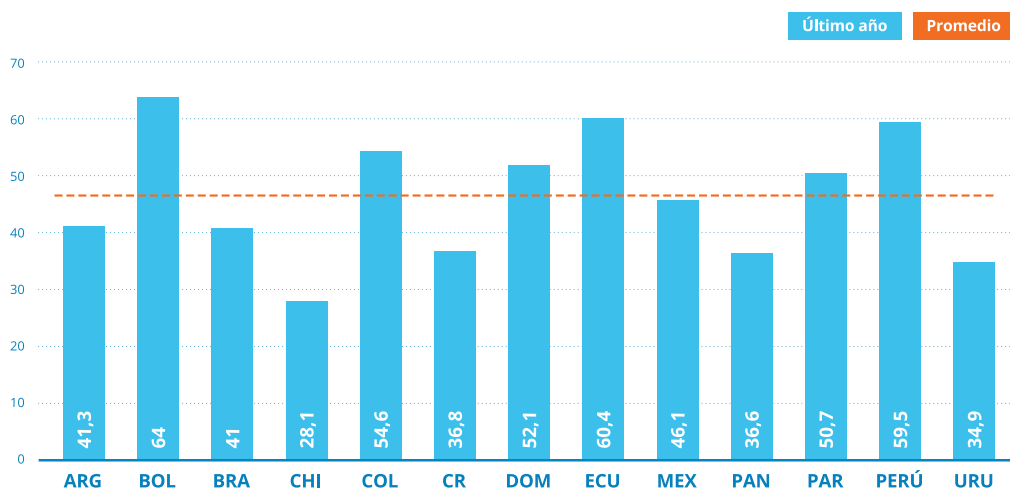
Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL <sup>10</sup>

Más preciso a los fines propuestos resulta la proporción de empleo en el sector informal, en tanto con tal indicador se procuran captar formas de empleo que de modo general actúan como refugio frente al desempleo. Como puede verse en el Gráfico 2, la situación relativa de los países resulta prácticamente idéntica a la que se deriva del análisis inmediato anterior (habida cuenta de la fuerte importancia en ambas mediciones del cuentapropismo no profesional, del servicio doméstico y del trabajo familiar no remunerado). México constituye la excepción, donde un peso relativamente bajo del trabajo independiente se combina con una elevada proporción de empleo en el sector informal.

<sup>10</sup> La información de Chile corresponde a 2017, la de México a 2018 y la de Nicaragua a 2014 (últimos datos disponibles).

En concreto, puede notarse que sólo en Chile el empleo en el sector informal es menor al 30%, ubicándose entre el 35% y algo más del 40% en Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay. México se encuentra un “escalón” más arriba (en torno al promedio del 44%), mientras que en el resto de los países supera el 50%, alcanzando el 60% en Ecuador y Perú y el 64% en Bolivia.

**Gráfico 2. Proporción del empleo en el sector informal. Año 2019. En porcentaje.**



Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL <sup>11</sup>

### 1.1.2. Incidencia de la pobreza

La noción pobreza tiene múltiples acepciones y, con ello, múltiples formas de captación empírica, entre las que se destacan la de proporción de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza, la de necesidades básicas insatisfechas y, más recientemente, la medición multidimensional. Ahora bien, a los fines de realizar una comparación entre países, surge la problemática de que en cada país son diferentes los correspondientes umbrales de cada uno de los indicadores. En este contexto, a los fines de contar con una comparación de los países bajo estudio, se considera como medida el indicador publicado por el Banco Mundial (y replicado en CEPAL) que cuantifica el porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio por debajo de 5,5 dólares por día (en Paridad del Poder Adquisitivo, PPA, de 2011).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> La información de Chile corresponde a 2017 y la de México a 2018 (últimos datos disponibles).

<sup>12</sup> El indicador se realiza también para los umbrales de 1,9 y 3,2 dólares por día, y en todos los casos resulta un valor arbitrario, pero de utilidad para la comparación entre países.

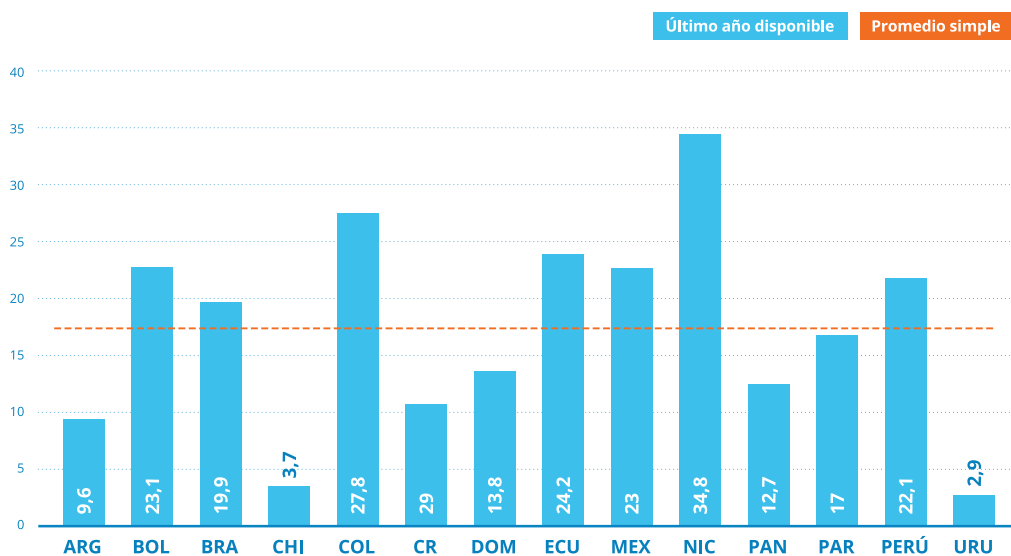


De acuerdo con este indicador el contraste entre los países de América Latina respecto de los países desarrollados es abismal. Mientras en los países de ingreso alto (según la clasificación del Banco Mundial) la incidencia de la pobreza medida de este modo no supera el 2% (2018), el promedio simple de los países de la región considerados en el presente estudio alcanza el 17,5%.

Además, se verifica una situación sumamente dispar en la región (Gráfico 3). En Chile y Uruguay el indicador no supera el 5%, mientras que en Argentina, Costa Rica, Panamá y República Dominicana se ubica entre el 10%y el 15%. Por su parte, en Brasil y Paraguay se ubica en el rango de 15% a 20%, mientras que en Bolivia, Ecuador, México y Perú lo hace en el rango del 20% al 25%. Finalmente, en Colombia resulta del orden del 28% y en Nicaragua trepa al 34,8%.

Esta información resulta de particular interés para caracterizar la situación previa a la pandemia, toda vez que –como se analizará seguidamente– sus efectos indudablemente redundaron en un incremento fuerte y generalizado del nivel de pobreza, dramático en todos los casos pero más aún en aquellos países con condiciones de vida previamente más deterioradas.

**Gráfico 3. Porcentaje de población que vive con menos de 5,5 dólares por día (PPA de 2011). Año 2018**



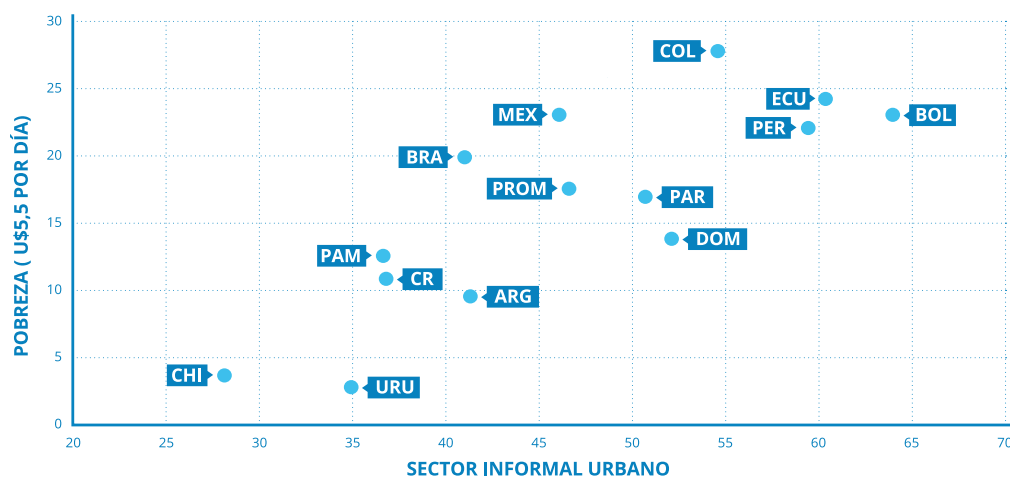
Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL <sup>13</sup>

<sup>13</sup> La información de Chile corresponde a 2017 y la de Nicaragua a 2014 (últimos datos disponibles).

### 1.1.3. Breve consideración en torno a la relación entre el sector informal y la pobreza

En función de lo expresado previamente, es de esperar un vínculo relativamente estrecho entre el peso de los ocupados en el sector informal y los niveles de pobreza existentes en cada país. Ello es lo que se procura poner de manifiesto en el Gráfico 4, donde puede observarse la asociación positiva entre ambos fenómenos, más allá que la misma no sea lineal (en tanto hay países con similar peso del SIU y diferentes niveles de población por debajo del umbral establecido de pobreza). En este sentido, se observa que Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay evidencian bajos niveles de ambas dimensiones, ocurriendo lo contrario con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Por su parte, Brasil, México, Paraguay y República Dominicana presentan casos intermedios, donde los dos primeros evidencian elevados niveles relativos de pobreza con un sector informal no particularmente extendido (aunque supera en ambos casos el 40%), mientras que los dos restantes revisten la situación inversa. Puede entonces pensarse a estos tres grupos de países como diferenciados entre sí, más allá de compartir características que los diferencian de los países desarrollados. Y podría, a priori pensarse que, dentro de un cuadro de gravedad general, los impactos sociales de la pandemia golpearán más fuertemente a medida que la situación previa es de mayor informalidad y pobreza.

**Gráfico 4. Porcentaje de población que vive con menos de 5,5 dólares por día (PPA de 2011) y proporción del empleo en el sector informal.**

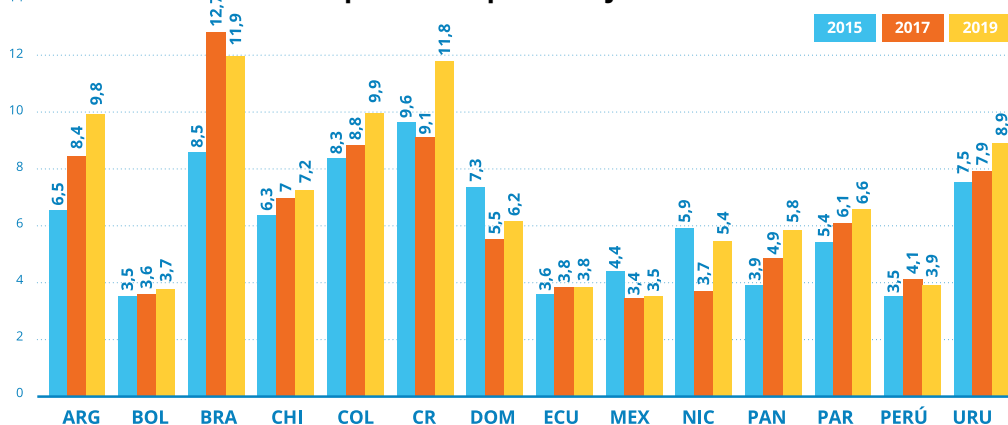


Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL.

### 1.1.4. Tendencias generales previas de los mercados de trabajo

Más allá de los problemas estructurales sociales de los países de la región, el mercado de trabajo venía evidenciando, de modo general, marcadas dificultades al momento de la irrupción de la pandemia. La tasa de desocupación resulta el indicador sintético más representativo, en tanto en su dinámica se visualiza el efecto conjunto de la evolución de la oferta y demanda de fuerza de trabajo. En este sentido, en el Gráfico 5 se observa de modo general una tendencia al incremento de esta tasa en los años inmediatamente previos a 2020. En particular, cabe notar que en 2019 es mayor que en 2017 en nueve de los catorce países bajo estudio (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), mientras que en Brasil el nivel de 2019 permanece marcadamente por encima que la de 2015. De esta forma, sólo para los casos de Bolivia, Ecuador, México y Perú puede notarse una situación estable al respecto.

**Gráfico 5. Tasa de desocupación. En porcentaje.**

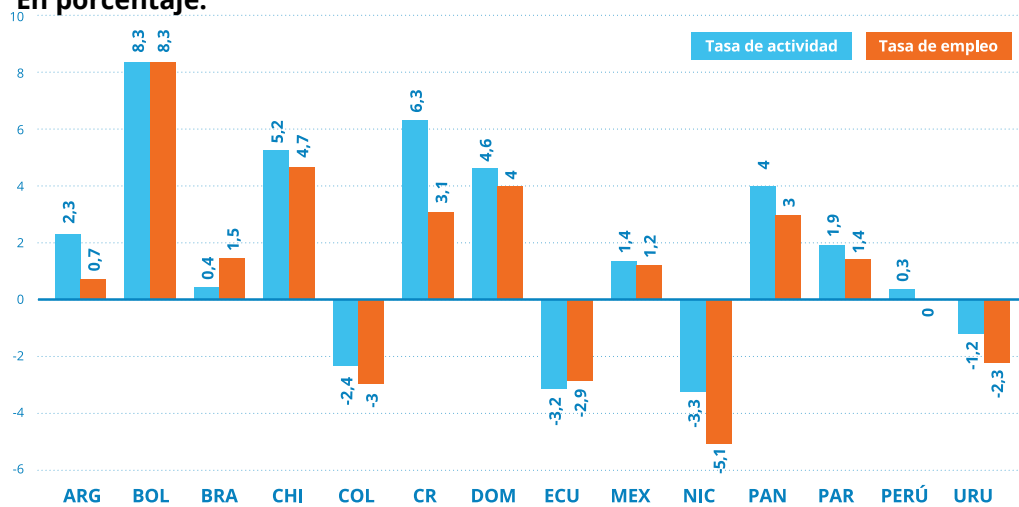


Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL.

El incremento de la tasa de desocupación en los referidos países obedece en cada caso a distintas razones. Tal como se visualiza en el Gráfico 6, en los casos de Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana se observa un incremento de la población económicamente activa, es decir de aquellas personas que buscan participar del mercado laboral y constituyen la oferta de trabajo, mayor al del empleo. En contraposición, en el mis-

mo gráfico se observa que en Colombia, Nicaragua y Uruguay se observa una contracción del empleo aún mayor a la de la oferta de fuerza de trabajo. En tal contexto, cabe notar también la contracción del empleo en Ecuador (que no se reflejó en un aumento de la tasa de desocupación en tanto la participación económica se contrajo en mayor medida) y la constancia de la demanda de fuerza de trabajo en Perú.

**Gráfico 6. Variación de la tasa de actividad y la tasa de empleo. 2017-2019. En porcentaje.**



Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL.

## Capítulo 2

# RESUMEN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS TENDIENTES A PRESERVAR PUESTOS DE TRABAJO Y SOSTENER INGRESOS FAMILIARES

En el marco de la crisis económica y social causada por los efectos de pandemia de coronavirus COVID-19, varios gobiernos de América Latina adoptaron medidas tendientes a la protección de los puestos de trabajo, así como al sostenimiento de los ingresos de los hogares. Algunos países adoptaron dichas medidas muy tempranamente, anticipándose a la profundidad de la crisis que se avizoraba, mientras que otros reaccionaron más tardíamente. Algunos extendieron las medidas a lo largo de todo el año 2020 e incluso hasta inicios de 2021, mientras que otros concentraron las políticas en los meses en los que la caída de la actividad económica tuvo mayores impactos sociales. Del mismo modo, son también variables los montos asociados a estas políticas, de acuerdo con las necesidades económicas y las restricciones presupuestarias, pero también con la decisión política de cada gobierno.

En este capítulo se describen brevemente las políticas llevadas adelante en estos meses que tienen que ver con los aspectos mencionados: el sostenimiento de las empresas y la preservación de los puestos de trabajo, por un lado, y la compensación de pérdidas de ingresos para aquellos hogares cuyos miembros sufrieron reducciones totales o parciales de sus ingresos laborales. Para la descripción, estas políticas se clasifican en tres grupos, siguiendo a OIT (2020a): 1) políticas que apuntan a sostener la relación laboral y a la reactivación del empleo; 2) seguros de desempleo para los desocupados provenientes de empleos formales y 3) transferencias de ingresos para las familias cuyos miembros trabajan en ocupaciones informales<sup>14</sup>.

### 2.1. Políticas de preservación de las relaciones laborales y promoción del empleo

Un conjunto de políticas adoptadas fue el de aquellas que buscaron el sostenimiento de las relaciones laborales, incluso en condiciones de suspensión de activi-

<sup>14</sup> Para la descripción, se tomó como fuente a OIT (2020), complementada y ampliada en función de bibliografía específica de cada país, información de las páginas web de los distintos gobiernos y, complementariamente, información de prensa.

dades y/o de reducciones significativas en las jornadas laborales. Como se detalla más adelante, distintos gobiernos implementaron formas de subsidios sobre la masa salarial pagada por las empresas de modo de asistir para el pago de estas remuneraciones, ampliaron o flexibilizaron sistemas de seguro de desempleo y/o establecieron subsidios para las contrataciones netas de nuevos trabajadores una vez iniciada la recuperación económica. Todas estas medidas tienen en común el ser aportes estatales para evitar la ruptura de las relaciones laborales o promover nuevas contrataciones, es decir, apuntan al empleo asalariado formal o registrado<sup>15</sup>.

### 2.1.1. Subsidios a la nómina salarial

Se trata de subsidios que buscan contribuir al pago de salarios por parte de empresas que enfrentan disminución o cese de producción. Por sus características, se enfocan en las empresas formales y los puestos de trabajo formales.

En Argentina se creó el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (ATP) que incluye varias medidas. Entre ellas, el pago de una asignación compensatoria al salario (subsidio) para empresas pertenecientes a sectores críticos o que hayan experimentado una disminución en su facturación<sup>16</sup>.

Las condiciones para percibir esta asignación compensatoria, así como el monto correspondiente tuvieron variaciones a través de los meses. En la actualidad la asignación tiene un mínimo de 1,25 y un máximo de dos salarios mínimos por empleado. Para las mismas empresas que acceden a la asignación compensatoria del salario se otorga el beneficio de la postergación o reducción del 95% de las contribuciones patronales sobre la masa salarial. La reducción del 95% es para aquellas empresas que pertenecen a los sectores identificados como críticos.

<sup>15</sup> Cabe resaltar que estas medidas de subsidio directo para el pago de salarios no fueron las únicas políticas destinadas a auxiliar a las empresas. Existieron también políticas de créditos flexibles, con garantía estatal, y créditos o subsidios para los trabajadores independientes registrados con ingresos bajos. Ese tipo de políticas no se incluye en este relevamiento.

<sup>16</sup> En el mes de noviembre, habiendo transcurrido los meses más críticos, se definió que para aquellos sectores de actividad considerados no críticos los subsidios tendientes al mantenimiento del empleo se canalizaran a través de otro programa previamente existente, el llamado Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que otorga montos más acotados.

A su vez, se dispuso la prohibición de despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor y las suspensiones por dichas causales.

En Brasil se creó el programa Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), que busca el sostenimiento de los ingresos de empleados formales que tienen un acuerdo formal de suspensión temporaria de contratos o reducción de jornadas y de salarios, y para los trabajadores intermitentes.

Estos acuerdos pueden ser negociados en forma individual bajo ciertas condiciones (por ejemplo, las reducciones del 25%) o formar parte de negociaciones colectivas. Tanto los acuerdos de suspensiones como de reducciones de jornada tienen un plazo máximo de 240 días.

El beneficio se calcula a partir del monto mensual del seguro de desempleo al que el trabajador tendría derecho, y varía entre R\$ 261,25 y R\$ 1.813,03, según el tipo de acuerdo y de reducción negociado con el empleador. En caso de reducción de jornada laboral, la compensación otorgada puede no cubrir la diferencia respecto del salario pleno, de modo que se producen pérdidas salariales.

Este programa prevé una garantía provisoria en el empleo para el trabajador que lo ha recibido mientras esté siendo beneficiado y después de su restablecimiento por un período igual al acordado.

En Costa Rica, el Bono Proteger otorga una transferencia temporal de ingresos para los trabajadores con reducción de ingresos. Cubre a trabajadores formales, independientes e informales. En el caso de los trabajadores formales, se destina a quienes fueron despedidos o tienen contrato laboral suspendido o reducción de jornada laboral, quienes deben certificar su situación a través de una carta del empleador.

En Colombia se definió un subsidio por el 40% del salario mínimo por cada trabajador, para empresas con una disminución igual o superior al 20% de sus ingresos.

En la República Dominicana se creó el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), mediante el cual se paga un subsidio del 70% del salario para las empresas de los sectores más afectados por la pandemia, con un mínimo de RD\$ 5.000 hasta un máximo de RD\$ 8.500 mensuales por cada trabajador.

En México no se observaron este tipo de políticas de subsidio a la masa salarial. Respecto

del sostenimiento de los puestos de trabajo en relación de dependencia, el gobierno indicó que la declaración de emergencia sanitaria no justifica llevar a la separación laboral ni afectar unilateralmente las condiciones de trabajo. En ese sentido, se indica “el diálogo y la concertación deben ser la vía para alcanzar acuerdos favorables tanto para asegurar la viabilidad de las empresas como para conservar las fuentes de empleo”<sup>17</sup>. En otras palabras, no existieron regulaciones taxativas ni políticas de apoyo a las empresas para el pago de salarios y el sostenimiento de los puestos de trabajo<sup>18</sup>.

En Paraguay, donde no existe un seguro de desempleo, se creó un subsidio para asalariados formales que ganaban hasta dos salarios mínimos y cuyos contratos de trabajo estuviesen suspendidos. El monto del subsidio alcanza el 50% del salario mínimo. El primer pago de este subsidio se realizó en el mes de abril a casi 95.000 trabajadores, con un número decreciente de beneficiarios en los meses siguientes (Reinecke y otros, 2020). El limitado número de beneficiarios da cuenta del escaso peso del empleo formal en este país.

Finalmente, en Perú se determinó un subsidio de hasta el 35% de las remuneraciones brutas de empleados con hasta determinado nivel salarial (1500 soles equivalentes a USD 424). Además, los trabajadores suspendidos siguieron contando con el seguro social de salud.

Como se evidencia a partir de la enumeración, las políticas de subsidio a las empresas para apoyar el pago de salarios han sido considerablemente extendidas. Varios países, como Argentina, Colombia y República Dominicana, seleccionaron a las empresas a asistir en función de sus características, priorizando determinados sectores críticos y/o aquellas con reducciones significativas en la facturación. Otros, en cambio, como Brasil y Costa Rica, requirieron que los trabajadores tengan acordada y formalizada la suspensión de su contrato o la reducción horaria pertinente.

<sup>17</sup> Así se explicita en la Procuraduría Digital de Atención al Trabajador/a: <https://procuraduriadigital.stps.gob.mx>

<sup>18</sup> Sí, en cambio, se desarrollaron políticas de crédito, al igual que en otros países, que, tal como se explicitó no se incluyen en el relevamiento de este informe. En este país se dispuso el otorgamiento de créditos (microcréditos) a trabajadores independientes y micro, pequeñas y medianas empresas. Se otorgaron 3 millones de microcréditos cuando existen 4,1 millones de ese tipo de empresas (Feix, 2020).



## 2.1.2 Extensión de los seguros de desempleo para cubrir suspensiones y reducciones de jornada

Varios países de América Latina cuentan con sistemas de seguros de desempleo, contributivos, que cubren el riesgo de despido otorgando ingresos regulares por un tiempo determinado a los trabajadores que hayan sido desvinculados laboralmente. En algunos casos, están vinculados a cuentas individuales de capitalización, cuyo fondo acumulado se obtiene al momento del cese, pudiendo cobrarse no sólo en caso de despido sino también ante desvinculaciones voluntarias.

En algunos países, estos mismos seguros fueron adaptados para ser cobrados en casos de suspensión de contratos o reducción de jornadas con disminución de salarios, mientras se preserva el vínculo laboral.

Así, en Chile se modificaron temporariamente las circunstancias ante las cuales se puede hacer uso del seguro, incorporando el cierre temporal de empresas, suspensiones de personal y reducciones de jornada. En estos casos se mantiene el vínculo laboral, aunque se cobre el seguro.

En Costa Rica se sancionó una ley que autoriza a los trabajadores con suspensión temporal de la relación laboral o reducción de jornada laboral con disminución de salario (autorizada en el marco de la emergencia) a retirar los ahorros que tengan acumulados en el Fondo de Capitalización Laboral (Ley de Entrega del Fondo de Capitalización Laboral a los Trabajadores Afectados por Crisis Económica).

Vale aclarar que el Fondo de Capitalización Laboral establecido por la Ley de Protección al Trabajador se compone con un aporte patronal sobre el salario mensual del trabajador. En condiciones “normales”, puede retirarse ante la extinción de la relación laboral por cualquier causa, el fallecimiento del trabajador o cada cinco años cuando el trabajador mantiene un mismo empleo.

En Colombia, donde existe el Fondo de Cesantías como una forma de seguro de desempleo, se determinó que los asalariados que, mientras dure la emergencia, hayan tenido recortes en sus ingresos puedan retirar montos de ese fondo que les permitan compensar esa disminución, siempre y cuando cuenten con fondos acumulados. Dicha medida se extendió hasta el fin de febrero de 2021.

De modo similar, en Perú se dispuso la posibilidad de retirar hasta un determinado monto (2.400 soles) de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) durante la emergencia por coronavirus. Se trata de un Fondo que en general se cobra en caso de extinción del vínculo laboral por cualquier motivo.

El seguro de desempleo vigente en Uruguay se caracteriza, a diferencia de otros países de América Latina, por otorgar no sólo cobertura ante la desocupación sino también en casos de suspensiones y reducciones de jornada (Dean, 2016). Ante la crisis del coronavirus, se incorporó la causal de reducción de jornada para los trabajadores mensuales (antes sólo estaba disponible para jornaleros) y se flexibilizaron algunos requisitos para su cobro, fundamentalmente la reducción del tiempo requerido de aportes previo. El cobro del seguro resultó muy extendido entre los asalariados formales. Entre marzo y julio de 2020 “más de un 25% de los asalariados privados formales fueron enviados al seguro de desempleo. La mayoría de las solicitudes al seguro no fueron por despido, sino por motivo de suspensión o reducción de jornada” (Marinakis, 2020). En agosto, se habían reintegrado a sus puestos más de la mitad de quienes estaban en este seguro.

Es importante notar como en aquellos países cuyos seguros de desempleo o fondos de cesantías se asocian con cuentas individuales de capitalización, los retiros que hicieron los trabajadores se retrajeron de sus fondos acumulados, limitándose a esa disponibilidad y afectando, a su vez, la posibilidad de contar con ellos a futuro. Este sería el caso de Costa Rica, Colombia y Perú, por ejemplo. En ese sentido, en los países que cuentan con seguros de desocupación que no entran en la lógica de la capitalización individual los trabajadores no se enfrentaron con ese dilema, más allá de que en ese caso el gobierno se haya enfrentado con la necesidad de financiarlos. La lógica distributiva de ambos sistemas queda claramente en evidencia en este escenario de crisis<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Si bien no está dentro de los tipos de política relevados, cabe aquí resaltar que en Chile se habilitó dos veces el retiro de hasta el 10% cada vez de los fondos de retiro administrados por las Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Ante la falta de cobertura adecuada para situaciones de desocupación y pérdida de ingresos, la magnitud de la crisis social y la urgencia por atenderla implicó que existiese una fuerte presión social y política para que se aprobase esta política. También en Perú se habilitó dos veces el retiro extraordinario de fondos de AFP, para los aportantes del sistema privado de pensiones. En la segunda ocasión, se permitió el retiro de hasta el 25%.

### 2.1.3. Subsidios para la reincorporación y contratación formal

Dado que la economía fue recuperándose a medida que pudieron retomarse las diversas actividades, aún en el marco de una situación de pandemia, algunas de las políticas implementadas inicialmente fueron modificándose o finalizándose y, en cambio, se diseñaron otras que apuntan a la reincorporación de trabajadores y al aumento del empleo.

Argentina, a medida que avanzaba la recuperación económica, que resulta muy diferente según el sector de actividad del que se trate, fue acotando el alcance de algunas de las medidas previamente adoptadas (como el programa ATP) y definiendo algunas nuevas. Entre ellas, se dispuso, para las empresas que hubiesen obtenido créditos a tasa subsidiada, que si mantenían o incrementaban su dotación de personal a lo largo de 2021 podrían recibir un reintegro que cubriese total o parcialmente el valor del crédito. El monto del reintegro se define en función del tamaño de la firma y de la proporción de nuevos puestos de trabajo. Se trata, de modo indirecto, de un subsidio a las nuevas contrataciones.

Chile definió a fines de septiembre el Subsidio al Empleo, con dos líneas a las que se puede acceder hasta el mes de marzo de 2021. La “Línea Regresa” otorga un beneficio para incentivar el regreso de personas trabajadoras con contrato suspendido. Se destina a empresas con 20% o más de caída de ingresos brutos interanuales en abril-julio de 2020, y para trabajadores cuyas remuneraciones no superen los 3 salarios mínimos. En esos casos, se subsidian \$ 160.000 pesos chilenos mensuales (equivalentes aproximadamente a USD 200) por cada empleado y por hasta 6 meses.

La otra línea, “Línea Contrata” busca incentivar la contratación de nuevas personas en las empresas, financiando parte de sus remuneraciones. El monto puede ser del 50% de la remuneración bruta o 60% en el caso de mujeres o de empleados varones jóvenes de hasta 23 años. En ambos casos se establece además un tope de \$250.000 o \$270.000, respectivamente. Esta línea se destina a pymes y pequeños contribuyentes y se establece también un tope a las remuneraciones a percibir por los trabajadores, para su admisibilidad.

En Perú el gobierno definió un subsidio al empleo que busca cumplir varios objetivos: recuperar los empleos perdidos, generar nuevos puestos de trabajo, formalizar el empleo e impulsar la contratación de trabajadores jóvenes. El subsidio se otorga a empleadores y tiene un período máximo de 6 meses. Se define entre el 35% y 55% de las remuneraciones de los trabajadores que ganen menos de 2.400 soles (USD 678) durante los primeros meses, y luego se reduce. El rango de subsidio obedece a que si se contrata a jóvenes de hasta 24 años el porcentaje del subsidio es mayor y lo mismo sucede si la contratación es por plazo indeterminado en lugar de ser por plazo determinado.

En Uruguay, de modo similar, se aprobó un aporte estatal de 5.000 pesos uruguayos por mes y por tres meses para cada trabajador reintegrado que hubiese estado suspendido, así como para nuevo asalariado contratado en los casos de aquellas empresas que no hubiesen tenido trabajadores con seguro de desempleo por razón de cese o suspensión de contrato. En los casos en los que las reincorporaciones se realicen a jornada parcial, el subsidio se reduce a la mitad.

## 2.2. Seguros de desempleo

Se ha visto ya como los seguros de desempleo fueron adaptados en algunos países, en el marco de la crisis de coronavirus, para cubrir situaciones de suspensiones y reducciones de jornada y de salarios. Paralelamente, estos mismos instrumentos de política fueron modificados y flexibilizados con el fin de cubrir un mayor porcentaje de desocupados y/o para otorgar un mayor ingreso relativo y/o de mayor duración en calidad de prestación por desocupación. Más allá de las modificaciones, no se trata de una política con cobertura tan amplia frente a otros tipos de políticas implementadas, ante la baja cobertura que tienen estos seguros vinculados exclusivamente al empleo asalariado formal<sup>20</sup>.

En Argentina, si bien no se modificó la estructura del seguro de desempleo, se elevaron los montos mínimo y máximo de la prestación, a \$6.000 y \$10.000, respectivamente. Cabe resaltar que los montos del seguro no habían sido actualizados

<sup>20</sup> Uruguay podría constituir una excepción en este sentido. El seguro de desempleo en este caso fue una de las principales políticas adoptadas, junto con las medidas de transferencias monetarias a hogares, como se verá más adelante.

por un período prolongado por lo cual se encontraban muy atrasados. Aún luego de la actualización, estos montos son relativamente bajos (entre el 30% y menos del 50% del salario mínimo, que a su vez se ha reducido en términos reales en los últimos años y se ha retrasado respecto del salario promedio). Por otra parte, ante la persistencia de los efectos de la pandemia, se establecieron sucesivas prórrogas en el vencimiento de las prestaciones por desempleo. Según información reciente, se prorrogarían hasta febrero de 2021.

Según información de prensa, este seguro lo habrían cobrado más de 140.000 trabajadores en relación de dependencia, en general vinculados a casos de retiros voluntarios, ya que los despidos en Argentina han sido reducidos, ante la vigencia de una ley que los prohíbe temporalmente durante la situación de emergencia. Esta prohibición de despidos, que distingue a Argentina frente a otros países, fue prorrogada en diversas oportunidades y actualmente se extiende hasta finales del mes de abril de 2021.

En Chile, como se vio, existe un Seguro de Cesantía con cuentas individuales de capitalización. Este seguro es complementado con un Fondo de Cesantía Solidario para aquellos trabajadores cuyas cuentas individuales tienen saldos insuficientes para financiar los pagos del seguro. Ante la emergencia que supuso la pandemia y sus efectos, mediante la Ley de acceso flexible de septiembre de 2020 se modificaron transitoriamente los requisitos de acceso a este seguro, permitiendo que aquellos trabajadores que tuviesen saldos disponibles en sus cuentas individuales puedan acceder a sus fondos independientemente de los meses cotizados y reduciendo los meses de cotizaciones necesarias para acceder al Fondo de Cesantía Solidario. Además, se mejoraron las prestaciones del seguro.

A su vez, también desde el mes de septiembre se incorporó en forma permanente a los trabajadores de casas particulares al seguro de cesantía, que estaban anteriormente excluidos.

De acuerdo con OIT (2020a) “esta extensión resulta de gran relevancia para la región por cuanto los y las trabajadoras de casa particular formales suelen quedar excluidas del acceso al seguro por desempleo”.

En el caso de Colombia, cabe aclarar que existen en este país las Cajas de Compensación Familiar, corporaciones sometidas al control estatal que tienen

por objetivo la administración del subsidio familiar, que incluye pagos monetarios y servicios y que se financia con aportes sobre los salarios. Para los trabajadores que quedasen desocupados, que estuviesen afiliados a una Caja de Compensación Familiar y que hubiesen tenido un salario por debajo de determinado monto, se determinó a partir de marzo que pudiesen cobrar una suma de 585.202 pesos colombianos por hasta tres meses siempre y cuando existiesen recursos en las Cajas.

En Ecuador también se flexibilizó el seguro de desempleo, que cubre a los trabajadores en relación de dependencia con afiliación al Instituto de Seguridad Social. Se dispuso que los pagos del seguro se pueden percibir desde los diez días a partir de que se produce la situación de desempleo, cuando antes sólo podía solicitarse luego de 60 días en dicha situación. Esta modificación fue parte de la Ley de Apoyo Humanitario de junio de 2020, que incluye una serie amplia de medidas para hacer frente a los efectos de la crisis sanitaria.

Finalmente, en Uruguay, como se explicó, el seguro de desempleo cubre un rango de situaciones más amplias que la desocupación, y su cobertura fue más extendida en el 2020 buscando aplicarlo a casos donde se mantuviese la relación laboral aún con suspensiones o reducción de jornada. A su vez, “se flexibilizaron los requisitos de acceso a la prestación con una menor cantidad de meses o de jornales requeridos” (OIT, 2020a).

### 2.3. Programas de transferencias de ingresos

El tercer grupo de políticas refiere a las transferencias monetarias o en especie destinadas a familias que hubiesen perdido ingresos como consecuencia de la pandemia. En América Latina, como se vio, es muy significativo el peso del empleo e ingresos informales, además de una proporción importante de las familias se sostiene habitualmente en base a estas actividades, que están a su vez asociadas a menores ingresos relativos. Ante la caída económica que supuso la pandemia, estas familias vieron drásticamente reducidos sus ingresos y quedaban en situación de desprotección respecto a las leyes laborales y los instrumentos de política dirigidos al empleo formal. Por ello, fue preciso diseñar otras políticas que atendieran especialmente estas situaciones y su amplitud. En algunos países, ello implicó “alcanzar a un conjunto de población tradicionalmente

no cubierto por los programas de transferencias no contributivos” (OIT, 2020a), es decir, incorporar como sujeto de políticas a población previamente invisibilizada.

“Los países variaron entre aquellos que optaron por estrategias con criterios más universales de apoyo a los ingresos, cubriendo una gran parte de la población y a los hogares con trabajadores informales –por ejemplo, Argentina y Brasil, aunque con algunos requisitos– y países que optaron por medidas focalizadas a grupos específicos –Chile y Paraguay” (OIT, 2020a:65).

En Argentina, en el mes de marzo se tomaron primeras medidas que apuntaban a otorgar ingresos a familias en las situaciones más vulnerables: así, se otorgaron “bonos” o subsidios por única vez a los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE). La AUH es una asignación mensual para todos los menores de 18 años cuyos padres o madres sean desocupados, trabajadores de la economía informal o del servicio doméstico. En ese mismo momento, se definió también un bono para jubilados y pensionados con un haber hasta 19% superior al mínimo.

En el mismo momento, se definió otra medida que acabaría por ser la principal en términos de cobertura, gasto y permanencia en el tiempo. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) se creó como una prestación de \$ 10.000 (equivalente en ese momento al 60% de un salario mínimo) destinada a personas entre 18 y 65 años, que fuesen trabajadores informales, trabajadoras de casas particulares y trabajadores independientes formales (inscriptos fiscalmente en el régimen denominado “monotributo” con bajos ingresos. Lo podía cobrar sólo un integrante de cada grupo familiar, por lo cual se verificó que en el grupo familiar de quienes lo solicitan no haya ingresos formales o provenientes de jubilaciones o pensiones o planes sociales (CIFRA, 2020). A lo largo del año se otorgaron tres pagos del IFE, el primero entre abril y mayo y el último entre agosto y septiembre. Llegó a casi 9 millones de beneficiarios por lo que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que tiene a su cargo este programa lo define como “la prestación económica de mayor alcance de la historia argentina”. Esta política junto con el ya mencionado programa ATP explican en gran medida el incremento del gasto público entre 2019 y 2020 (Manzanelli y otros, 2020).

También en Bolivia se dispusieron nuevas medidas para atender a las familias afectadas por la crisis del coronavirus (UNICEF, 2020). En marzo se creó el Bono Familia, una transferencia de 500 pesos bolivianos mensuales para familias de bajos recursos por cada hijo que asiste a un establecimiento educativo de nivel inicial, primario o secundario.

También se creó la Canasta Familiar, una transferencia de 400 pesos bolivianos para los adultos mayores que reciben Renta Dignidad, pero no pensiones de jubilación, madres que reciben el bono Juana Azurduy de Padilla y personas que reciben beneficios por discapacidad. La Canasta familiar alcanzaría a cerca de 1,6 millones de personas.

Para las personas de 18 a 60 años que no fueran beneficiarios de algunos de los otros bonos y no recibieran salarios ni rentas del Estado ni del sector privado (un total estimado de 4 millones de personas) se definió otro bono, el Bono Universal, que implica una transferencia de 500 pesos bolivianos por mes.

Finalmente, se dispusieron importantes descuentos universales en los pagos de facturas de energía eléctrica, agua potable y gas residencial, variables según el nivel de consumo.

En diciembre, tras la asunción del nuevo gobierno en este país, se dispuso el pago del Bono contra el Hambre, equivalente a 1.000 pesos bolivianos, y que cobrarían 4 millones de personas. Se destina a personas entre 18 y 60 años que no cuenten con ingresos (formales). Abarca a quienes cobraron previamente el Bono Universal, las personas con bonos por discapacidad y las mujeres beneficiarias del Bono Juana Azurduy; pero no a quienes fueron beneficiarios del Bono Familia.

En Brasil se creó en abril el programa Auxílio Emergencial para asegurar un ingreso mínimo a las personas de mayor vulnerabilidad ante la crisis del coronavirus. Se trata de una transferencia monetaria de R\$ 600 por mes, que se duplica para las madres jefas de hogar en hogares monoparentales. Se destina a personas mayores de 18 años (o madres adolescentes) que sean trabajadores informales, independientes o desempleados, y que pertenezcan a hogares con ingresos mensuales per cápita inferiores a la mitad del salario mínimo o ingresos familiares totales menores a tres salarios mínimos. En septiembre se anunció la continuidad del programa hasta diciembre, pero por un monto inferior de R\$ 300. Una vez vencido este programa, no se extendió ni se dispuso su reemplazo.

Los hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia reciben el beneficio de forma automática. Este programa de transferencias condicionadas, existente en Brasil desde 2003, se caracteriza por su extensión, llegando a 14 millones de hogares en el país. El programa temporario Auxílio Emergencial sustituyó el Bolsa Familia solamente en los casos en que era monetariamente más ventajoso para la familia.

Chile, como otros países de la región, no contaba con políticas de protección social



ante situaciones de desempleo de los trabajadores informales o independientes. Sólo contaba con un seguro de desempleo contributivo para los asalariados provenientes de la formalidad y un programa de empleo que se activó en tiempos de alta desocupación (Montt y otros, 2020). Durante la pandemia, se crearon transferencias no contributivas para cubrir a trabajadores independientes e informales.

El Bono de Emergencia COVID-19 entregó por única vez un subsidio de \$ 50.000 a hogares que recibían el subsidio único familiar, hogares que recibían otras transferencias del sistema Seguridades y Oportunidades y hogares identificados como el 60% de los más vulnerables según el Registro Social de Hogares, siempre y cuando ninguno de sus miembros tuviese ingresos formales o por jubilaciones o pensiones.

Se creó asimismo en mayo el Ingreso Familiar de Emergencia que otorga transferencias mensuales a hogares que pertenezcan al 80% más vulnerable y no cuenten con ingresos formales. El monto es variable según el nivel de vulnerabilidad y el número de integrantes del hogar. Originalmente, el bono era de \$65.000 por persona el primer mes y se iba reduciendo en los dos meses sucesivos. Ante la profundidad de la crisis socioeconómica, se redefinió desde junio, de modo que se elevaron los montos, que llegan a \$ 100.000 por persona, y se amplió la cobertura. Además, “se extiende la cobertura a todos los trabajadores, por lo que, si algún miembro del hogar percibe ingresos, el Ingreso Familiar de Emergencia los complementa” (Montt y otros, 2020:28).

También en junio se creó el Beneficio para los Trabajadores Independientes, que incluye un subsidio para los trabajadores con hasta \$ 500.000 de ingresos y un préstamo sin interés para los trabajadores con ingreso superior a ese monto. El subsidio cubre porcentajes decrecientes de la caída experimentada en los ingresos según sea el estrato de ingresos, y tiene un tope de \$ 100.000 mensuales.

Montt y otros (2020) destacan que recién en el mes de junio se consolidó una respuesta integrada de beneficios para ofrecer seguridad de ingresos, mientras que hasta entonces sólo habían existido medidas focalizadas y más limitadas.

En mayo el gobierno anunció la entrega de 2,5 millones de cajas de alimentos, que se fue expandiendo y alcanzó en agosto a 5,6 millones (OIT, 2020a).

El gobierno de Colombia ejecuta sus políticas “para la superación de la pobreza, la inclusión de la población vulnerable y víctima de la violencia, y la consolidación de

los territorios” a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Prosperidad Social contaba ya con dos programas de transferencias condicionadas: Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Familias en Acción es un programa mediante el cual se dan “incentivos” vinculados a asistencia escolar y controles de salud a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes; mientras que Jóvenes en Acción se destina a jóvenes de 14 a 28 años en situación de pobreza y vulnerabilidad para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. Ambos programas fueron reforzados con pagos extraordinarios, y lo mismo sucedió con Colombia Mayor, que otorga un subsidio mensual a la población de la tercera edad que no cuente con ingresos mínimos para la subsistencia.

A su vez, creó otro programa, Ingreso Solidario, destinado a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad, afectados en sus ingresos como consecuencia de la pandemia del coronavirus, que no estuviesen alcanzadas por estas políticas. El monto asociado es \$480.000 que se recibe en tres giros. Ingreso Solidario alcanzó en su primera etapa a 1,1 millones de hogares y, tras sucesivas ampliaciones, llegó en julio a 2,6 millones de hogares. De acuerdo con lo anunciado, continuará vigente hasta junio de 2021.

Previo a la pandemia, Ecuador contaba con programas de transferencias condicionadas del “Sistema de protección social integral”, destinados a distintos grupos demográficos: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable, Pensión Mis Mejores Años, Pensión para Adultos Mayores, Bono Joaquín Gallegos Lara, Pensión Toda una Vida, Pensión para Personas con Discapacidad y Cobertura de Contingencias. Durante 2020, ante las consecuencias de la pandemia, se sumó el Bono de Protección Familiar de Emergencia, destinado a personas en situación de vulnerabilidad, afiliados al Seguro Social Campesino o al régimen de Trabajo No Remunerado en el Hogar, cuyos ingresos sean inferiores a un salario básico unificado (USD 400).

De acuerdo con información de prensa, casi 1 millón de familias recibió el Bono de Protección Familiar, por un total de 240 dólares en dos pagos, el último de los cuales se realizó en junio. Adicionalmente, en octubre se dispuso que las personas que ya fuesen beneficiarias de bonos y pensiones del programa de transferencias monetarias del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) reciban por única vez 90 adicionales dólares para mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 en la economía familiar.

En Costa Rica se creó en el mes de abril, como ya fue mencionado, el Bono Proteger que cubre a quienes tienen ingresos formales, informales e independientes. El

monto económico se definió en 125.000 colones para las personas despedidas y con suspensión de contratos formales, así como a los trabajadores independientes, temporales o informales. Para quienes tuvieron una reducción de jornada igual o superior al 50%, el monto se reduce a la mitad. Inicialmente se definieron pagos mensuales por tres meses, pero prorrogables de acuerdo con la evolución de la pandemia. En mayo se habían recibido 656.000 solicitudes; al mes de diciembre, se habían otorgado casi 700.000 bonos.

México, a diferencia de otros países, no implementó políticas de transferencias de ingresos significativas. A nivel nacional, se definió a finales de marzo el adelanto de 4 meses de las pensiones universales para adultos mayores y para personas con discapacidad. En la justificación de esta política se resaltaron cuestiones de salubridad, más que de ingresos: "Al ser la población objetivo de bienestar, con esta acción se procura que realicen las compras necesarias y puedan quedarse en casa para protegerse y evitar riesgos a su salud". Por otra parte, a nivel subnacional, la ciudad de México estableció el programa "Apoyo Emergente a Personas Trabajadoras No Asalariadas Residentes de la Ciudad de México" mediante el cual se entregaron \$1.500 durante dos meses.

En Paraguay se constituyó el programa denominado "Pytyvõ", que otorga un subsidio del 25% del salario mínimo, que puede cobrarse hasta dos veces, para trabajadores en situación de informalidad. De acuerdo con Reinecke y otros (2020) "se trata de un programa totalmente novedoso en el contexto institucional y político del Paraguay. ". Este programa alcanzaba en el mes de junio a 1,1 millones de beneficiarios. En septiembre, se inició una nueva fase de este programa, y en el marco del Plan de Recuperación Económica se prevé la ampliación de dicho programa con cuatro pagos mensuales adicionales, que alcanzarían a 770.000 potenciales beneficiarios.

También se implementó un programa de asistencia alimentaria para población en situación de vulnerabilidad: "Ñangarekó". Ante la situación de aislamiento las entregas de alimentos fueron mayormente convertidas en transferencias monetarias. Al mes de junio se habían alcanzado prácticamente los 290.000 beneficiarios.

Se amplió, asimismo, el alcance de los programas de protección social no contributivos preexistentes: el programa Tekoporá para familias en situación de pobreza incluyó a 36.000 personas más y el programa Adultos Mayores, para personas mayores en situación de pobreza sumó a casi 210.000 beneficiarios más (Reinecke y otros, 2020).

En Perú se implementaron distintos programas de transferencias, que implicaron otorgar de manera excepcional y por única vez un apoyo económico a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. Se dispusieron asimismo como algunas medidas de apoyo económico para las personas adultas mayores y aquellas con discapacidad severa por ser las de mayor vulnerabilidad ante el contagio del coronavirus.

En primer lugar, el bono “Yo Me Quedo en Casa”, un subsidio monetario excepcional de 380 soles, que se pagó dos veces, para los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor riesgo sanitario. Este subsidio alcanzó a 440.000 hogares aproximadamente. Por otra parte, el Bono Independiente se destinó a trabajadores independientes en situación de vulnerabilidad, equivalente a 760 soles, y lo habrían cobrado 700.000 personas. También el Bono Rural, para familias rurales en situación de pobreza o pobreza extrema, por un monto de 760 soles y, finalmente, el Bono Familiar Universal, por el mismo monto, destinado a hogares vulnerables no cubiertos para los programas anteriores. Este último bono se presenta como el de mayor cobertura, con 8,4 hogares beneficiarios según información de prensa. Un segundo pago de este bono se realizó entre octubre y diciembre de 2020.

Uruguay se basó en programas preexistentes. Se duplicó el monto de la Tarjeta Uruguay Social, una transferencia monetaria que se otorgó a 93.000 hogares identificados como aquellos que están en extrema vulnerabilidad socioeconómica, con un monto variable según la composición del hogar. También se duplicó el monto de las Asignaciones Familiares del Plan Equidad y se dispuso la duplicación del monto de solo uno de estos instrumentos para hogares que percibieran ambos. Estas duplicaciones fueron definidas inicialmente por única vez y luego replicadas una segunda vez (CIESU, 2020). La cobertura aproximada por el mayor monto fue de 131.000 de los 195.000 hogares beneficiarios (Brunet y otros, 2020).

Para aquellos trabajadores informales no cubiertos por otras políticas de protección social, se determinó una canasta de Emergencia Alimentaria, equivalente a 1.200 pesos uruguayos mensuales para usar en compras de alimentos o a una canasta física.

En síntesis, la necesidad se impuso en esta pandemia y tanto los países que tenían sistemas de protección social para familias en situación de pobreza o coberturas para familias con trabajadores en ocupaciones informales como aquellos que no habían implementado estas políticas previamente se vieron compelidos a implementar ayudas

económicas para las familias más afectadas por la crisis. Los ocupados independientes y asalariados informales fueron, salvo contadas excepciones, los que más vieron disminuir su nivel de empleo y por ello sus familias precisaban de modo urgente asistencia para sostener los consumos más básicos. Se dificulta en general contar con información fehaciente sobre su situación laboral y de ingresos, por la propia condición de informalidad, y no forman parte de políticas ligadas a sistemas contributivos; por ello se requirió de medidas amplias de transferencias para poder asegurarles un ingreso mínimo.

Si bien la aplicación de este tipo de políticas ha sido muy extendida, los países se diferencian entre sí por la cobertura alcanzada, por el monto de transferencias otorgado, y por su permanencia en el tiempo. A su vez, mientras algunos dispusieron pagos mensuales, lo que otorgó a las familias mayor previsibilidad inmediata sobre sus ingresos, otros realizaron transferencias no regulares. En general, incluso los que habían dispuesto medidas por única vez, se vieron en la necesidad de prorrogarlas, repetir las o extenderlas.

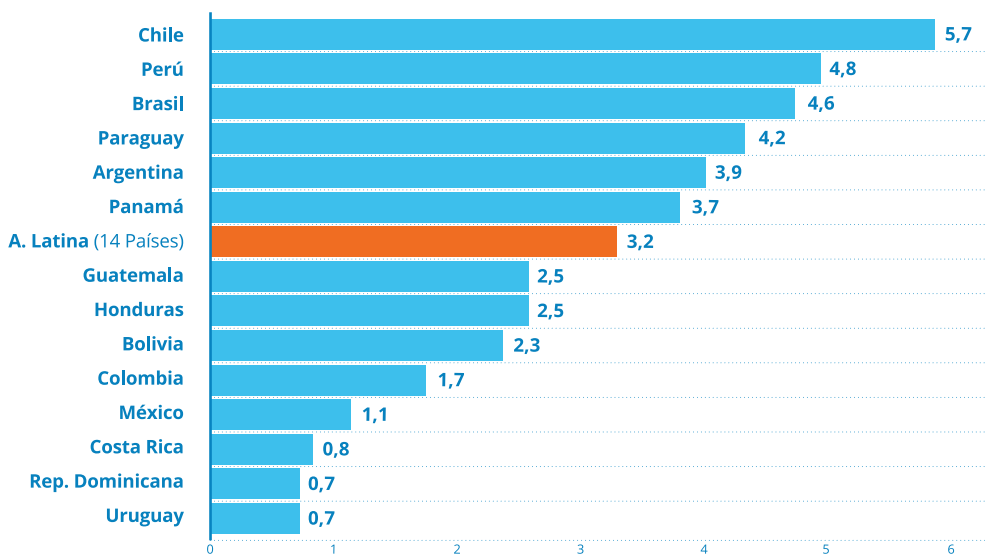
Se diferenciaron además aquellos casos que ya contaban con algún tipo de política hacia los hogares de bajos ingresos con miembros con ocupaciones informales o desocupados, para los que resultó relativamente más sencillo identificar a los potenciales beneficiarios y llegar a ellos. Algunos países determinaron que los padrones de beneficiarios se armasen directamente en función de bases de datos preexistentes, mientras que otros debieron recurrir a inscripciones masivas y procesos de cruces de información y selección. Estos procesos, así como las dificultades para hacer llegar los pagos en un contexto de aislamiento social a las personas no bancarizadas, implicaron demoras en una asistencia económica que requería de la mayor celeridad posible.

Este panorama no estaría completo sin alguna apreciación sobre la cuantía de recursos implícito en estas medidas. En CEPAL (2020) se incluye un dimensionamiento del esfuerzo fiscal que implican las medidas contempladas que los gobiernos anunciaron para hacer frente a la pandemia y la crisis económica resultante. Ese esfuerzo se basa en medidas de gasto (reasignaciones presupuestarias y gastos extraordinarios), desgravación fiscal y liquidez (préstamos al sector privado y capitalización de fondos e instituciones financieras públicas, exceptuando las garantías estatales). Implica un universo de medidas más amplio que el aquí descrito, ya que por ejemplo incluye las desgravaciones impositivas temporales, así como las medidas para el fortalecimiento del sistema de salud.

El Gráfico 7 muestra la heterogeneidad de los esfuerzos fiscales. De un total de 14 países con un promedio ponderado de 3,2%, tres países muestran porcentajes sobre el PIB inferiores al 1% mientras que seis países exhiben valores entre 3,5% y 6%.

En el caso de Uruguay el bajo valor (0,7%) puede vincularse con el hecho de que la pandemia implicó un efecto negativo sanitario y sobre el nivel de actividad y de empleo menor que en otros países. De todos modos, las medidas de protección de empleo y de ingresos adoptadas por el país, que se concentraron en la ampliación del seguro de desempleo y en el otorgamiento de una canasta alimentaria, han sido calificadas como insuficientes (Instituto Cuesta Duarte, 2020). Entre los grandes países de la región, México resalta por el bajo nivel relativo de gasto público (1,1%), a pesar de que en este caso tanto las consecuencias sanitarias como económicas de la pandemia resultaron fuertemente negativas.

**Gráfico 7. Esfuerzo fiscal de las medidas anunciadas para enfrentar la pandemia de coronavirus (en porcentaje sobre el PIB)**



Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL (2020)<sup>21</sup>.

Adicionalmente a estos gastos anunciados, varios gobiernos pusieron garantías estatales a disposición del sector privado para respaldar su capacidad de endeudamiento y así permitir hacer frente a la caída en el nivel de ventas mientras se sostiene el empleo y los salarios. Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay han implementado este tipo de medidas no incluidas en el cómputo previo (CEPAL, 2020).

<sup>21</sup> Las cifras corresponden a medidas anunciadas aprobadas o en proceso de ser aprobadas al 20 de mayo de 2020, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

## Capítulo 3

# EL IMPACTO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL MERCADO DE TRABAJO

### 3.1. La evolución de la actividad económica

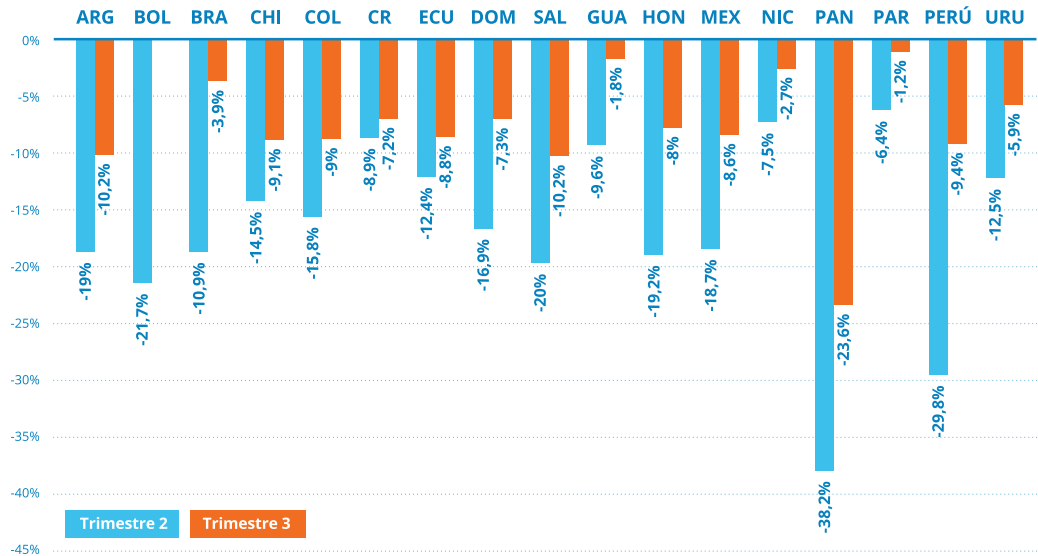
A finales del mes de febrero, se confirmó en Brasil el primer caso de un paciente infectado con coronavirus COVID-19 en América Latina. Desde entonces, como es sabido, la enfermedad se extendió rápidamente a todos los países de la región. Con igual velocidad se expandieron sus efectos económicos, dadas las limitaciones a la circulación de personas –sea con cuarentenas, autoaislamiento o distanciamiento social– y la necesidad de imponer el cierre total o parcial de diversas actividades, sumado a las propias restricciones que impone la situación de pandemia sobre las posibilidades de producir y de consumir. La recesión se produjo en todos los países, independientemente del rigor de las medidas sanitarias adoptadas. En efecto, el PIB se redujo con intensidad en todos los países en los que se cuenta con registros<sup>22</sup>, aunque con marcadas heterogeneidades. Las variaciones negativas interanuales del segundo trimestre fueron desde tasas inferiores al 10% en Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y Paraguay, hasta caídas máximas del 38,2% en Panamá, 29,8% en Perú y 21,7% en Bolivia.

El conjunto de estas economías experimentó cierta recuperación en el tercer trimestre. Aunque los efectos sanitarios del coronavirus continuaron, en general con menor virulencia, se verificó un crecimiento relativo en relación con el momento inicial de derrumbe de las economías. Los niveles de actividad económica, de todos modos, se ubican por debajo de los niveles prepandemia en todos los países. Así, Paraguay, Guatemala, Nicaragua y Brasil son los países que tienen las menores tasas de caída interanual, inferiores en todos los casos al 4%, mientras que 8 de los 16 para los cuales se dispone de datos tienen reducciones que van entre 8% y 10%. Perú, que se había ubicado entre los países con caídas interanuales más fuertes en el segundo trimestre, quedó en el trimestre siguiente con una tasa de caída más en línea con el resto de los países. Panamá, en cambio, se alejó

<sup>22</sup> Se incluyó a todos los países para los cuales se publica información, que son algunos más que aquellos para los cuales se puede desarrollar más adelante el análisis del mercado laboral de acuerdo con la disponibilidad de datos provenientes de Encuestas a Hogares.

nuevamente del conjunto, con una reducción interanual del 23,6% mientras que Bolivia no publicó aún la información correspondiente<sup>23</sup>.

**Gráfico 8. Variación interanual del PIB a precios constantes en moneda local, trimestres 2/3 de 2020 en %**



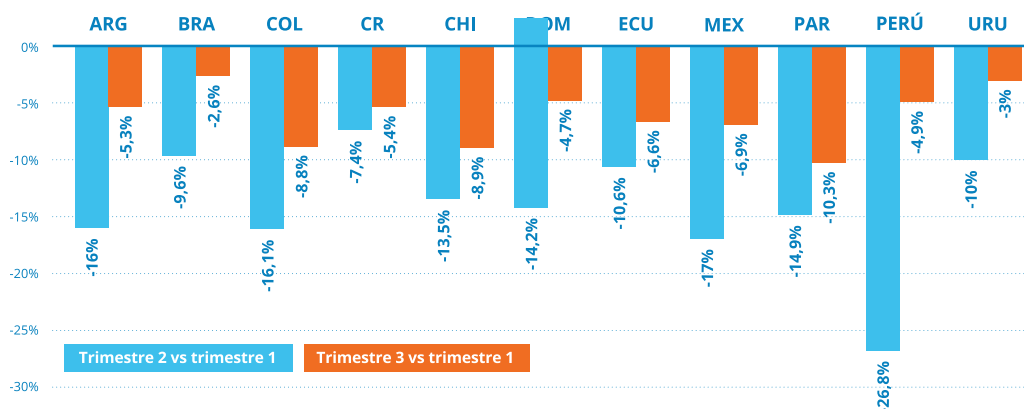
Fuente: elaboración de CIFRA en base a Institutos de Estadística y Bancos Centrales de los distintos países.

Para los países que cuentan con series desestacionalizadas, se puede ver específicamente la evolución del PIB en los trimestres 2 y 3 respecto del primer trimestre del año, es decir, el período previo a la irrupción de la pandemia. En este detalle, aparecen más fuertes las caídas de Costa Rica y Paraguay en relación con lo que evidenciaban las caídas interanuales. La reducción del PIB en el segundo trimestre en relación con el primero se ubicó en estos países dentro del rango del 7,4% (Costa Rica) y el 17,0% (México), con la sola excepción de Perú que cayó 26,8%. Tras la mejora de la segunda parte del año, en el tercer trimestre los niveles de actividad quedan entre 2,6% (Brasil) y 10,3% (Paraguay) por debajo del primer trimestre.

<sup>23</sup> En base a indicadores mensuales de actividad económica hasta el mes de octubre, en CEP XXI (2021) se destaca que la mayor parte de los países de la región lleva seis meses consecutivos de recuperación y que para ese mes tres países ya mostraban una recuperación respecto de los niveles de febrero (Ecuador, Honduras y Guatemala).



**Gráfico 9. Variación del PIB a precios constantes en moneda local desestacionalizado, trimestres 2 y 3 de 2020 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA en base a Institutos de Estadística y Bancos Centrales de los distintos países.

## 3.2. El impacto de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo

### 3.2.1. Breves consideraciones metodológicas

Previo a desarrollar el análisis acerca del modo en que el empleo se vio afectado en la región, cabe realizar un paréntesis metodológico con algunas aclaraciones. El análisis agregado del mercado de trabajo se realiza fundamentalmente a partir de la información provista por los institutos nacionales de estadística de cada país correspondiente a las respectivas Encuestas a Hogares<sup>24</sup>.

El análisis incluye la totalidad de los países de América Latina para los cuales el relevamiento de la encuesta correspondiente se realiza con periodicidad mensual o trimestral, quedando excluidos aquellos países en los cuales el relevamiento se realiza una vez al año, ya que en estos casos los resultados se conocerán a lo largo de 2021. En el Cuadro 2 del Anexo se sintetizan las fuentes básicas del documento y la información disponible en cada caso. Como se anticipó en la Introducción, los países incluidos en el documento son 14 (catorce): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>24</sup> En algunos casos la información se tomó de informes técnicos; en otros, de archivos de datos disponibles en las páginas web correspondientes.

Para los países que publican la información con frecuencia trimestral, el análisis se realiza considerando los tres primeros trimestres del año, lo que constituye la información más actualizada posible. En el caso de los países que publican información mensual y/o trimestre móvil se toma la correspondiente a los trimestres enero-marzo, abril-junio y julio-septiembre, para mantener la comparabilidad.

Para dar cuenta del impacto de la pandemia sobre el mercado de trabajo se compara la información correspondiente a los trimestres segundo y tercero de 2020 respecto al primero de dicho año. Al respecto cabe considerar los siguientes puntos:

- En la mayoría de los casos las encuestas de hogares del segundo y tercer trimestre fueron realizadas de modo telefónico, lo que –tal como todos los Institutos nacionales de estadística advierten– puede implicar sesgos en las estimaciones, de modo que las mismas no son estrictamente comparables con estimaciones de trimestres anteriores hasta tanto no se realicen estudios que permitan descartar o medir dichos sesgos.
- Si bien se reconocen los ciclos estacionales y las dificultades que entraña la comparación entre dos trimestres diferentes del mismo año, en este documento se considera que la comparación respecto a la situación vigente al primer trimestre de 2020 se presenta como la más ajustada. De este modo, se pueden realizar comparaciones con la situación inmediata prepandemia, mientras que si la comparación se realizara con igual trimestre de 2019 se incluirían movimientos que no son propios del impacto de la pandemia, sino que se desarrollaron con anterioridad.
- De acuerdo con las recomendaciones internacionales, las definiciones de población ocupada adoptadas por las Encuestas a Hogares implican que aquellos ocupados que han enfrentado situaciones de suspensiones con reducciones salariales, reducciones en la extensión de la jornada laboral, etc. continúan considerándose como ocupados y que tales situaciones no se reflejan como una contracción del empleo<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> En este sentido, en distintos países se incluyeron en las respectivas encuestas de hogares preguntas tendientes a captar la incidencia de los “ocupados ausentes”, del teletrabajo, etc. Habida cuenta de la dificultad de homogeneizar la distinta forma de tratamiento en cada caso, así como la imposibilidad de comparación con la situación prepandemia (dado el carácter novedoso de la pregunta), su abordaje ha quedado por fuera de los alcances del presente informe.

El análisis se focaliza en lo ocurrido en el ámbito urbano, en tanto es allí donde es de esperar que las medidas de restricción a la circulación tomadas por los diferentes gobiernos frente a la crisis sanitaria causada por el COVID-19 hayan causado el mayor impacto. No obstante, y tal como se indica en el referido Cuadro A.2., en función de la disponibilidad de información en algunos casos la cobertura corresponde al total nacional.

### 3.2.2. La fuerte contracción de la cantidad de ocupados

El impacto inmediato de la pandemia y las correspondientes medidas de restricción a la circulación adoptadas por los distintos gobiernos fue indudablemente la caída del empleo. En todos los casos es el segundo trimestre el que evidencia el impacto más fuerte, reflejando que fue el lapso donde dichas medidas tuvieron –de hecho, o de derecho– mayor vigencia. Si se considera estrictamente el universo de análisis del presente informe (mayormente, las grandes áreas urbanas), en el segundo trimestre se perdieron alrededor de 34 millones de empleos. Si las tendencias verificadas en dicho universo se extrapolan al total poblacional de cada país, el total de empleos perdidos en los catorce países aquí considerados alcanza los 46 millones.

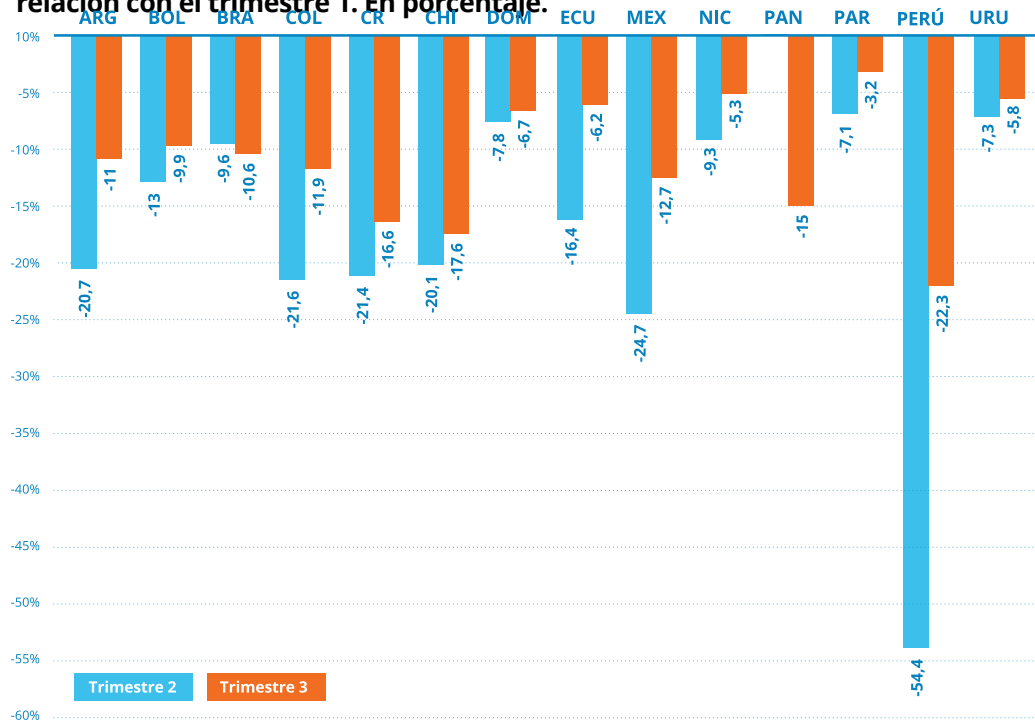
En tal contexto, por la magnitud del impacto es posible identificar tres grupos de países: a) Bolivia, Brasil, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, donde la caída se ubicó entre el 7% y el 13%; b) Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y México, donde la caída se ubicó entre el 15% y el 25%; y c) Perú, donde la caída resultó del 55%.

Fuera de períodos excepcionales como el que atravesamos, en las últimas décadas el empleo en América Latina ha tendido a responder a variaciones en la actividad económica, es decir, a moverse en el mismo sentido, con una intensidad relativamente moderada. Incrementos del PIB del 1% provocan aumentos de empleo menores al 1% y, análogamente, por cada 1% de reducción en el PIB el empleo se reduce en menos de 1%.

Pero ante el impacto inicial de la pandemia, se verificó un resultado excepcional. Si bien existió, como se mostró anteriormente, una reducción significativa del nivel de actividad económica, la disminución en el empleo fue aún más fuerte. En efecto, sólo en tres países entre aquellos para los que se cuenta con información la merma en el empleo fue menor que la de la actividad económica: Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En otros países, en cambio, la caída en el empleo se vio magnificada y este efecto fue particularmente importante en Perú, donde la ocupación se redujo una tasa que duplicó la de

la actividad productiva, y Costa Rica, donde casi la triplicó. El grado de informalidad en la ocupación, como se discute más adelante, seguramente estuvo asociado con esta abrupta reducción del empleo y es una muestra más del grado de vulnerabilidad de estas ocupaciones.

**Gráfico 10. Variación de la cantidad de ocupados. Año 2020. Trimestres 2 y 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

En el tercer trimestre en todos países –a excepción de Brasil– se observa una recuperación del empleo (de diferente magnitud según el país), aunque en ningún caso la misma alcanzó para revertir lo sucedido previamente. En consecuencia, en todos los casos el empleo del tercer trimestre es menor que a comienzos de año. En términos absolutos, al considerarse el universo de cobertura de las encuestas de hogares se habrían perdido 19 millones de empleos, mientras que la extrapolación al total poblacional indicaría una retracción del orden de los 22,5 millones de empleos.

En tal contexto, es posible distinguir las situaciones de: a) Ecuador, Paraguay y Uruguay, con una contracción menor al 10%; b) Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia

y México, donde la contracción ronda el 10%/12%; c) Costa Rica y Chile, con un retroceso entre el 15% y el 20%, y d) Perú, donde a pesar de la importante recuperación del empleo la caída entre el primer y el tercer trimestre supera el 20%. Finalmente, en Panamá en septiembre de 2020 se observa, en relación con agosto de 2019, una caída del empleo del orden del 15%.

Cuando se compara esta situación con la recuperación relativa de la economía, puede observarse que continuó observándose disminuciones en el nivel de empleo en general más fuertes que las del nivel de actividad, con la sola excepción de Paraguay y Ecuador. De los 11 países para los cuales se cuenta con datos comparables, se destacan los casos más extremos de Costa Rica, donde la reducción del empleo triplicó a la del PIB, y Brasil y Perú, donde más que la cuadruplicó.

### 3.2.3. El limitado impacto de la caída del empleo en la tasa de desocupación

La fuerte contracción del empleo en el segundo trimestre implicó un incremento generalizado de la tasa de desocupación, excepto en Paraguay y Uruguay (donde se mantuvo relativamente constante) y República Dominicana, donde se contrajo significativamente. Dicho incremento resulta marcadamente diferente según país, en función no solo de la magnitud de la ya comentada caída del empleo, sino también del incremento de la población económicamente inactiva, cuestión que se analizará seguidamente. En este sentido, si se considera el universo cubierto por las encuestas de hogares la población desocupada se incrementó en el segundo trimestre en 2 millones de personas, nivel que ascendería a 3,9 millones de extrapolarse las tendencias observadas al total poblacional de cada país. Ello implica que apenas entre el 6% y el 8,5% de los empleos destruidos se tradujo en un incremento de la cantidad de desocupados, ya que –tal como se analiza seguidamente– la mayor parte de las personas que perdieron su empleo transitaron a la inactividad.

En concreto, y más allá del nivel absoluto de la tasa de desocupación en cada país: en a) Brasil y Nicaragua la misma se expandió un 10%; en b) Argentina, Bolivia, Chile y México la expansión fue entre 30% y 50%; en c) Colombia, Costa Rica y Perú del orden del 100%, y d) Ecuador, país donde la tasa de desocupación se multiplicó por 3,5.

Si bien en todos los países para los cuales se cuenta información correspondiente al tercer trimestre (excepto Brasil) en el mismo se observó un aumento del empleo en relación con el segundo, ello no se reflejó automáticamente en una reducción de la tasa de desocupación, habida cuenta el efecto “reincorporación” a la población económicamente activa de parte de quienes habían transitado a la inactividad en el segundo trimestre. En efecto, si se considera el universo representado por las encuestas de hogares, la población desocupada se incrementó en el tercer trimestre relación con el primero en 4,3 millones de personas, nivel que ascendería a 6,7 millones de extrapolarse las tendencias observadas al total poblacional de cada país. De este modo, al considerar la situación del tercer trimestre, la proporción de empleos destruidos que se tradujo en un incremento de la desocupación resulta entre el 18% y el 23%. Ello es marcadamente mayor a lo sucedido en el segundo trimestre, no obstante, no se revierte el hecho de que la mayor parte de la caída del empleo significó un incremento de la inactividad y no del desempleo.

Así, en a) Argentina, Colombia, Costa Rica y Ecuador se verifica una tasa de desocupación menor a la del segundo trimestre, aunque en todos los casos mayor al del primero; en b) Chile, Nicaragua y Perú se observa una constancia en la tasa de desocupación, y en c) Bolivia, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay se verifica un crecimiento de la tasa de desocupación en el tercer trimestre.

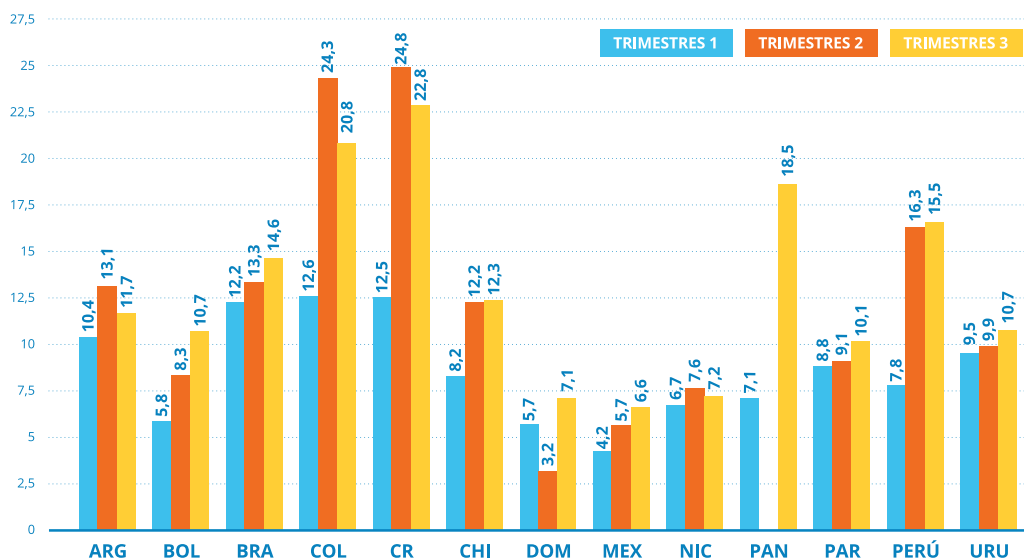
De esta manera, hacia el tercer trimestre de 2020 en todos los países se verifica una tasa de desocupación mayor a la del primer trimestre, donde es posible distinguir a) Argentina, Brasil, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, con un incremento en torno al 10%/30%; b) Chile y México, con un incremento del 50%/60%; c) Bolivia, Colombia, Costa Rica y Ecuador, con un incremento del 70%/80%, y finalmente d) Perú, con una duplicación de la de desocupación. A ello cabe agregar la situación de Panamá, donde entre septiembre de 2020 y agosto de 2019 la tasa de desocupación se multiplicó por 2.5 veces.

De esta manera, hacia el tercer trimestre de 2020 en Argentina, Chile, y Perú la tasa de desocupación se ubicó abiertamente por encima del 10% (siendo que ello no ocurría en el primero), mientras que en Colombia y Costa Rica, países en los cuáles ya superaba dicho nivel, en el segundo trimestre se ubicó por encima del 20%.

En este sentido, y en relación con el comportamiento de la tasa de desocupación en los años previos a la irrupción de la pandemia COVID-19, la misma significó una profundización de la tendencia al incremento que ya venía manifestándose

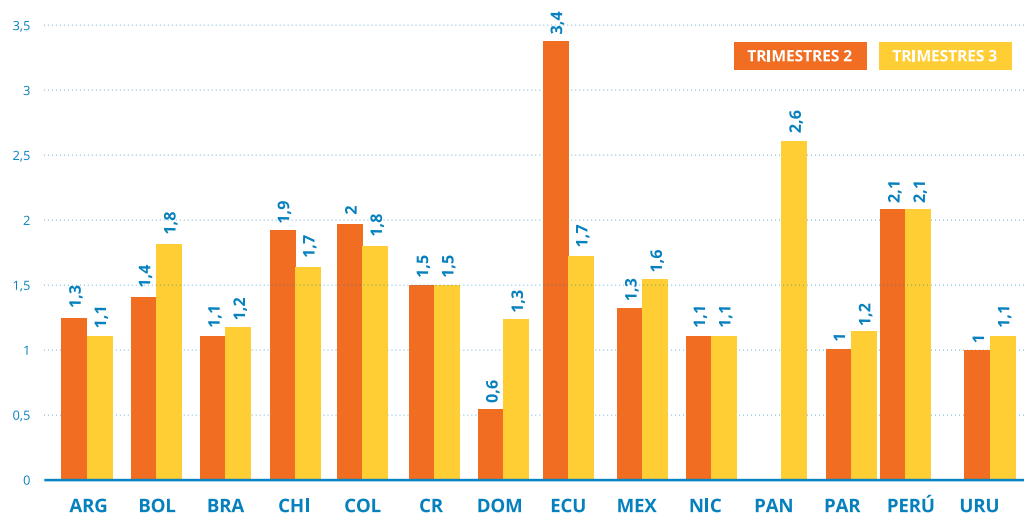
en la mayoría de los países. Por su parte, Bolivia, Ecuador, México y Perú, países en donde no se venía manifestando un crecimiento de la tasa de desocupación, se encuentran entre aquellos donde más se expandió la misma, situación que resulta particularmente marcada en el caso peruano.

**Gráfico 11. Tasa de desocupación. Año 2020. Trimestres 1, 2 y 3 de 2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

**Gráfico 12. Multiplicación de la tasa de desocupación. Año 2020. Trimestres 2 y 3 respecto al trimestre 1.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

### 3.2.4. El marcado crecimiento de la inactividad

Como se anticipó previamente, la evolución de la tasa de desocupación no refleja la magnitud de la caída del volumen del empleo observada. En efecto, las medidas tendientes a la restricción de la circulación de los trabajadores –sea con cuarentenas, autoaislamiento o distanciamiento social– implicaron que, particularmente en el segundo trimestre, la caída observada en el volumen de empleo no se tradujera en su mayor medida en un incremento de la desocupación, sino en la transición de dicha fuerza de trabajo a la inactividad. A los fines de captar la magnitud de dicho movimiento, se calcula qué proporción de la caída del empleo se tradujo en un incremento de la población económicamente inactiva y qué proporción en un incremento de la desocupación (donde la suma de dichas proporciones es 100% –esto es, la caída del empleo–). En el caso que la proporción entre la variación de la población económicamente inactiva y del empleo supere el 100%, ello indica que incluso una porción de fuerza de trabajo desocupada en el primer trimestre del año se convirtió en población económicamente inactiva.

Sobre esta base, en el segundo trimestre se observa que en diez países la proporción de empleos destruidos que fueron absorbidos por la población económicamente inactiva se ubicó por encima del 85% (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Nicaragua y Perú), donde en tres de ellos la misma superó el 100% (Paraguay y Uruguay, por un lado, y República Dominicana, por el otro, donde la proporción supera el 130%). Por su parte, en Colombia, Costa Rica y Ecuador la proporción de la caída de empleo absorbido por la inactividad se ubica entre el 30% y el 50% (lo cual se reflejó en el hecho que fueron los países donde más se multiplicó la tasa de desocupación –junto a Perú, habida cuenta de la violenta reducción del empleo–).

De esta forma, en el segundo trimestre la población económicamente inactiva se incrementó en 32 millones de personas (94% de la caída del empleo) si se considera el universo cubierto por las encuestas de hogares, nivel que asciende a 42 millones si se extrapolan las tendencias observadas al total poblacional de cada país (91% de la disminución del empleo).

En lo que respecta al tercer trimestre, a la ya mencionada recuperación parcial del empleo relación con el segundo, cabe desatacar la generalizada menor absorción por parte de la inactividad de la caída del empleo respecto al primer trimestre. Las excepciones la constituyen Argentina, Chile y Nicaragua (donde el nivel es similar) y, sobre todo, Ecuador (donde se incrementó la proporción del empleo absorbido por la inactividad). En

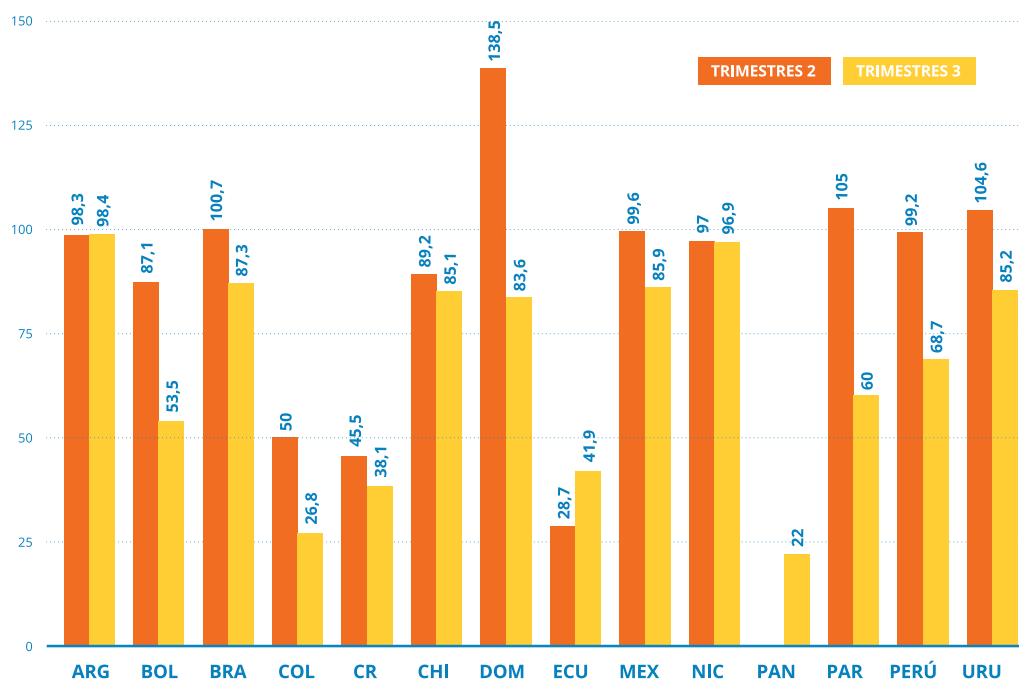


cualquier caso, se destaca que en Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, México, Nicaragua y Uruguay la proporción de la caída del empleo absorbida por la inactividad supera el 80%, y en Bolivia, Paraguay y Perú se ubica entre el 50% y el 70%.

De esta forma, en el tercer trimestre la población económicamente inactiva se incrementó en relación con el primer trimestre en 19 millones de personas (81% de la caída del empleo) si se considera el universo cubierto por las encuestas de hogares, nivel que asciende a 22 millones si se extrapolan las tendencias observadas al total poblacional de cada país (77% de la disminución del empleo).

En cualquier caso, dicha diferencia del comportamiento de la inactividad entre el segundo y el tercer trimestre muy posiblemente se deba al hecho de que inicialmente quienes se quedaron sin ocupación no buscaron activamente trabajo (sea por restricciones a la circulación y/o por expectativas) pero que luego sí lo hicieron, sea por las menores restricciones a la movilidad y/o por la imperiosa necesidad de obtener un ingreso trascurridos varios meses luego de la pérdida de la fuente laboral.

**Gráfico 13. Proporción de la caída del empleo absorbido por la Población Económicamente Inactiva. Año 2020. Trimestres 2 y 3 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**

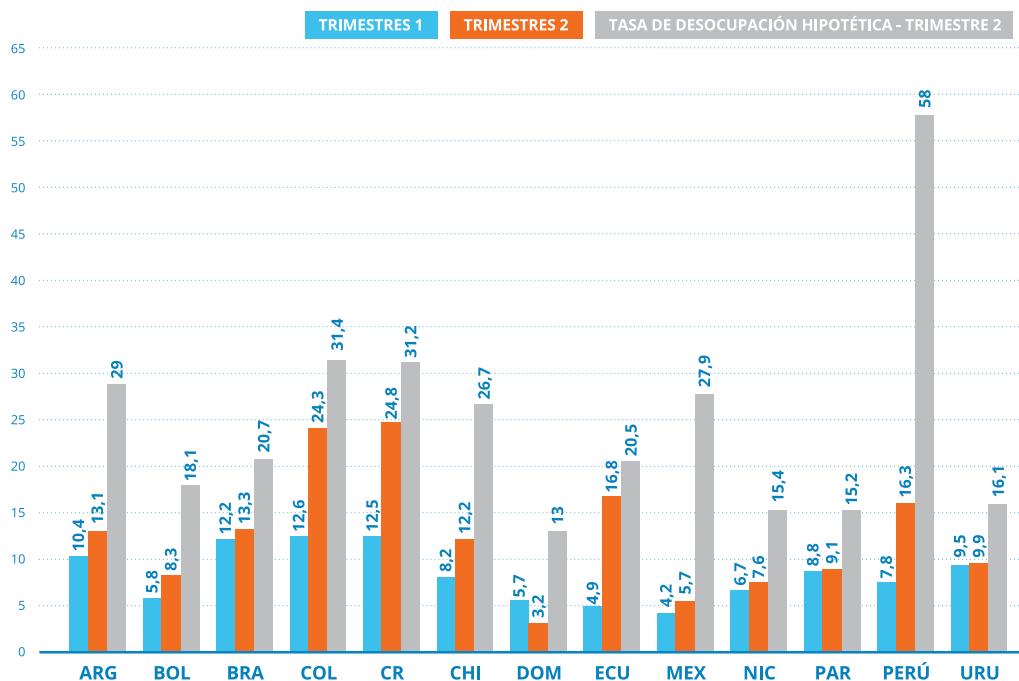


Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

A estrictos fines de ilustrar el efecto completo que la caída del empleo hubiera tenido sobre la desocupación en caso de no haber ocurrido el referido tránsito a la inactividad, se computa la tasa de desocupación que se hubiera verificado si la totalidad de la caída del empleo se hubiera traducido en un incremento de la desocupación (a la que se denomina tasa de desocupación hipotética).

Sobre esa base, se expresa la relación existente entre la tasa de desocupación hipotética y la tasa efectiva, en el segundo y tercer trimestre. Como se observa en el Gráfico 14, en el segundo trimestre la tasa de desocupación hubiera resultado ser al menos 50% mayor a la efectiva en la generalidad de los países (con las excepciones de Colombia, Costa Rica y Ecuador), nivel que resulta del doble en Argentina, Bolivia, Chile y Nicaragua, de 3,5 veces en Perú, de 4 veces en República Dominicana y de 5 veces en México. Así las cosas, en la totalidad de los países bajo estudio en el segundo trimestre la tasa de desocupación hubiera superado los dos dígitos, superando el 20% en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México, el 30% en Colombia y Costa Rica y siendo prácticamente del 60% en Perú.

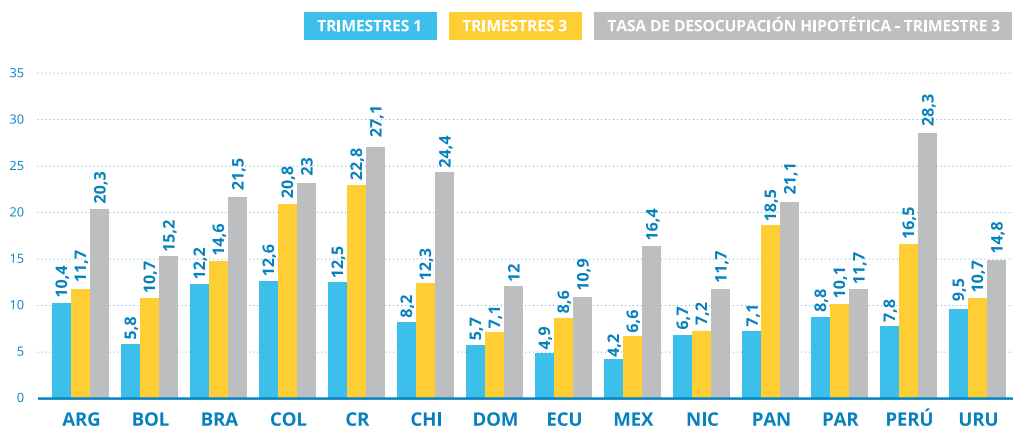
**Gráfico 14. Tasa de desocupación. Trimestres 1 y 2 (efectiva e hipotética). En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Por todo lo antedicho, tal como se observa en el Gráfico 15, la brecha entre ambas tasas se reduce en el tercer trimestre, aunque en Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Perú la tasa de desocupación hipotética supera en un 50% a la efectiva, mientras que en Chile resulta del doble y en México 2,5 veces mayor. No obstante, la reducción de la brecha entre ambas tasas, para el tercer trimestre la tasa de desocupación hipotética no es menor a los dos dígitos en los catorce países bajo estudio. En tal contexto general, en Argentina, Brasil, Chile, Panamá y Perú supera el 20% (siendo que la efectiva se ubica por debajo de dicho umbral), mientras que en Colombia y Costa Rica la efectiva supera el 20%.

**Gráfico 15. Tasa de desocupación. Trimestres 1 y 4 (efectiva e hipotética). En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

### 3.2.5. Mayor caída relativa del empleo independiente

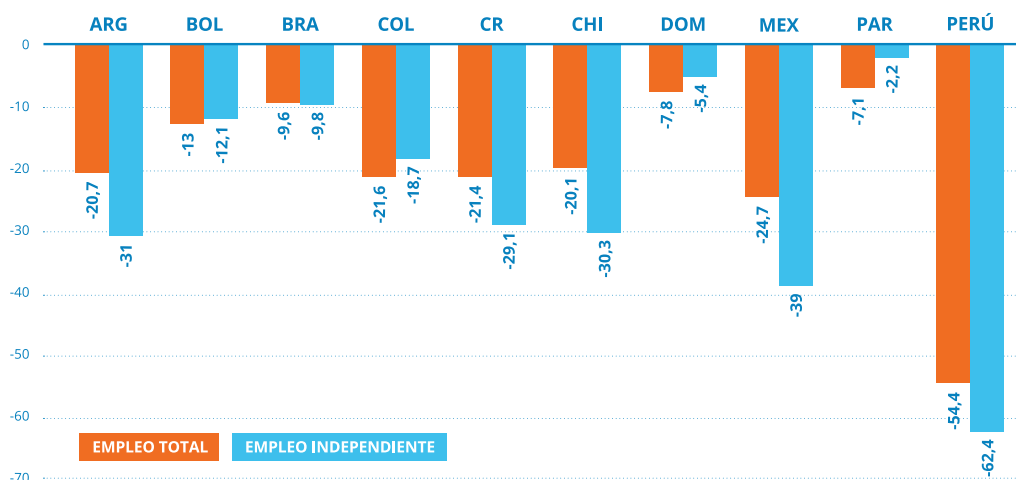
Tomando en consideración lo comentado en el apartado 1.1, se propone seguidamente el análisis de la evolución del empleo según categoría ocupacional e informalidad. En ambos casos cabe mencionar que se cuenta con información para un menor conjunto de países, tal como se expone en el ya referido Cuadro A.2.

En relación con la categoría ocupacional, tal como se observa en el Gráfico 16, en cinco de los diez países para los cuales se cuenta con información del segundo trimestre la caída del empleo independiente fue marcadamente mayor que la del empleo total: en Argentina, Chile y México el empleo independiente disminuyó en 50% o más que la ocupación total, en Costa Rica 36% más y en Perú la reducción fue 15% más intensa. Por

otra parte, en Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana la caída fue relativamente similar. Sólo en Paraguay se observa un comportamiento diferente, en tanto el empleo independiente prácticamente no se redujo.

Cabe resaltar que esta mayor retracción relativa del empleo independiente puede considerarse –sobre la base de la correlación presentada en el apartado 1.1– un fuerte indicio de que el sector informal no jugó en el segundo trimestre el típico rol de “amortiguador” del mercado de trabajo; esto es, no se constituyó un refugio frente a la posibilidad de desempleo sino más bien lo contrario. Ello resulta indudablemente un rasgo distintivo de esta crisis, poniendo en evidencia su particular gravedad <sup>27</sup>.

**Gráfico 16. Variación del empleo total y del empleo independiente. Año 2020. Trimestre 2 relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

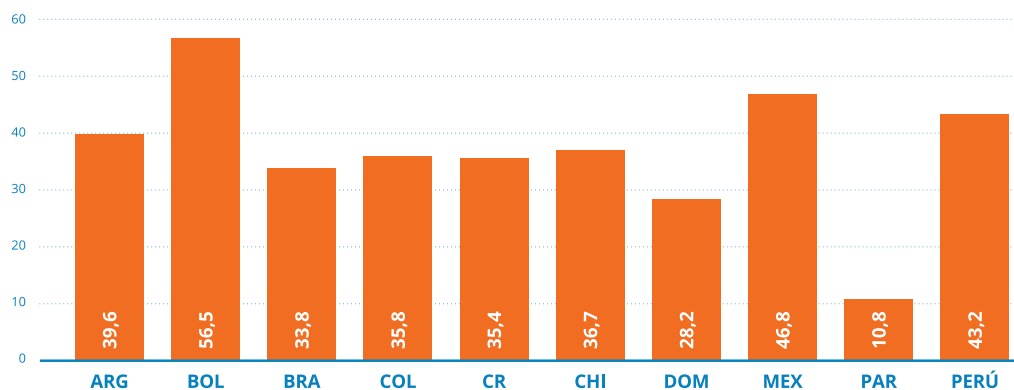


Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Complementariamente, se calcula la proporción en que la caída del empleo independiente explica la del empleo total en cada país (lo cual surge de la caída absoluta del empleo independiente referida en el párrafo anterior ponderada por el peso que el empleo independiente tiene en el empleo total). En este sentido, en el segundo trimestre se observa que –excepto en Paraguay– dicha proporción no es menor a la tercera parte, significando un 56% en Bolivia, un 46% en México, un 43% en Perú y un 40% en Argentina (Gráfico 17).

<sup>27</sup> No se cuenta aún con información sobre el empleo en el sector formal e informal (en el sentido de lo expuesto en el apartado 1.1.), ya que para ello deben estar disponibles las bases usuarias de las correspondientes encuestas de hogares.

**Gráfico 17. Variación del empleo independiente / Variación del empleo total. Año 2020. Trimestre 2 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**



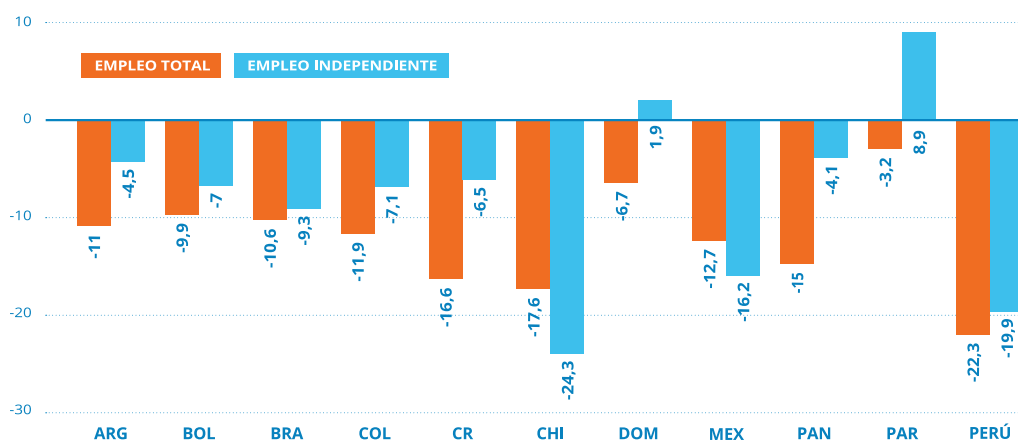
Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Esta situación se modifica en buena medida al considerar el tercer trimestre en relación con el primero. Tal como se visualiza en el Gráfico 18, en Argentina, Costa Rica y Perú, países en los cuales la caída del empleo independiente había sido marcadamente mayor al del total del empleo la situación se presenta invertida. Es decir que la recuperación del empleo evidenciada en el tercer trimestre respecto al segundo estuvo concentrada particularmente en la categoría de empleo más afectada inicialmente. Si bien es arriesgado dar una explicación sobre esta diferencia en el grado de retracción de las ocupaciones, pueden indicarse dos posibilidades: 1) que el empleo independiente tenga una mayor concentración en actividades consideradas no esenciales respecto a las ocupaciones de asalariados y por ello haya tenido una elevada retracción inicial, 2) que los trabajadores independientes, tras pocos meses sin trabajar y sin poder generar ingresos, se hayan visto forzados a continuar con sus actividades a pesar de los riesgos sanitarios. En ese sentido, los trabajadores formales en relación de dependencia habrían quedado protegidos en mayor medida ya sea que trabajaran para el sector público o para el sector privado; en este último caso siempre y cuando no cerrasen las empresas para las cuales trabajaban.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe notar que, al no expandirse el empleo independiente en relación con el primer trimestre, se confirma que el sector informal no jugó para el conjunto del período analizado el referido rol de amortiguador del mercado de trabajo. En contraposición, en Chile y México en

el tercer trimestre la caída del empleo independiente continúa siendo mayor que la del empleo total. Por su parte, en Bolivia, Brasil y Colombia el escenario al considerar el tercer trimestre es similar al del segundo. Finalmente, cabe destacar los casos de República Dominicana y Paraguay, donde se verificó un crecimiento del empleo independiente, en un contexto de contracción del empleo total (aunque, como fuera mencionado previamente, de relativa escasa cuantía en el caso de Paraguay). Finalmente, en el caso de Panamá, con datos exclusivamente del tercer trimestre se observa una caída del empleo independiente menor a la del empleo total.

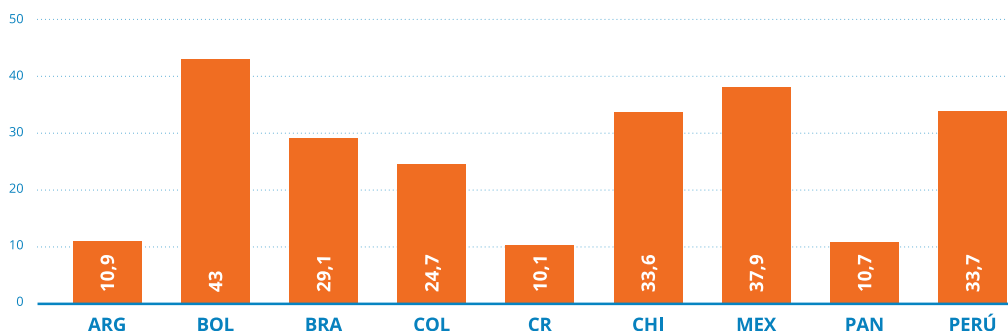
**Gráfico 18. Variación empleo total e independiente. Año 2020. Trimestre 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

En términos de la proporción que la variación del empleo independiente explica sobre la del empleo total, al considerar la información del tercer trimestre en el Gráfico 19 se observa una marcada disminución en relación con el segundo trimestre en Argentina, Bolivia, Colombia y Costa Rica, mientras que en Brasil y Chile la situación resulta relativamente similar. Se han excluido del gráfico los casos de Paraguay y República Dominicana, dado que –como se apuntó– se trata de países con incremento del empleo independiente en un contexto de caída del empleo total. En el caso de Panamá, la información del tercer trimestre indica que sólo el 10% de la caída del empleo es explicada por el empleo independiente.

**Gráfico 19. Variación del empleo independiente / Variación del empleo total. Trimestre 3 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

### 3.2.6. Fuerte contracción del empleo no registrado o empleo informal

Como se mencionó en la Introducción, interesa aquí analizar la informalidad, en tanto forma de captar algún grado de “vulnerabilidad” en el empleo, sea en términos de sector informal o de empleo informal<sup>28</sup>. En tal contexto, se busca aquí analizar (siempre en función de la información disponible) la evolución del empleo informal, toda vez que a la “vulnerabilidad” estructural que dicho vínculo laboral representa se suma en el caso concreto de la crisis actual el hecho de que se trata de los trabajadores con mayores dificultades para ser protegidos por la legislación laboral vigente y las distintas medidas de política adoptadas para la preservación de los puestos de trabajo. A fines de simplificar la exposición, en lo que sigue se denominará empleo no registrado al empleo informal (y, por oposición, empleo registrado al empleo formal).

Tal como se observa en el Cuadro 1, la forma operativa de captar el empleo no registrado difiere en cada país (siendo que en algunos casos la definición para el empleo independiente se corresponde con la de sector informal). Esto supone una diferencia importante respecto al resto de las variables previamente analizadas, para las cuales las definiciones operativas resultan relativamente similares en los países. Cabe agregar que en algunos países la información se encuentra disponible para el total de asalariados, en otros para el total de ocupados y en otros para ambos universos.

<sup>28</sup> Si bien sería de suma relevancia analizar el impacto de la pandemia COVID-19 sobre el mercado de trabajo en términos del sector informal diferenciando sus distintas categorías, ello demanda un esfuerzo de procesamiento de bases usuarias de las encuestas de hogares que excede a los alcances de este trabajo (más allá de que no todas las correspondientes a los trimestres que aquí se analizan están disponibles).

**Cuadro 1. Definiciones de empleo no registrado según país.**

País	Asalariados	Ocupados	Trim 2	Trim 3
<b>Argentina</b>	No registrados en el Sistema seguridad Social.		X	X
<b>Bolivia</b>				
<b>Brasil</b>	Sim carteira.	Estimacion propia: Asal sim carteira + No Asal sim Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) + Trabalhador familiar auxiliar.	X	X
<b>Colombia</b>	Tipo de contrato: verbal.			AGO-OCT 2020 VS DIC-FEB 2020
<b>Costa Rica</b>	Personas que cotizan el régimen de aseguramiento social.		X	X
<b>Chile</b>	Asalariados que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador.	Para el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del Hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dada las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeña.	X	X
<b>República Dominicana</b>	Asalariados que no tienen acceso a los beneficios de la seguridad social, como son el plan de pensión y seguro de salud, producto de la relación de trabajo.		X	
<b>Ecuador</b>		Estimación propia: Sector Informal (Personas con empleo que trabajan en empresas que no tienen Registro Único de Contribuyentes) + Servicio Doméstico + Población con empleo no clasificadas por Sector (Personas con empleo que trabajan en empresas que no saben o no responden si su empresa tiene Registro Único de Contribuyentes).		X
<b>México</b>		Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son labroalmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.	X	X
<b>Nicaragua</b>				
<b>Panamá</b>		Comprende a la población ocupada de 15 y más años de edad agrícola, tanto en el sector formal como en el sector informal o en hogares durante un período de referencia determinado; considerando todas las ocupaciones a excepción de los gerentes, administradores(as) y profesionales, siempre y cuando trabajen por cuenta propia o como patronos. Esta información se basa en el trabajo prncipal. A) Empleados de empresa privada: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social o sin contrato de trabajo. B) Cuenta Propia: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social. C) Patronos: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social, cuyas empresas son de menos de cinco personas. D) Servicio Doméstico: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social Trabajador familiar		SEP 2020 VS AGO 2019
<b>Paraguay</b>				
<b>Perú</b>		Con seguro de salud.	X	X
<b>Uruguay</b>		Registrado en el sistema de Seguridad Social.	X	X

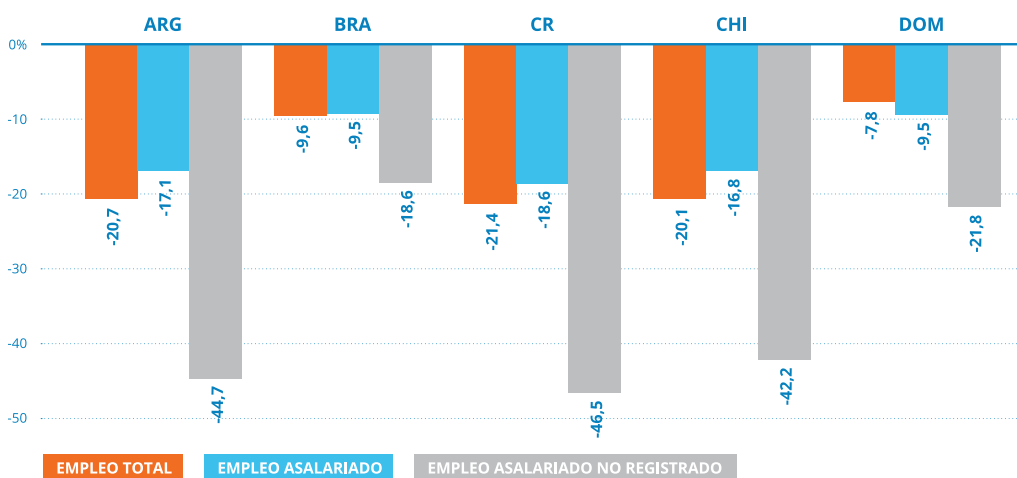


A los fines del presente informe, y sin perjuicio de lo comentado previamente, se analiza la evolución del empleo no registrado considerando por tal la definición de cada país; en esencia, interesa aquí saber si la condición de informalidad implica o no un impacto diferente de la pandemia COVID-19 sobre el empleo.

En lo que respecta al empleo asalariado, en los cinco países para los cuáles se cuenta con información la caída del empleo no registrado resulta significativamente más pronunciada que la del empleo asalariado y la del empleo total (Gráfico 20). La tasa de reducción en el empleo asalariado registrado al menos duplica la correspondiente al empleo asalariado y en tres de esos cinco países se multiplica por 2,5 veces o más. Lo propio ocurre para el caso de los seis países para los cuales se cuenta con información respecto al total de ocupados, con excepción de Perú, donde la caída del empleo no registrado es apenas superior a la del empleo total (Gráfico 21).

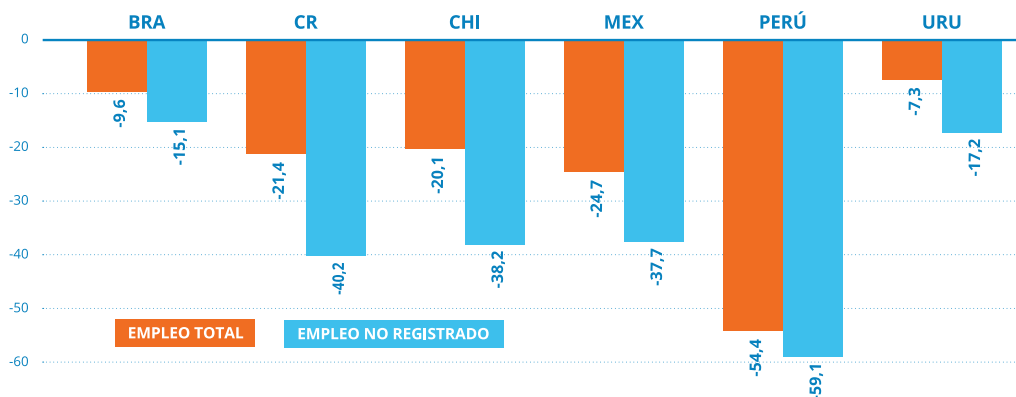
Es decir que, como podía preverse, este tipo de empleo que resulta por su naturaleza más inestable en general y que cuenta con menores posibilidades de protección por parte de la regulación estatal, mostró una reducción muy significativa, más aún que la del empleo en general. Dado que los países de América Latina se caracterizan en general por el elevado grado de no registración en su estructura del empleo, puede pensarse que ello incidió en el sentido de tener una mayor pérdida de empleos respecto a los países desarrollados.

**Gráfico 20. Variación del empleo total, del empleo asalariado y del empleo asalariado no registrado. Trimestre 2 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

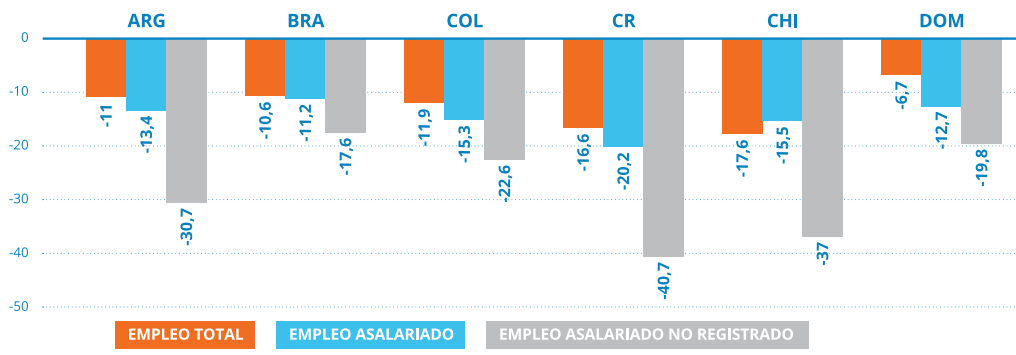
**Gráfico 21. Variación del empleo total y del empleo no registrado. Trimestre 2 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

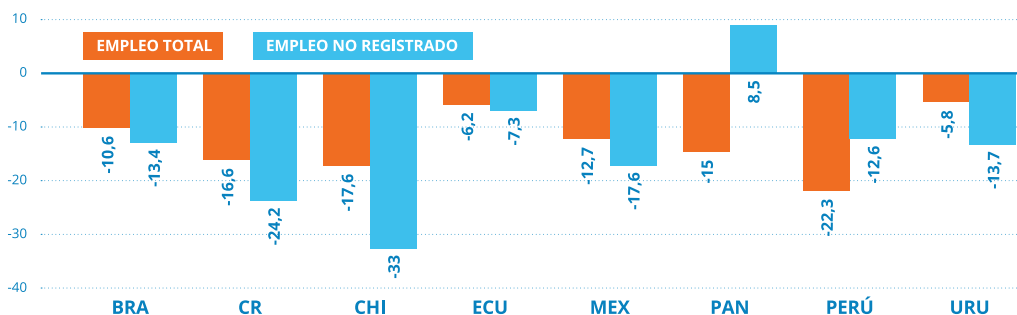
En relación con lo ocurrido en el tercer trimestre respecto al primero, en el Gráfico 22 se observa que para el empleo asalariado la situación resulta prácticamente similar, a un nivel de contracción de empleo menor (tal como ya se apuntó previamente). En tal contexto, cabe mencionar la excepción de Perú, en donde la contracción del empleo sin cobertura de salud se redujo menos que el empleo total, y Panamá, donde el empleo no registrado se expandió (Gráfico 23).

**Gráfico 22. Variación del empleo total, del empleo asalariado y del empleo asalariado no registrado. Trimestre 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

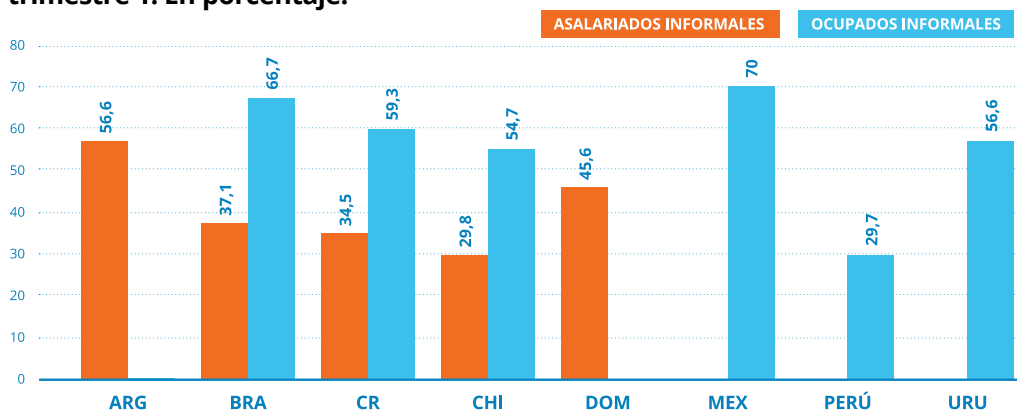
**Gráfico 23. Variación del empleo total y del empleo no registrado. Trimestre 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

En los siguientes gráficos se expresa la proporción que la variación del empleo no registrado (asalariados y total de ocupados) representa sobre la variación del empleo total (Gráfico 24). En términos de asalariados, en el segundo trimestre la no registración explica no menos del 30% de la variación del empleo total, alcanzando el 45% en República Dominicana y el 57% en Argentina. Por su parte, al considerar los países para los cuales se cuenta con información de no registración para el total de ocupados, en todos los casos el indicador supera el 55% (con excepción de Perú -30%). En otras palabras, la mayor parte de los empleos perdidos al inicio de la pandemia fueron no registrados, y cabe destacar los casos de Brasil (67%) y México (70%) donde dos tercios de las ocupaciones caídas tuvieron esta característica.

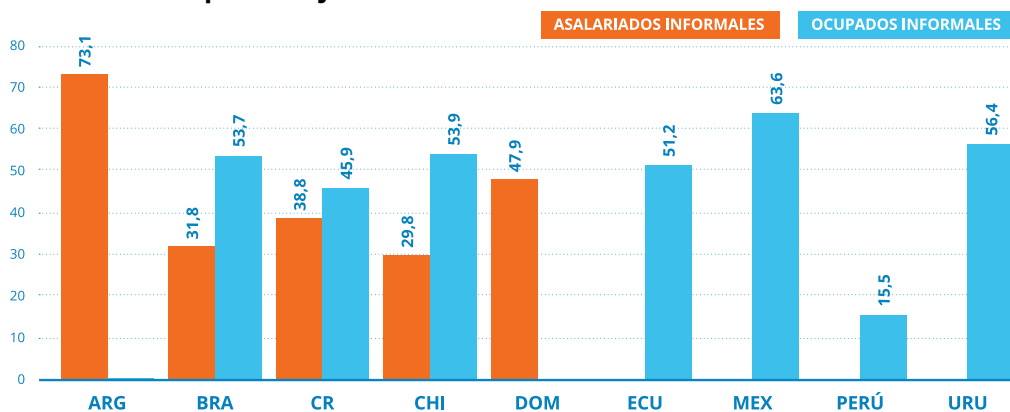
**Gráfico 24. Variación del empleo asalariado no registrado y del empleo no registrado respecto de la variación del empleo total. Trimestre 2 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

En lo que respecta al tercer trimestre en relación con el primero, en el Gráfico 25 el empleo asalariado no registrado explica una proporción similar de la variación total de empleo en el conjunto de países, con excepción de Argentina, en donde la caída del empleo asalariado no registrado respecto a la del total de empleo trepa al 75%. La situación tampoco se vio sustancialmente modificada en lo que respecta al empleo no registrado, no obstante, cabe destacar que en Brasil y Costa Rica el indicador presenta una baja relativamente importante, al descender el 66% al 54% en el primer caso y del 60% al 46% en el segundo.

**Gráfico 25. Variación del empleo asalariado no registrado y del empleo no registrado respecto de la variación del empleo total. Trimestre 3 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

De esta forma, y más allá de las diferencias entre el segundo y el tercer trimestre, resulta claro que tanto el empleo en el sector informal como el empleo no registrado (esto es, el empleo informal) resultaron particularmente afectados por la pandemia COVID-19. Teniendo en cuenta la fuerte asociación entre el empleo de dichas características y los niveles de pobreza, expuesta en el apartado 1.1, puede preverse que la crisis ha significado un fuerte incremento en los niveles de pobreza en el conjunto de la región, con una agudización de la desigualdad. La mayor desigualdad puede inferirse en tanto este tipo de empleos, de por sí ubicados en los deciles inferiores de la distribución, fueron los que más se redujeron y a la vez los que exhibieron mayor dificultad para percibir las diferentes políticas tendientes a preservar los puestos de trabajo. Por esto mismo, fueron generalizadas en los distintos países las políticas de transferencias de ingresos a los hogares sin ingresos formales, como forma de proveer ingresos a estos trabajadores y sus familias.

### 3.2.7. El impacto diferencial en el empleo según sector de actividad

La irrupción de la pandemia implicó la paralización o fuerte reducción en el nivel de producción de las distintas actividades, con fuertes heterogeneidades. Por ejemplo, las actividades vinculadas con la producción de alimentos y bebidas y con los insumos médicos en general estuvieron entre las menos afectadas, por estar vinculadas con producciones esenciales en un contexto de pandemia. Asimismo, las actividades desarrolladas por el sector público mostraron en general un desempeño más favorable que el conjunto del empleo, más allá de las posibilidades de realizar total o parcialmente tareas. En otro extremo, las construcciones se vieron en general paralizadas, en especial en los países que impusieron restricciones a la circulación y contacto social, así como fueron severamente afectadas las actividades vinculadas al turismo (hoteles y restaurantes) y aquellas que implican de por sí aglomeración de personas como las vinculadas a los espectáculos y la cultura. La enseñanza no fue de las más perjudicadas ya que, incluso sin asistencia presencial a clases, se mantuvieron distintas formas de enseñanza a distancia o virtual, tal como se detalla en este informe. Por otra parte, se trata de un sector vinculado en gran medida a la provisión por parte del Estado en sus distintos niveles, lo cual también contribuyó a una mayor preservación de los empleos.

En tal contexto, este apartado presenta un análisis de la evolución del empleo distinguiendo la rama de actividad. El análisis por rama de actividad reviste, al igual que el caso de la informalidad, una mayor complejidad que el caso de las otras variables analizadas, por dos razones. Por un lado, implica un mayor volumen de información, lo cual dificulta la identificación de las tendencias observadas en los distintos países. Por el otro, en el caso de encontrarse disponible la información, el agrupamiento de ramas de actividad es diferente según el país, complejizando la comparación.

Los países para los cuales se cuenta con información de empleo por rama de actividad, con una desagregación que permite encontrar tendencias relevantes, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana (en este caso, exclusivamente para el segundo semestre) y Panamá (en este caso, exclusivamente para el mes de septiembre de 2020 en relación con agosto de 2019). Paraguay y Perú, por su parte, presentan la información correspondiente a los sectores de Servicios de modo sumamente agregado (excepto comercio), de modo que en el análisis se considerará únicamente la información correspondiente a las ramas productoras de bienes. Asimismo, dado que en la mayor parte de los países se consideró lo ocurrido en el ámbito urbano, se excluye del análisis la información correspondiente a las Actividades primarias. De la misma manera, se prescinde del análisis las ramas que son “residuo”.

Al igual que en los casos anteriores, se analizará –para el segundo y tercer trimestre relación con el primero– la variación del empleo por rama en relación con la variación del empleo total, por un lado, y la proporción entre la variación del empleo por rama y el empleo total. A fines estrictamente analíticos, en relación con la primera dimensión se identifican las ramas en las cuales la variación del empleo resulta un 25% más pronunciada que la del empleo total, mientras que en relación con la segunda dimensión se identificaron las ramas cuya variación del empleo explica más del 10% del empleo total. Asimismo, se analizará específicamente lo sucedido en la rama Enseñanza, sin considerar si supera o no los umbrales arbitrarios establecidos, dado que la educación es el tema que motiva este informe.

En términos de variación del empleo, y tal como se expone en el Cuadro 2, en el segundo trimestre el rasgo generalizado es que en todos los países las ramas que disminuyeron su empleo en una proporción 25% mayor a la del empleo total son:

- Construcción, en siete de los nueve países para los cuales se cuenta información (excepto en Costa Rica y República Dominicana)
- Hoteles y restaurantes, en seis de los siete países para los cuales se cuenta información (excepto Colombia)
- Servicio doméstico, en los seis países para los cuales se cuenta información.
- Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, en cuatro de los cinco países para los cuáles se dispone información (excepto Colombia)

De modo adicional, cabe destacar el comportamiento particularmente negativo de Comercio en Argentina, Brasil y Paraguay y de la Industria Manufacturera en este último (donde si bien la tasa de caída del 14% es similar a la de otros países, resalta por significar prácticamente el doble de la caída del empleo total).

En tal contexto, la rama “enseñanza” no presenta marcadas caídas del empleo relación con el empleo total en ninguno de los países para los cuales se cuenta con información con el correspondiente grado de apertura, es decir, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y República Dominicana. En concreto, en Argentina se verificó en el segundo trimestre una expansión del 2% del empleo en la rama, mientras que en Bolivia, Chile y República Dominicana se mantuvo prácticamente estable. Por su parte, en Costa Rica se observa una notable contracción en relación con lo sucedido en la rama en el resto de los países (10%), más allá de que resulte menor a la caída del empleo total que estuvo en el orden del 21%.

En lo que respecta a la proporción que la variación del empleo de cada rama explica de la variación del empleo total, de modo complementario a lo señalado previamente cabe destacar (Cuadro 3):

- Comercio: en los nueve países para los que se cuenta con información, esta rama explica alrededor del 20% de la reducción del empleo total (61% en Paraguay)

- Industria manufacturera: si bien –como se apuntó previamente– sólo en Paraguay la reducción del empleo fue 25% mayor a la del empleo total, en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú explica entre el 12% y el 17% de la variación del empleo total

En este contexto, en Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana la variación del empleo en la rama Enseñanza representa una proporción menor respecto de la variación del empleo total. En contraposición, en Costa Rica dicha proporción representa el 6%, que si bien, no supera el umbral arbitrario del 10% establecido a fines analíticos, indudablemente resalta en relación con lo ocurrido en los otros países.

**Cuadro 2. Variación del empleo según rama de actividad. Año 2020. Trimestre 2 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

País	ARG	BOL	BRA	COL	CR	CHI	DOM	PAR	PER
<b>EMPLEO TOTAL</b>	<b>-20,7</b>	<b>-13</b>	<b>-9,6</b>	<b>-21,6</b>	<b>-21,4</b>	<b>-20,1</b>	<b>-7,8</b>	<b>-7,1</b>	<b>-54,6</b>
Industria manufacturera	-12,3	-12,6	-9,4	-23,7	-8,1	-12,6	-5,7	-14,1	-62,7
Construcción	-34,3	-17,6	-16,6	-27,6	-25,7	-30,4	-9,1	-11,4	-72,3
Comercio	-26,2	-12,9	-12,3	-18,1	-21,3	-21,2	-8,2	-13,7	-50,4
Hoteles y restaurantes	-45,2	-24,6	-25,2	-26,8	-46	-46,7	-24,9		
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-20,6	-4,7	-10,9	-19	-11,9	-17,9	1,3		
Servicios financieros, de alquiler y empresariales	-16,6	-14,2	-5,3	-15,3	-19,1	-19,4	-23,3		
Administración pública, defensa y seguridad social	-8,1	-3,2	1,6	-16,9	-11,1	-1	8,1		
Enseñanza	1,9	-1,3			-10,7	0,9	-0,1		
Servicios sociales y de salud	-7,6	-9,1				-7,2	-6,8		
Servicio doméstico	-37,1	-24,6	-21,1	-58,4	-37,2	-39,2			
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	-40,6	-19,6		-23,8	-41,6	-51,3			

Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Nota: se resaltan en amarillo las celdas de aquellas ramas en las cuales la variación del empleo es al menos 25% más importante que la evidenciada por el empleo total. Las celdas grises indican que no existe información para esas ramas en esos países.

**Cuadro 3. Variación del empleo según rama de actividad / Variación empleo total. Año 2020. Trimestre 2 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

País	ARG	BOL	BRA	COL	CR	CHI	DOM	PAR	PER
<b>EMPLEO TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Industria manufacturera	6,6	13,9	12,6	17,3	4,8	6,9	8,7	25,3	15,1
Construcción	13,8	12,9	11,9	9,7	8,1	12,8	8,2	14,2	9,9
Comercio	23,5	22,2	24,1	17,4	17,1	19,9	21,3	61	19,9
Hoteles y restaurantes	8,9	19,6	15,2	9,6	13,7	11,1	25,2		
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,2	3,4	6	9,2	3,1	7,3	-1,2		
Servicios financieros, de alquiler y empresariales	8,5	7,7	6,3	9,8	11,6	9,7	7,1		
Administración pública, defensa y seguridad social	3,5	1	-3	10,3	2,5	0,3	-5,9		
Enseñanza	-0,7	0,5			6	-0,3	0,1		
Servicios sociales y de salud	2,3	2,4				2,2	3,6		
Servicio doméstico	13,7	4,4	14,3	9,1	10,5	7,3			
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	12,5	6,4		7,2	19,6	3,2			

Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Notas: Se resaltan en amarillo las celdas de aquellas ramas en las cuáles la proporción de la variación del empleo respecto al empleo total supera el 10%.

Las celdas grisáceas indican que no existe información para esas ramas en esos países.

La suma de celdas por país no debe sumar necesariamente 100%, dado que –como se mencionó en el cuerpo del texto– no se expresa el valor de todas las ramas (sea por el tipo de rama o por inexistencia de la información correspondiente).

En lo que respecta al tercer trimestre, en el Cuadro 4 se observa que Hoteles y restaurantes, Servicio doméstico y Otros servicios comunitarios, sociales y personales continuaron evidenciando una reducción del empleo más fuerte que la del conjunto de las ramas de actividad. Lo contrario sucede con Construcción: mientras que en el segundo trimestre mostró una caída del empleo sustancialmente mayor al total en siete de los nueve países para los cuales se cuenta con información, en el tercero sólo en Chile verificó tal condición. A ello cabe sumar Panamá, país para el cual se cuenta con información sólo para el tercer trimestre (mes de septiembre de 2020 en relación con agosto 2019).



En tal contexto, lo que se evidencia en el tercer trimestre es una mayor dispersión en las ramas que en cada país muestran un comportamiento más desfavorable que el empleo en su expresada en el mismo conjunto. De la información Cuadro 4 cabe destacar la fuerte caída del empleo en los siguientes casos:

- Industria manufacturera: en Costa Rica y nuevamente en Paraguay
- Transporte y comunicaciones: en Brasil y Panamá
- Servicios financieros: en Bolivia y nuevamente en República Dominicana
- Comercio: sólo en Argentina vuelve a evidenciar un comportamiento particularmente negativo, situación a la que se suma Panamá
- Administración Pública y Defensa: en Costa Rica
- Servicios sociales y de salud: en República Dominicana y Panamá.

En relación con la rama Enseñanza se encuentra que:

- En República Dominicana la contracción del empleo resulta del 11%, siendo la del empleo total del 6,7%.
- Si bien menor a la caída del empleo total, se observa una contracción del empleo en Bolivia (5,7%) y Costa Rica (6,4%).
- En Argentina se verifica una expansión del 6,7%, en Chile casi del 2% y en Panamá (septiembre 2020 en relación con agosto 2019) del 18,5%.

En términos de la proporción que la variación del empleo de cada rama explica sobre el empleo total (Cuadro 5), de modo complementario a lo comentado respecto a la variación del empleo se puede destacar:

- A pesar de no presentar un comportamiento particularmente negativo, Industria manufacturera y Comercio son, de modo generalizado, las ramas que más explican la variación del empleo total (dado su elevado peso en la estructura del empleo).
- Hoteles y restaurantes también explica en la mayor parte de los países una importante proporción de la variación del empleo.
- Servicios financieros explica una importante proporción de la caída del empleo en Argentina, Bolivia y Colombia.
- Administración pública y Defensa explica alrededor del 10% de la caída del empleo en Costa Rica.

En relación con la rama Enseñanza, sin perjuicio de lo ya comentado previamente respecto a las modificaciones en el nivel de empleo, exclusivamente en República Dominicana la variación del empleo en la rama explica una parte importante de la variación del empleo total, considerando el umbral del 10% arbitrariamente establecido. No obstante, cabe destacar que:

- En Argentina y Panamá, al haber crecido el empleo en la rama en un contexto de caída del empleo total, el indicador en cuestión presenta un signo negativo.
- En Chile lo ocurrido en la rama Enseñanza explica el 5% de la caída del empleo, proporción que resulta del 2,5% en Bolivia.

**Cuadro 4. Variación del empleo según rama de actividad. Año 2020. Trimestres 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

País	ARG	BOL	BRA	COL	CR	CHI	DOM	PAN	PAR	PER
<b>EMPLEO TOTAL</b>	-11	-11,9	-10,6	-11,9	-16,6	-17,6	-6,7	-15	-3,2	-22,1
Industria manufacturera	-4,6	-8,6	-10,7	-8,4	-25,4	-8,2	-4,2	-0,7	-10,2	-19,4
Construcción	-8,9	-11,1	-10,3	-13,5	-13	-31,3	4,6	-19,8	1,6	-19,4
Comercio	-14,5	-7,4	-12,3	-7,1	-17,4	-19,7	-3,5	-21	-2,4	-19,3
Hoteles y restaurantes	-18,8	-27,5	-28,2	-22,5	-18,9	-43,5	-30,3	-31,4		
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-9	-8,8	-15,5	-11,9	-7,5	-20,5	6,7	-19,3		
Servicios financieros, de alquiler y empresariales	-13,3	-18,9	-7,1	-13,8	-5,6	-14,8	-13,5	-10,3		
Administración pública, defensa y seguridad social	-10,5	-12,2	-2,1	-9,7	-27,8	5,8	-8,2	-1,4		
Enseñanza	6,7	-5,7			-6,4	1,8	-11	-18,4		
Servicios sociales y de salud	2,2	-13,3				-3,2	-9,7	-22,4		
Servicio doméstico	-26,7	-28,7	-22,6	-32	-36,2	-38,2		-19,6		
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	-26,6	-25,5		-12,6	-21	-42,5		-33,9		

Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Notas: Se resaltan en amarillo las celdas de aquellas ramas en las cuáles la proporción de la variación del empleo respecto al empleo total supera el 10%.

Las celdas grisáceas indican que no existe información para esas ramas en esos países.

La suma de celdas por país no debe sumar necesariamente 100%, dado que –como se mencionó en el cuerpo del texto– no se expresa el valor de todas las ramas (sea por el tipo de rama o por inexistencia de la información correspondiente).

**Cuadro 5. Variación del empleo según rama de actividad / Variación empleo total. Año 2020. Trimestre 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

País	ARG	BOL	BRA	COL	CR	CHI	DOM	PAN	PAR	PER
<b>EMPLEO TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Industria manufacturera	4,7	10,3	12,9	11,1	19,5	5,1	7,5	0,4	40,3	11,5
Construcción	6,8	8,9	6,7	8,6	5,2	15	-4,8	11,8	-4,4	6,6
Comercio	24,4	13,9	21,9	12,3	18	21,1	10,7	25,4	23	18,9
Hoteles y restaurantes	6,9	23,9	15,5	14,5	7,2	11,8	35,3	11		
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,9	7	7,8	10,5	2,5	9,5	-7,1	9,7		
Servicios financieros, de alquiler y empresariales	12,8	11,3	7,7	16	4,4	8,5	4,7	6,3		
Administración pública, defensa y seguridad social	8,5	4,1	3,6	10,7	8	-1,8	6,9	0,6		
Enseñanza	-4,8	2,6			4,7	-0,8	9,8	-6,7		
Servicios sociales y de salud	-1,3	3,8				1,1	6,0	7,1		
Servicio doméstico	18,6	5,6	14	9,1	13,1	8,1		6,0		
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	15,4	9,1		6,9	12,8	3		5,5		

Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Notas: Se resaltan en amarillo las celdas de aquellas ramas en las cuáles la proporción de la variación del empleo respecto al empleo total supera el 10%. Las celdas grisáceas indican que no existe información para esas ramas en esos países.

La suma de celdas por país no debe sumar necesariamente 100%, dado que –como se mencionó en el cuerpo del texto– no se expresa el valor de todas las ramas (sea por el tipo de rama o por inexistencia de la información correspondiente)

### 3.3. El impacto en los ingresos laborales

Los ingresos laborales representan entre el 70% y el 90% de los ingresos de los hogares de la región, es decir, son por lejos la fuente principal de ingresos (OIT, 2020b). La pérdida de empleos que tuvo lugar en el marco de la pandemia implicó dejar de percibir los ingresos correspondientes, y ello constituirá seguramente la causa principal del incremento de los niveles de pobreza que se observará en los distintos países (que en muchos casos ya se encontraba en niveles elevados, tal como se explicitó oportunamente). No obstante, la cuestión no se agota allí, en tanto es de esperar que la crisis desatada por la pandemia COVID-19 implique, también, una reducción de los ingresos laborales reales de quienes sí mantuvieron su empleo ya sea por disminución en las horas trabajadas, suspensiones con reducciones salariales, dificultades para negociar actualizaciones salariales en países con inflación, menores ingresos por menores ventas en el caso de trabajadores independientes y empleadores, etc. También esta disminución de los ingresos laborales reales actúa en el mismo sentido de elevar los niveles de pobreza. En ambos casos, las políticas de transferencias directas desplegadas por los distintos gobiernos actúan, claro está, en sentido contrario.

En este contexto, el presente apartado se propone analizar la evidencia disponible respecto a la evolución de los ingresos laborales reales. Antes de ello, se realizan unas breves consideraciones metodológicas, relevantes a los fines propuestos:

- El análisis se acota a la información publicada por los diferentes institutos de estadísticas basada en las correspondientes Encuestas de Hogares (prescindiendo de la información de registro o encuestas específicas a empresas formales), de modo de mantener la comparabilidad con el análisis desarrollado previamente. En este sentido, los países para los cuáles se cuenta con información se reduce sustancialmente, quedando comprendidos en el análisis Argentina, Brasil, República Dominicana y Perú.
- Se analiza la evolución de los ingresos reales, es decir, del poder adquisitivo de los ingresos descontando el efecto de la inflación. Para ello, se deflactan los ingresos nominales por el Índice de precios al consumidor correspondiente a cada país, excepto en el caso de Brasil (país para el que se cuenta directamente con la información en términos reales).
- Al momento de interpretar la información disponible debe tenerse en cuenta el denominado “efecto composición”, particularmente en el contexto de la

pandemia COVID-19 por las inéditas caídas en el nivel de ocupación<sup>29</sup>. Por ello, resulta fundamental el análisis de la información a un nivel de desagregación que contemple en alguna medida la posibilidad de captar las variaciones de ingresos de las categorías de empleo relevantes, a los fines de evitar conclusiones erróneas observando el promedio. No obstante, en tanto la heterogeneidad salarial existe aún al interior de las categorías ocupacionales, el efecto composición no queda plenamente anulado al analizar a las mismas separadamente.

- En el análisis del impacto de la pandemia COVID-19 sobre los niveles de empleo se procedió a la comparación de lo sucedido en los trimestres segundo y tercero de 2020 respecto del primero, con los señalamientos oportunamente realizados. Ahora bien, en el caso de los ingresos la situación es diferente, toda vez que en los empleos asalariados registrados tienden a existir componentes salariales que se abonan específicamente en ciertos momentos del año<sup>30</sup>, lo cual le da a la variable una estacionalidad marcadamente mayor que la del empleo (más allá de lo que ocurre con este último en ciertas ramas de actividad). En este sentido, puede resultar más apropiada la comparación de lo ocurrido en los trimestres segundo y tercero de 2020 en relación con idénticos trimestres de 2019, aún a sabiendas de que ello implicará imputar a la pandemia COVID-19 consecuencias que en rigor ocurrieron de modo previo a su irrupción.

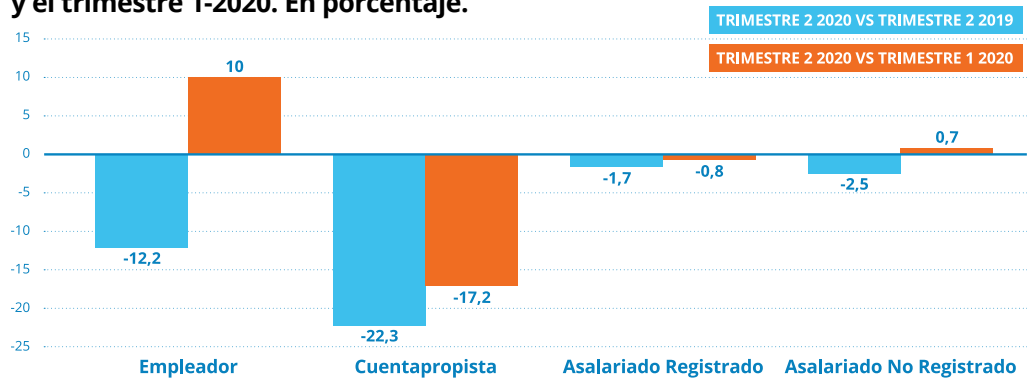
En el caso de Argentina, tal como se observa en el Gráfico 26, en el segundo semestre de 2020 es la categoría de cuentapropistas la que evidencia un fuerte impacto en su ingreso, del orden del 22% o del 17% según se compare contra igual trimestre de 2019 o contra el primero de 2020. Esta reducción es esperable ya que precisamente son los ingresos de los trabajadores independientes los que están en general más expuestos antes las variaciones en el nivel de demanda y de actividad económica. Los asalariados que conservaron su empleo, tanto registrados como no registrados, no evidencian reducciones significativas del salario. Finalmente, en el caso de los empleadores se observa una caída importante en relación a igual trimestre de 2019 (12%), y un incremento similar en relación al primer trimestre de 2020. Si bien es posible que la información correspondiente a patrones tenga baja significancia estadística en la encuesta realizada en el contexto

<sup>29</sup> Para explicitarlo, se presenta un ejemplo acorde a una de las tendencias centrales en el empleo previamente analizadas. Dado el reconocido mayor ingreso promedio en el empleo formal que en el informal, el marcado cambio de composición en el empleo a favor del empleo formal, habida cuenta de la fuerte destrucción de empleo informal previamente observada, puede dar por resultado un aumento del ingreso laboral promedio del total de los empleos incluso en un contexto de caída del ingreso de ambos tipos de empleo. Ello en tanto en el cálculo del promedio deja de estar incluida una gran proporción de los ingresos más bajos (dada la mayor destrucción relativa del empleo informal).

<sup>30</sup> En particular, es extendido en América Latina el pago del comúnmente llamado “aguinaldo” o decimotercer salario.

de pandemia, el incremento evidenciado respecto al primer trimestre de 2020 podría estar reflejando que conservaron su ocupación aquellos de mayor ingreso relativo.

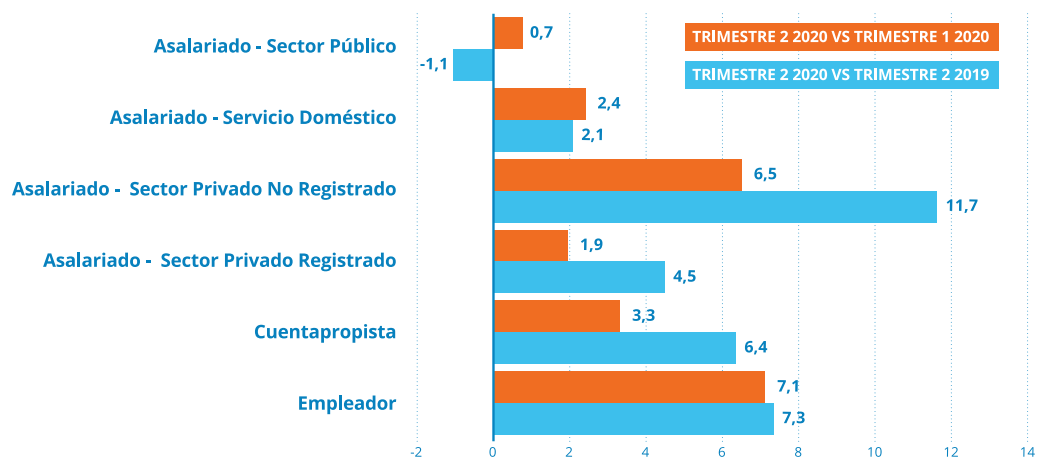
**Gráfico 26. ARGENTINA. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 2-2020 en relación con el trimestre 2-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de EPH-INDEC.

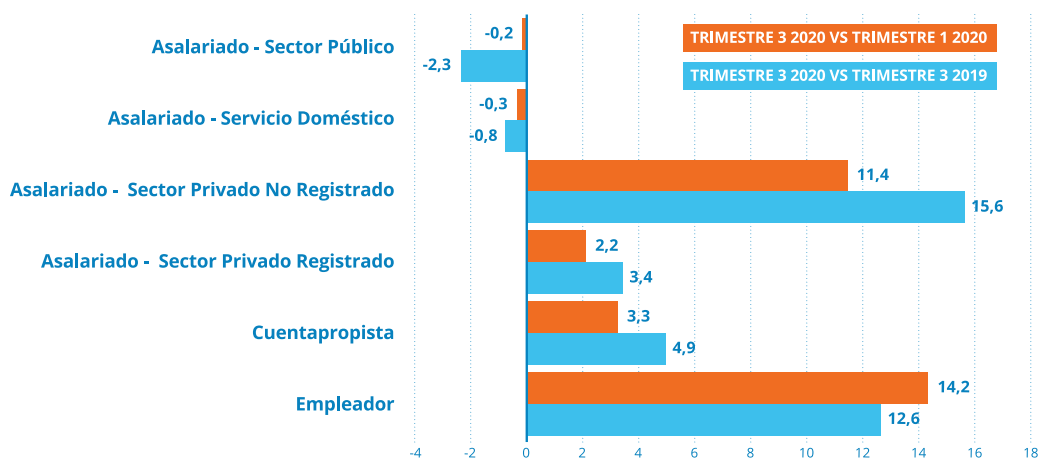
Como puede observarse en los Gráficos 28 y 29, en el caso de Brasil la pandemia COVID-19 no solo no tuvo un efecto negativo sobre los ingresos laborales reales promedio de las distintas categorías, sino que los mismos evidencian incrementos en la generalidad de los casos, tanto en el segundo como en el tercer trimestre de 2020. Las categorías que peor desempeño relativo tuvieron fueron la de asalariados del sector público y asalariados del servicio doméstico: ambas mostraron reducciones en el tercer trimestre del año.

**Gráfico 27. BRASIL. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 2-2020 en relación con el trimestre 2-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de PNAD-IBGE.

**Gráfico 28. BRASIL. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 3-2020 en relación con el trimestre 3-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**

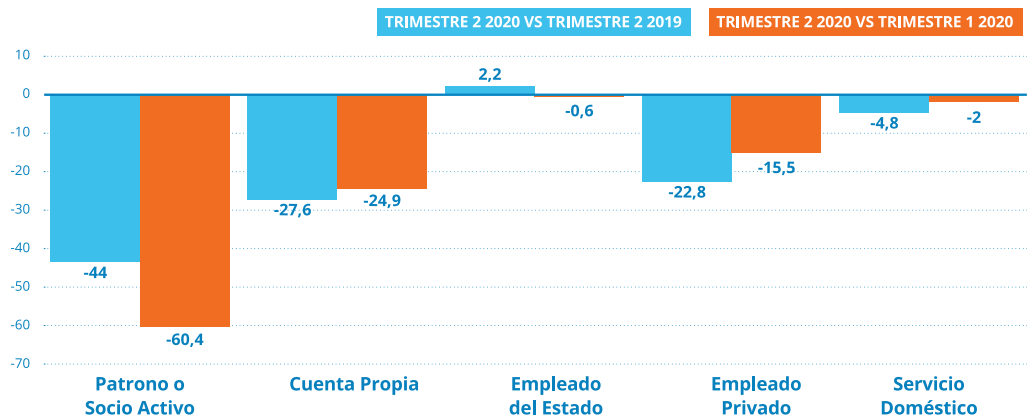


Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de PNAD-IBGE.

En el caso de República Dominicana en el segundo trimestre se verifica una fuerte contracción del ingreso laboral real en las categorías de empleadores, cuentapropistas y asalariados del sector privado, mientras que los empleados públicos y del servicio doméstico mantuvieron relativamente el poder adquisitivo. La contracción es muy profunda en el caso de los patrones (entre el 45% y el 60% según se compare con igual trimestre de 2019 o con el trimestre anterior), aunque ello podría reflejar algún problema de representatividad estadística de la información. Por su parte, la reducción del ingreso de los cuentapropistas se ubica entre el 25% y 30%, mientras que para los asalariados del sector privado el rango es entre el 15% y el 23%.

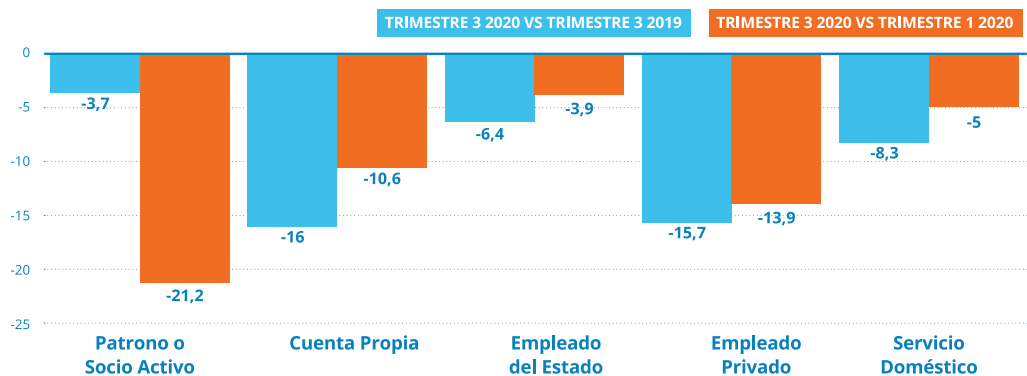
La situación cambia relativamente al considerar el tercer trimestre. Tal como se observa en el Gráfico 29 tanto patrones (con la salvedad previamente realizada) como cuentapropistas muestran contracciones menores a las evidenciadas en el segundo (15%) pero significativas, –presumiblemente como resultado de la recuperación relativa de los niveles de actividad económica– que resultan ahora similares a la de los asalariados del sector privado. A su vez, se observa una contracción del salario real de los asalariados públicos (en torno al 5%) y del servicio doméstico (entre el 5% y el 8%).

**Gráfico 29. REPÚBLICA DOMINICANA. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 2-2020 en relación con el trimestre 2-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de ENCFT-BCRD.

**Gráfico 30. REPÚBLICA DOMINICANA. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 3-2020 en relación con el trimestre 3-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**

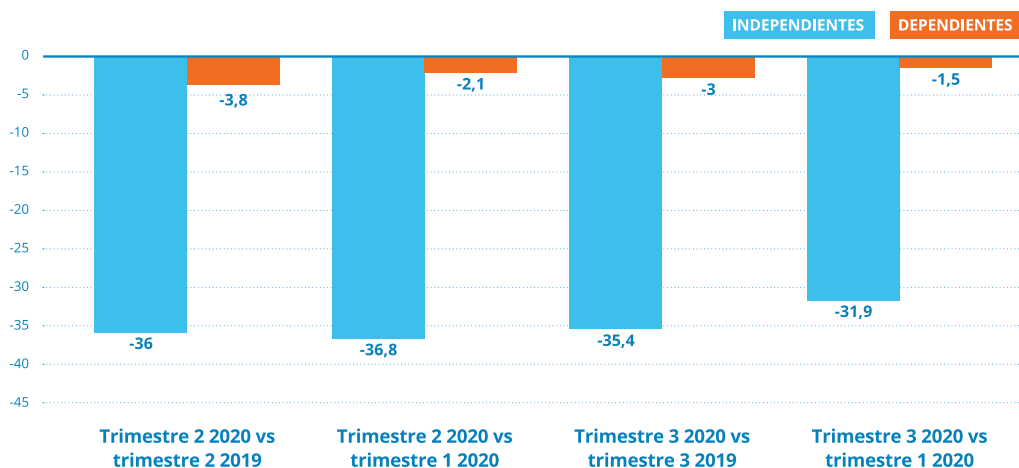


Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de ENCFT-BCRD.

Finalmente, en Perú (país en donde, cabe recordar, se observó la mayor caída del empleo) en todos los casos se verifica una contracción de los ingresos laborales de los empleados independientes del orden del 35%, situación marcadamente diferente a la de los empleados en relación de dependencia, para quienes la contracción se ubicó entre el 1,5% y 4%.



**Gráfico 31. PERÚ. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional. Trimestre 2 y 3 de 2020 en relación con los trimestres 2 y 3 de 2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de EPE-INEI.

Como resumen de este último apartado, puede destacarse que en general, con excepción de Brasil, han sido muy importantes las caídas de ingresos laborales de los ocupados no asalariados o independientes. Los ingresos de estos trabajadores son de por sí más inestables, porque están sujetos a la variabilidad que pueda tener la demanda de sus productos o servicios que a su vez se asocia con el nivel de consumo de la población. En el marco de una situación tan excepcional como la que se vivió en 2020, se vieron especialmente afectados.

Asimismo, se destaca que en el caso de los asalariados las reducciones reales de salario fueron de menor magnitud relativa (excepto en República Dominicana), tanto para quienes tienen una relación laboral registrada como para aquellos que no están registrados. En un contexto de caída de horas trabajadas y suspensiones parciales no deja de resultar llamativo que esta disminución sea acotada. Presumiblemente, esté operando un efecto composición ante la mayor pérdida relativa de puestos de trabajo de ingresos menores<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Se precisa más información para poder ahondar en este aspecto, que podrá abordarse cuando se cuente con las bases de las Encuestas a Hogares.

## SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

La pandemia de coronavirus COVID-19 provocó a nivel global una crisis que es a la vez económica, social y humanitaria, que aún está en curso y cuyos efectos finales no se conocen. El mundo cambiará en diversos sentidos luego de esta pandemia y existen numerosas discusiones al respecto. Seguramente veremos modificarse las formas de producir, de trabajar y de vivir.

En lo que respecta a nuestra región y al limitado alcance de este informe y del contenido desarrollado en esta sección, se buscó analizar cómo se vio afectado el mercado de trabajo en el año 2020 como consecuencia de la pandemia y, a su vez, relacionar dichos impactos con las estructuras y tendencias preexistentes en materia laboral. Se espera que esta información contribuya también a pensar qué cambios podrán producirse hacia el futuro, y cómo deben los trabajadores prepararse para enfrentar colectivamente dichos cambios.

En relación con las características estructurales de los países de América Latina se destacaron dos aspectos que, más allá de las diferencias entre las naciones, son propios de la región e implican problemáticas que difieren de las de los países desarrollados.

Por un lado, la estructura del empleo con un elevado peso del empleo no asalariado y, más en general, del empleo en el llamado sector informal urbano. Se verificaba, previamente al año 2020, una elevada proporción de empleo en el sector informal en todos los países analizados, desde algo menos del 30% en Chile hasta los niveles máximos de 50% o más en Ecuador, Perú y Bolivia. Históricamente, las ocupaciones en el sector informal tendieron a funcionar como “refugio”, incrementándose ante situaciones de crisis socio-laborales. Pero se verá que, en particular en la crisis actual, este tipo de empleo se encontraron especialmente expuestos ante la crisis económica y, sobre todo, con mayores dificultades para ser protegidos por la legislación laboral vigente y las distintas medidas de política adoptadas para la preservación de los puestos de trabajo.

Por otra parte, la preexistencia de niveles de pobreza abismalmente superiores a los de los países desarrollados, que implican que esta crisis golpee sobre hogares que ya atravesaban situaciones de penurias previas y que contaban con menores activos, menores ahorros y posibilidades para enfrentar las condiciones de aislamiento y disminución de ingresos. También en materia de pobreza las distancias entre países son significativas: desde incidencias inferiores al 5% en Chile y Uruguay

hasta valores cercanos o superiores al 30% en Colombia y Nicaragua, según la medición del Banco Mundial que cuantifica el porcentaje de la población cuyo ingreso per cápita medio se ubica por debajo de 5,5 dólares (PPA) por día.

No casualmente, los niveles de informalidad y de pobreza se encuentran correlacionados, de modo que los países cuyos mercados de trabajo se caracterizan por un mayor peso del sector informal tienden además a presentar mayores incidencias en la pobreza.

Además de los problemas estructurales laborales y sociales de los países de la región, el mercado de trabajo venía evidenciando, de modo general, marcadas dificultades al momento de la irrupción de la pandemia. La tasa de desocupación, que puede considerarse el indicador sintético más representativo, había sufrido en la mayoría de los países un incremento, ya sea por caídas en la tasa de empleo o por incrementos mayores en la población económicamente activa que en los empleos.

Mientras el mayor desempleo implica un desbalanceo de fuerzas en contra de los trabajadores, se sucedieron en varios países reformas laborales regresivas o intentos de avances en ese sentido, continuando la tendencia de los años noventa en la región. Sólo por mencionar algunos ejemplos, cabe mencionar la reforma de Brasil de 2017, el intento frenado en Argentina en el mismo año, el proyecto de Uruguay a inicios de 2020, la reforma del Estado impulsada en Paraguay.

En este contexto general de la región irrumpe en marzo de 2020 la pandemia de coronavirus COVID-19. Frente a la crisis económica y social que causaría, varios gobiernos de la región adoptaron medidas tendientes al sostenimiento de las empresas y la preservación de los puestos de trabajo, por un lado, y la compensación de pérdidas de ingresos para aquellos hogares cuyos miembros sufrieron reducciones totales o parciales de sus ingresos laborales, por otro. Algunos países adoptaron dichas medidas muy tempranamente, anticipándose a la profundidad de la crisis que se avizoraba, mientras que otros reaccionaron más tardíamente. Algunos extendieron las medidas a lo largo de todo el año 2020 e incluso hasta inicios de 2021, mientras que otros concentraron las políticas en los meses en los que la caída de la actividad económica tuvo mayores impactos sociales. Del mismo modo, son también variables los montos asociados a estas políticas, de acuerdo con las necesidades económicas y las restricciones presupuestarias, pero también con la decisión política de cada gobierno.

En el capítulo 2 se reseñaron estas políticas. Una parte importante de los países realizó aportes estatales directos para evitar la ruptura de las relaciones laborales. Estos aportes se basaron en subsidios sobre la masa salarial y/o en la ampliación de los seguros de desempleo para cubrir situaciones de suspensiones o reducciones de jornada.

En este sentido, la comparación de políticas muestra las diferencias entre las distintas modalidades que adoptan los seguros de desempleo o fondos de cesantías. En aquellos países en los cuales los mismos se asocian con cuentas individuales de capitalización, como Chile, Costa Rica, Colombia y Perú, los retiros que hicieron los trabajadores se retrajeron de sus fondos acumulados, limitándose a esa disponibilidad y afectando, a su vez, la posibilidad de contar con ellos a futuro. Ello no sucedió para los seguros que no tienen esta modalidad.

Apuntando a quienes perdieron sus empleos, también los seguros de desocupación se modificaron y flexibilizaron con el fin de cubrir un mayor porcentaje de desocupados, con mayor ingreso relativo y/o por un lapso mayor de tiempo. Pero más allá de las modificaciones, no se trata de una política con cobertura tan amplia frente a otros tipos de políticas implementadas, ante la baja cobertura que tienen estos seguros vinculados exclusivamente al empleo asalariado formal.

En relación con el empleo formal, cabe resaltar que a medida que la actividad económica se fue recuperando, algunas de las políticas inicialmente implementadas fueron modificándose o finalizándose y, en cambio, se diseñaron otras que apuntan a la reincorporación de trabajadores y al aumento del empleo.

El elevado peso de la informalidad en la estructura laboral de los países de América Latina implicó que una porción más que significativa de las ocupaciones, las más vulnerables, sufriesen en mayor medida durante la pandemia. Para alcanzar a estos ocupados, las políticas implementadas en los diversos países fueron transferencias monetarias (o en especie) destinadas a familias sin ingresos formales. Ello implicó en muchos casos llegar a un conjunto de hogares y población que no estaba previamente cubierto por programas de este tipo, es decir, incorporar como sujeto de políticas a población previamente no considerada.

En relación con este tipo de políticas, algunos países implementaron criterios de cobertura más universales de apoyo a los ingresos, cubriendo una gran parte de la población y a los hogares con trabajadores informales, como Argentina y Brasil,

mientras que otros se focalizaron en grupos específicos, como Chile –particularmente en los primeros meses– y Paraguay.

El esfuerzo fiscal implícito en las medidas tomadas por los países ha sido medido parcialmente por CEPAL, con información al mes de mayo que en algunos casos se basaba en anuncios. En base a esta información pueden verse situaciones heterogéneas. En el promedio, el gasto sobre el PIB de las medidas anunciadas para enfrentar la pandemia de coronavirus alcanza el 3,2%, con seis países por sobre ese valor: Chile, Perú, Brasil, Paraguay, Argentina y Panamá, en orden decreciente. Se destaca a su vez que tres países del total de 14 seleccionados tuvieron porcentajes sobre el PIB inferiores al 1%: Uruguay, República Dominicana y Costa Rica, mientras que México estuvo muy cercano a ese valor.

El capítulo 3 se concentró en la descripción del impacto de la pandemia sobre la economía y el mercado laboral. Desde que se confirmó a finales de febrero el primer caso de infección con coronavirus COVID-19 en la región, la enfermedad se extendió rápidamente a todos los países y con igual velocidad se expandieron sus efectos económicos, dadas las limitaciones a la circulación de personas –sea con cuarentenas, autoaislamiento o distanciamiento social– y la necesidad de imponer el cierre total o parcial de diversas actividades, sumado a las propias restricciones que impone la situación de pandemia sobre las posibilidades de producir y de consumir. La recesión fue profunda y se produjo en todos los países, independientemente del rigor de las medidas sanitarias adoptadas.

En efecto, el PIB se redujo con intensidad en todos los países en los que se cuenta con registros, aunque con marcadas heterogeneidades. En el segundo trimestre, la reducción del PIB en relación con el primero se ubicó dentro del rango del 7,4% (Costa Rica) y el 17,0% (México), con la sola excepción de Perú que cayó 26,8%.

Aunque la pandemia estuvo lejos de ser erradicada, la cantidad de infectados tendió a disminuir en la segunda parte del año<sup>32</sup> y se relajaron las restricciones al funcionamiento de las actividades económicas. En este marco, en el tercer trimestre el conjunto de estas economías experimentó una recuperación relativa en relación con el derrumbe previo. Los niveles de actividad económica, de todos modos, se ubican por debajo de los niveles prepandemia en todos los países. Las tasas de caída respecto del primer trimestre van desde el 2,6% en Brasil hasta el 10,3% en Paraguay.

<sup>32</sup> Como es sabido, los contagios volvieron a recrudecer, en algunos países incluso con mayor intensidad que la que habían tenido en su peor momento, desde las últimas semanas de 2020.

En este escenario de caída generalizada en el PIB, el capítulo se centra en los impactos sobre el mercado laboral. Para ello, toma información de las encuestas de hogares publicada por los institutos nacionales de estadística de cada país para los 14 países para los que estos datos están disponibles: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El principal impacto es indudablemente el desplome en el nivel de empleo. Pueden identificarse tres grupos de países de acuerdo con la magnitud de la caída experimentada en el segundo trimestre del año: Bolivia, Brasil, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, donde la caída se ubicó entre el 7% y el 13%; Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y México, donde estuvo entre el 15% y el 25% y el caso extremo de Perú, donde resultó del 55%.

Si se considera estrictamente el universo de análisis del presente informe (mayormente, las grandes áreas urbanas de los 14 países), en el segundo trimestre se perdieron alrededor de 34 millones de empleos. Si la información de las encuestas se extrapola al total nacional, puede estimarse que en ese trimestre se perdieron aproximadamente 46 millones de empleos en total.

Más allá de que la economía mostrase en este período una retracción significativa, esta disminución del empleo fue aún más fuerte. En efecto, sólo en tres países entre aquellos para los que se cuenta con información la merma en el empleo fue menor que la de la actividad económica: Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En otros países, en cambio, la caída en el empleo se vio magnificada y este efecto fue particularmente importante en Perú, donde la ocupación se redujo una tasa que duplicó la de la actividad productiva, y Costa Rica, donde casi la triplicó. El grado de informalidad en la ocupación, que se presenta más adelante, seguramente estuvo asociado con esta abrupta reducción del empleo y es una muestra más del grado de vulnerabilidad de estas ocupaciones.

En el tercer trimestre en todos países, con excepción de Brasil, se produjo una recuperación del empleo que acompañó la mejora económica. De todos modos, en ningún caso fue suficiente para revertir lo sucedido previamente y el nivel de empleo del tercer trimestre quedó por debajo de lo que era a inicios de año.

Pueden distinguirse las situaciones de los siguientes países: Ecuador, Paraguay y Uruguay, mostraron una contracción menor al 10% en relación con el primer tri-

mestre; Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México, tuvieron reducciones entre el 10%/12%; Costa Rica, Chile y Panamá, entre el 15% y el 20%, y Perú, donde a pesar de la importante recuperación del empleo la caída entre el primer y el tercer trimestre supera el 20%. En términos absolutos, quedaron en este trimestre 22,5 millones de empleos menos en relación con la situación prepandemia.

Las disminuciones en el nivel de empleo entre estos trimestres fueron en general más fuertes que las del nivel de actividad económica, con la sola excepción de Paraguay y Ecuador. De los 11 países para los cuales se cuenta con datos comparables, se destacan los casos más extremos de Costa Rica, donde la reducción del empleo triplicó a la del PIB, y Brasil y Perú, donde más que la cuadruplicó.

La fuerte contracción del empleo en el segundo trimestre implicó un aumento generalizado de la tasa de desocupación, excepto en Paraguay y Uruguay, donde se mantuvo relativamente constante, y República Dominicana, donde tuvo una fuerte disminución. Este aumento es muy diferente según cada país, no sólo por la magnitud que en cada caso tuvo la caída del empleo sino también porque una parte significativa de quienes perdieron su ocupación se retiraron –al menos temporalmente– del mercado de trabajo, al no poder buscar empleo, quedando clasificados como población económicamente inactiva. En el conjunto de los países, considerando la extrapolación de datos a nivel nacional, el aumento en el número de desocupados fue de casi 4 millones.

En el tercer trimestre, más allá del aumento generalizado en el empleo, no se verificó automáticamente una menor desocupación, dado que una parte de las personas que habían estado en la inactividad previamente se reincorporó al mercado laboral. Las tasas de desocupación, que en todos los casos fueron más altas que las del segundo trimestre, quedaron en Argentina, Chile, y Perú por encima del 10% sobre la población económicamente activa y en Colombia y Costa Rica por encima del 20%. En el conjunto de países analizados, la población desocupada en este trimestre resultó 6,7 millones superior a la del primero.

No debe olvidarse que se observaba en los años previos a 2020 una tendencia al incremento del desempleo en la mayoría de los países, que fue profundizada abruptamente como consecuencia de la pandemia. Bolivia, Ecuador, México y Perú, países en donde no se venía manifestando un crecimiento de la tasa de desocupación, se encuentran entre aquellos donde más se expandió la misma

Pero la evolución de la tasa de desocupación no refleja ni por asomo la magnitud de la caída en el nivel de ocupación. En particular en el segundo trimestre, ante un cuadro donde se conjugaban el cierre total o parcial de actividades económicas, medidas tendientes a la restricción de la circulación de personas, temor y autoaislamiento, sucedió que en gran medida quienes perdieron su empleo no buscaran activamente otra ocupación, sea por no poder circular, por entender que no se podría encontrar otro empleo y/o por esperar a saber si podría recuperarse a futuro la propia ocupación o actividad. De este modo, estas personas quedaron clasificadas como población económicamente inactiva.

En el segundo trimestre, en diez países sucedió que la proporción del empleo perdido que fue absorbido por la población económicamente inactiva se ubicó por encima del 85%, mientras en otros tres, Colombia, Costa Rica y Ecuador, la proporción de la caída de empleo absorbido por la inactividad se ubica entre el 30% y el 50%. Así, la población económicamente inactiva se incrementó en 42 millones de personas si se extrapolan las tendencias observadas al total poblacional de cada país.

En el tercer trimestre, una parte importante de los inactivos volvió al mercado laboral. Esto implica que, así como en un primer momento una parte importante de quienes se quedaron sin ocupación no buscaron activamente trabajo (sea por restricciones a la circulación y/o por expectativas), luego sí lo hicieron, sea por las menores restricciones a la movilidad y/o por la imperiosa necesidad de obtener un ingreso trascurridos varios meses luego de la pérdida de la fuente laboral. Entre el tercer trimestre y el primero, la población económicamente inactiva creció en 22 millones.

Con el fin de ilustrar el efecto completo que la caída del empleo hubiera tenido sobre la desocupación en caso de no haber ocurrido el referido tránsito a la inactividad, se plantea un ejercicio hipotético: computar la tasa de desocupación que se hubiera verificado en caso de que la totalidad de la caída del empleo se hubiera traducido en un incremento de la desocupación. En el segundo trimestre, esta tasa de desocupación hipotética hubiera resultado muy superior a la efectiva en la generalidad de los países, quedando en todos los casos por sobre los dos dígitos, superando el 20% en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México, el 30% en Colombia y Costa Rica y siendo prácticamente del 60% en Perú. Estas cifras muestran más cabalmente la dramática situación sufrida por los trabajadores en esos meses, que no queda plenamente reflejada en el aumento de la desocupación abierta.



Aunque en el tercer trimestre se observó una reducción en la tasa de desocupación hipotética, tanto por la recuperación relativa del empleo como por la vuelta de numerosos trabajadores a la condición de activos, esta tasa fue superior a los dos dígitos en los catorce países analizados. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú superó el 20%.

Puede concluirse, en función de las evidencias presentadas, que existió una reducción muy fuerte en el empleo en la región, asociada con la menor actividad económica pero incluso más intensa que esta caída. Para ahondar en este tema, se presentó también un análisis de la evolución del empleo, que distingue según categorías ocupacionales e informalidad.

En primer lugar, en función de la información disponible, se comparó la variación del empleo independiente (no asalariado) con la del empleo total. Cabe recordar que este tipo de empleo tiene en América Latina, como en general en los países en desarrollo, una sobrerrepresentación en relación con los países desarrollados.

En cinco de los diez países para los cuales se cuenta con información sobre esta categoría, se observó en el segundo trimestre que la reducción del empleo independiente fue marcadamente mayor que la del empleo total mientras que en otros cuatro países las retracciones fueron similares. Sólo en Paraguay se observa un comportamiento diferente, en tanto el empleo independiente prácticamente no se redujo.

Esta mayor caída relativa del empleo independiente puede considerarse como un fuerte indicio de que el sector informal no habría jugado el típico rol de “amortiguador” del mercado de trabajo; esto es, no se constituyó un refugio frente a la posibilidad de desempleo sino más bien lo contrario, su fuerte caída potenció la pérdida de empleos. En efecto, la caída del empleo independiente explica una porción no menor a un tercio de la pérdida total de empleos en todos los países excepto Paraguay, y resulta muy superior a esa proporción en algunos casos.

Esta situación se modifica parcialmente en varios de los países hacia el tercer trimestre dado que, así como resultó intensa en términos relativos la caída del empleo independiente en el segundo trimestre, también su recuperación relativa fue mayor en el tercero respecto al empleo total.

En segundo lugar, se distingue la evolución relativa del empleo informal o no registrado. Como podía preverse, dado que este tipo de empleo que resulta por su naturaleza más inestable y cuenta con menores posibilidades de protección por parte de la regulación estatal, su reducción fue aún más pronunciada que la del empleo en general tanto en el segundo como en el tercer trimestre. Siendo que los países de América Latina se caracterizan por el elevado grado de no registración en su estructura del empleo, puede pensarse que ello incidió en el sentido de tener una mayor pérdida de empleos respecto de los países desarrollados.

La diferencia en el grado de ajuste que sufrieron los empleos no asalariados o independientes, así como los empleos no registrados puede tomarse como una evidencia sobre el incremento en el grado de desigualdad en las sociedades latinoamericanas. Este tipo de empleos, que se concentran en los niveles más bajos de ingresos, fueron los que más se redujeron y a la vez los que exhibieron mayor dificultad para percibir las diferentes políticas tendientes a preservar los puestos de trabajo. Por esto mismo, como se dijo, fueron generalizadas en los distintos países las políticas de transferencias de ingresos a los hogares sin ingresos formales, como forma de proveer ingresos a estos trabajadores y sus familias.

Al analizar el empleo según rama de actividad, se concluye que las ramas que tuvieron mayores destrucciones relativas de empleo fueron Construcción en el segundo trimestre, y Hoteles y restaurantes, Servicio doméstico y Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios en ambos trimestres analizados. La enumeración no sorprende, ya que se trata de actividades particularmente afectadas por el aislamiento y la distancia social, con una problemática repetida a nivel mundial.

La rama Enseñanza, en cambio, no presenta caídas marcadas del empleo relación con el empleo total en ninguno de los países para los cuales se cuenta con información con el correspondiente grado de apertura. Ello puede vincularse con el hecho de que incluso sin asistencia presencial a clases, se mantuvieron distintas formas de enseñanza a distancia o virtual, tal como se detalla en este informe. Por otra parte, su asociación en gran medida al empleo público en sus distintos niveles también contribuyó seguramente a una mayor preservación de los empleos.

Finalmente, se incluye información sobre la evolución de los ingresos reales de quienes mantuvieron sus ocupaciones. Se destacan las caídas de ingresos laborales

de los ocupados no asalariados o independientes, que son quienes de por sí tienen ingresos más inestables, sujetos a la variabilidad que pueda tener la demanda de sus productos o servicios. La reducción en los ingresos laborales de los asalariados resulta en general acotada, lo cual puede estar influido por un cambio en la composición de estos asalariados, ya que presumiblemente quienes más se vieron afectados por la pérdida de empleo fueron aquellos con menores ingresos relativos.

El apretado resumen de las evidencias encontradas evidencia la profundidad de esta crisis socioeconómica en América Latina. Dada la estructura preexistente en los mercados laborales, caracterizados por el elevado peso del empleo no asalariado y la informalidad, por los bajos ingresos y el elevado nivel de pobreza y de desigualdad, la crisis habría golpeado de modo especialmente intenso a los hogares de la región. Los hogares cuyos miembros tenían inserciones laborales más inestables y desprotegidas debieron ser asistidos mediante políticas amplias de transferencias de ingresos ante la dificultad para proteger los puestos de trabajo y los ingresos mediante otro tipo de políticas. Aun así, ante la pérdida masiva de empleo y la disminución de los ingresos, se produjeron indudablemente en 2020 aumentos severos de la incidencia de la pobreza y una agudización de la desigualdad.

El panorama que resulta hacia finales de 2020, cuyos efectos probablemente perduren en la pospandemia, muestra una parte importante de la clase trabajadora luchando por la supervivencia y, en conjunto, a los trabajadores en una posición debilitada ante el incremento de la desocupación y la pérdida de ingresos. Ante ello, resulta crucial la organización para frenar los embates que puedan producirse en relación con la implementación de formas desprotegidas de contratación, del mayor deterioro de las condiciones laborales y la flexibilización del tiempo de trabajo y las tareas. La agenda de las reformas laborales continúa siendo una amenaza. Para los países donde ya se produjeron reformas legales regresivas, el marco de la pandemia propició la facilidad de su implementación, e incluso en algunos casos se realizaron modificaciones normativas en 2020 que afectaron la estabilidad laboral y las condiciones de trabajo.

Frente a otra agenda que se esgrime como una amenaza desde los organismos multilaterales, como lo es la reforma al sistema de seguridad social, también la organización colectiva es importante en la defensa de políticas que garantizan una mínima protección social a las familias que se encuentran en las peores condiciones de exclusión y cuya situación se vio empeorada en este año.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brunet, G., A. Girona, G. Fajardo, V. Iragola, L. Machín, G. Ares e I. Bove (2020) "Acciones del Estado uruguayo para favorecer el acceso a alimentos y productos de higiene", Colección Salud y bienestar. La respuesta de Uruguay frente a la crisis generada por el coronavirus (COVID-19), UNICEF, Montevideo, agosto.

CEPAL (2020) "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", CEPAL, Santiago de Chile.

CEP XXI (2021) "Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva", Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina, Buenos Aires.

CIESU, Área de Estudios Laborales del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (2020) "Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: Un balance preliminar", Trabajo y Sociedad N° 35, Vol. XXI, Invierno.

CIFRA (2020) "Medidas socioeconómicas ante la crisis provocada por el coronavirus", Buenos Aires, abril.

Dean, A. (2016) "Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay", Serie Estudios y perspectivas, CEPAL, Montevideo.

Feix, N. (coord.) (2020) "México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos", Nota Técnica País, OIT, octubre.

Instituto Cuesta Duarte (2020) "Empleo, salarios y actividad económica. Actualidad y perspectivas 2021. ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos?", Montevideo, diciembre.

Manzanelli, P., D. Calvo y C. Garriga (2020) "Informe de coyuntura de CIFRA N° 34", CIFRA, Buenos Aires.

Marinakís, A. (coord.) (2020) "Uruguay. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos", Nota Técnica País, OIT.

Maurizio, R. (2020) "Rotación ocupacional y calidad del empleo. El caso de los trabajadores independientes en América Latina", Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, vol. 60 N° 230, IDES, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/ Banco Mundial/ INDEC (2005) "La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada", Buenos Aires.

Montt, G., F. Ordóñez e I. Silva (2020) "Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica", Informes Técnicos OIT Cono Sur N°15, OIT, Santiago de Chile.

Navarro, L. (2009) "Crisis y dinámica del empleo en América Latina", Revista CEPAL N° 99, diciembre.

OIT (2020a) "Panorama laboral 2020. América Latina y El Caribe", Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe, Lima.

OIT (2020b) "Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Nota Técnica. Impactos en el mercado de trabajo y los Ingresos en América Latina y el Caribe", segunda edición, septiembre.

UNICEF (2020) "Protección de la niñez y adolescencia frente a crisis COVID19. Elementos para la discusión", La Paz.

Weller, J. (1998) "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", Serie Reformas Económicas N° 11, CEPAL.

**ANEXO. Cuadro A.2. Fuentes de información y disponibilidad en cada país.**

PAÍS		FUENTE DE INFORMACIÓN					DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN					
NOMBRE	COD	ENCUESTA	ORGANISMO	LINK	PERIODICIDAD	COBERTURA	TRIM 2	TRIM 3	TASAS BASICAS	CAT.OCCUPACIONAL	SECTOR	INFORMALIDAD
ARGENTINA	ARG	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC)	<a href="http://www.indec.gob.ar/indec/web/nivel4-Tema-4-31-58">www.indec.gob.ar/indec/web/nivel4-Tema-4-31-58</a>	TRIMESTRAL	31 AGLOMERADOS URBANOS	X	X	X	X	X	X
BOLIVIA	BOL	ENCUESTA CONTINUA DE EMPLEO	INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS)	<a href="http://www.ine.gob.bo/index.php/desocupacion/">www.ine.gob.bo/index.php/desocupacion/</a>	MENSUAL Y TRIMESTRAL	URBANA	X	X	X	X		
BRASIL	BRASIL (nac)	PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍLIAS (PNAD)	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IEGE)	<a href="http://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-">www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-</a>	MENSUAL (TOTAL PAÍS) Y TRIMESTRE MÓVIL (POR REGIÓN)	NACIONAL	X	X	X	X	X	X
COLOMBIA	COL	GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES (GEIH)	DANE	<a href="http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-">www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-</a>	TRIMESTRE MÓVIL	13 CIUDADES Y ÁREAS METROPOLITANAS	X	X	X	X	X	
COSTA RICA	CR	ENCUESTA CONTINUA DE EMPLEO	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC)	<a href="http://www.inec.cr/empleo">www.inec.cr/empleo</a>	TRIMESTRAL	URBANA	X	X	X	X	X	X
CHILE	CHILE	ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (IME)	<a href="http://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral">www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral</a>	TRIMESTRE MÓVIL	VER	X	X	X	X	X	X
REPÚBLICA DOMINICANA	DOM (NAC)	ENCUESTA NACIONAL CONTINUA DE FUERZA DE TRABAJO (ENCFT)	BANCO CENTRAL REPÚBLICA DOMINICANA	<a href="http://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-">www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-</a>	TRIMESTRAL	NACIONAL	X	X	X	X	X	X
ECUADOR	ECU	ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO, DESMPLEO Y SUBEMPLEO (ENEMDU)	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC)	<a href="http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-septiembre-2020/">www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-septiembre-2020/</a>	TRIMESTRAL	URBANA	X	X	X			X
MÉXICO	MEX	ENCUESTA NACIONAL DE OCUPACIÓN Y EMPLEO (ENOE)	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)	<a href="http://www.inegi.org.mx/temas/empleo/">www.inegi.org.mx/temas/empleo/</a>	MENSUAL	32 CIUDADES	X	X	X	X (SOLO INDENPENDIENTE Y DEPENDIENTE)		X
NICARAGUA	NIC	ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES	DE INFORMACIÓN DE DESARROLLO (INIDE)	<a href="http://www.inide.gob.ni/docs/Ech/3er-Trim2020/Publicacion_ECH">www.inide.gob.ni/docs/Ech/3er-Trim2020/Publicacion_ECH</a>	TRIMESTRAL	URBANA	X	X	X			
PANAMÁ	PAN	ENCUESTA DE MERCADO LABORAL TEFÓNICA (EMLT)	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO	<a href="http://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLIC">www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLIC</a>	ANUAL (AGO 2019 - SEP2020)	NACIONAL		X	X	X		X
PARAGUAY	PAR	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES CONTINUA (EPHC)	DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTA Y CENSOS (DGEEC)	<a href="http://www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=3">www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=3</a>	TRIMESTRAL	URBANA	X	X	X	X	X	
PERÚ	PERÚ	ENCUESTA PERMANENTE DE EMPLEO (EPE)	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)	<a href="http://www.inei.gob.pe/boletines/info">www.inei.gob.pe/boletines/info</a>	TRIMESTRE MÓVIL	LIMA METROPOLITANA	X	X	X	X (CP Y EMPLEADORES JUNTOS)	X (SOLO SD)	X
URUGUAY	URU (NAC)	ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES (ECH)	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE)	<a href="http://www.ine.gub.uy/actividades-empleo-y-desempleo">www.ine.gub.uy/actividades-empleo-y-desempleo</a>	MENSUAL	NACIONAL	X	X	X			X

SECCIÓN II

**SISTEMAS  
EDUCATIVOS NACIONALES  
Y TRABAJO DOCENTE  
EN CONTEXTO  
DE PANDEMIA COVID-19**



## Introducción

En esta sección, que contiene la información obtenida desde el Instituto de Investigaciones pedagógicas “Marina Vilte” de CTERA, se analiza la situación de los Sistemas educativos nacionales y del trabajo docente durante el contexto de pandemia durante el año 2020. El primer capítulo, referido a los sistemas educativos nacionales, comprende las siguientes dimensiones: a) descripción general de las principales estrategias que desplegaron los sistemas educativos para adecuarse al contexto de emergencia sanitaria por la pandemia; b) diferencias en cuanto a las respuestas brindadas por las instituciones educativas del sector público y del sector privado; c) políticas públicas o institucionales que se implementaron para facilitar el acceso a la conectividad o a las herramientas tecnológicas por parte de docentes y estudiantes en este nuevo contexto; y d) situación presupuestaria y financiamiento educativo.

El segundo capítulo está referido a la participación e injerencia del sector privado en el campo educativo y abarca cuestiones referidas a las alianzas y coaliciones que hacen los Estados, los organismos internacionales de financiamiento, las organizaciones transnacionales y las ONG, fundaciones y empresas privadas para instrumentar diversas líneas de acción, entre las que se han detectado: a) programas de continuidad pedagógica y formación docente; b) liberación de licencias para el uso de plataformas y uso de datos personales; c) ofrecimiento de recursos y materiales didácticos “enlatados” y d) provisión de equipos y/o dispositivos tecnológicos.

El tercer capítulo, está enfocado a los efectos de la pandemia en el trabajo docente, abarcando las siguientes dimensiones: a) impacto de la crisis provocada por la pandemia en las condiciones laborales y salariales de las/os docentes; b) intensificación de la tarea docente en contexto de pandemia; c) exigencias adicionales en la formación/capacitación docente para la enseñanza con la modalidad virtual; y d) insuficiencia de recursos materiales para la enseñanza en la virtualidad.



## Capítulo 1

# LOS SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES

Durante el contexto de pandemia del COVID-19, en todos los países de la región se desarrollaron diferentes acciones educativas durante el cierre de escuelas y las restricciones de distanciamiento social. Los gobiernos de la región respondieron utilizando plataformas digitales, recursos didácticos digitales que fueron donados por empresas transnacionales, también recurrieron a la televisión y a la radio.

Aún es muy pronto para conocer el alcance que la pandemia (con sus nuevas formas de pobreza y aumento de la violencia) va a tener en materia de exclusión en los procesos de enseñanza- aprendizaje.

Lo que sí se sabe es que la gran mayoría de los sindicatos afiliados a la Internacional de la Educación reportan que no fue posible lograr la continuidad educativa en sus países y que las soluciones digitales no permitieron sostener los procesos de enseñanza- aprendizaje y que en muchos países de la región, los gobiernos no han impulsado programas para reforzar los presupuestos educativos, sino que inclusive se dieron recortes y limitaciones a los presupuestos en Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay, así como despidos de docentes en Perú, Chile y Brasil y congelamientos de plazas en Costa Rica. (Ver subtítulo Presupuesto y financiamiento educativo en la etapa de la pandemia COVID-19 de este documento).

Es evidente que ninguno de los sistemas educativos estaba preparado (ni pensado) para pasar de manera intempestiva y masivamente del formato “escolar” a la práctica educativa desde los propios hogares de los/as estudiantes y sus respectivas familias.

Las distintas alternativas y definiciones de política educativa que se fueron implementado “sobre la marcha” en este contexto, estuvieron condicionadas fundamentalmente por el estado de situación de los sistemas respecto de los antecedentes en el uso de las tecnologías educativas, la disponibilidad de plataformas y entornos virtuales a diferentes escalas, las posibilidades de acceso y conectividad en los países, la disponibilidad de recursos y soportes digitales, entre otras.

Este “punto de partida” para afrontar la situación, obviamente, también estuvo condicionado en todos los países (con diferentes matices) por los altos niveles pre-existentes de desigualdad social y económica entre las familias que, en este con-

texto, fueron convocadas a asumir el acompañamiento pedagógico. Asimismo, los recursos del Estado definidos en las políticas presupuestarias y de financiamiento educativo, han significado una fuerte condición objetiva y material, a partir de la cual en los distintos países se fueron tomando las decisiones de asignación de recursos para la educación en el contexto de pandemia.

## **1.1. Respuestas estatales: fortalecimiento de la educación pública vs. comercio educativo en el contexto de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19**

La primera medida que tomaron los países frente a la crisis por la pandemia fue la suspensión de la presencialidad para el dictado de clases en los espacios físicos de los establecimientos escolares, con el objetivo de evitar el avance de la enfermedad y así preservar la salud y la vida de las poblaciones. Paralelamente, dicha medida estuvo acompañada en cada país por diferentes actividades de los Ministerios de Educación que buscaron - sin éxito en la mayoría de los países- garantizar la continuidad pedagógica y sostener la actividad educativa en forma no presencial.

Algunos países, como Argentina, que ya contaba con un desarrollo de herramientas digitales -como la plataforma "Educ.ar"-, y con políticas de inclusión digital como formas complementarias a las clases presenciales, pudieron salir más rápidamente a dar respuestas a la nueva situación, adaptando los contenidos curriculares a los entornos virtuales y a las plataformas digitales. Por el contrario, otros países de la región han tenido que crear plataformas virtuales o usar algunas preexistentes en el mercado para adecuarse a la no presencialidad.

A pesar de recurrir al uso de estas plataformas y herramientas, los sindicatos de la región reportan que sus países no pudieron sostener la continuidad pedagógica. Ni el personal docente ni los núcleos familiares tenían resuelto el acceso a la conectividad, acceso a equipo (computadoras, teléfonos) y la capacidad del núcleo familiar de contar con tiempo y condiciones para brindar acompañamiento a los estudiantes.

Además del limitado acceso a Internet y la escasez de recursos tecnológicos disponibles para la mayor parte de la población, los contenidos educativos disponibles

en la mayoría de los portales de los Ministerios de educación no estaban diseñados para facilitar la educación en modalidad virtual y observando los currículos escolares de cada país, sino que son materiales prediseñados y estandarizados, que deberían entenderse como material con carácter complementario para el uso en aula.

El uso de estos materiales digitales (su descarga o la navegación en los portales de los ministerios de educación) requiere acceso a banda ancha o al menos, a datos ilimitados.

El estudio sobre la “Gobernanza de las telecomunicaciones. Hacia la economía digital” del BID muestra que en el 2018, solamente el 10% de los hogares en la región tendrían acceso a la banda ancha fija y un 30% a banda ancha móvil (BID, 2018).

Además, para tener acceso a banda ancha fija de 2 Mbps, el 40% de la población con menos ingresos tendría que dedicar al menos el 10% de sus ingresos mensuales. Este promedio se dispara en el caso de Honduras, donde el acceso a banda ancha sube al 40% de ingresos de una familia, en Guatemala hasta un 20% y en Brasil hasta un 15%.

Información recopilada por el Observatorio Latinoamericano de Política Educativa (OLPE, 2021) de la Internacional de la Educación, brindan una perspectiva sobre porqué las soluciones digitales puestas a disposición por los Ministerios de educación en la región no garantizaron la continuidad pedagógica e incluso, pudieron generar nuevas formas de exclusión educativa.

- Un 46% de la niñez entre 5 y 12 años (32 millones de niñas y niños) no tienen acceso a ninguna conectividad para su educación (CEPAL, 2020).
- 42% de los menores de 25 años no tienen conexión a internet, quedando excluidos de procesos educativos en línea, de contenidos digitalizados y de oportunidades laborales vía teletrabajo.
- Dos tercios (2/3) de los países “no alcanzan los requerimientos de velocidad de descarga necesarios para desarrollar soluciones digitales” (CEPAL, 2020).
- 79% de las personas trabajadoras en América Latina, “se desempeña en actividades que no pueden hacerse vía teletrabajo” (CEPAL, 2020) y no pueden “quedarse en casa”.

En este contexto de falta de acceso a la conectividad, los esfuerzos de los Ministerios de Educación de poner a disposición materiales digitales, fueron esfuerzos poco relevantes.

Los Ministerios de Educación desarrollaron otras alternativas pedagógicas, basadas en el uso de la televisión, la radio y los materiales impresos. En este sentido, todos los países ofrecen durante la pandemia, con algunas diferencias en cuanto al modelo implementado, programas televisivos donde se imparten contenidos educativos y, algunos de ellos, complementan con programas de radio, especialmente dirigidos a poblaciones que residen en el ámbito rural. En este sentido, Venezuela es el único de los países en este estudio que definió a la televisión como el principal soporte de la no presencialidad.

Países como **Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Perú, Panamá y Paraguay** desarrollaron también materiales impresos para la población que no tiene acceso a medios digitales y audiovisuales. Esto ha resultado de extrema importancia para integrar a los sectores en situación de vulnerabilidad social o que habita en zonas rurales. En algunos de estos países -como Guatemala, Costa Rica, Bolivia, Perú, Panamá, y Paraguay-, el material impreso no sólo está disponible en castellano sino también en lenguas indígenas. En **Argentina**, además, se encuentran en formato audible, para los estudiantes con discapacidad visual. A su vez, en varios de los países -como **Argentina, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay**-, se ha trabajado en la implementación de adaptaciones curriculares. Este documento no aborda las implicaciones de dichas adaptaciones pedagógicas. No obstante, los sindicatos de la Internacional de la Educación en América Latina han denunciado una tendencia permanente de recorte y estandarización curricular y el impulso de reformas curriculares sin que pasen por procesos de diálogo social ni acuerdos con las y los trabajadores de la educación.

Seguidamente, se realiza una descripción de las principales estrategias desplegadas por cada país en sus sistemas educativos a partir de la pandemia durante el año 2020<sup>33</sup>. Además, se analiza cuáles fueron las condiciones de acceso a conectividad y soluciones digitales en cada país.

En **Argentina**, el Ministerio de Educación de la Nación creó el Programa “Seguimos Educando”, con el objetivo de articular la producción y distribución de materiales digitales, impresos, audiovisuales y radiales y una biblioteca digital, para el nivel inicial, primario y secundario, para todo el país. Para ello, se utilizó la preexistente plataforma Educ.ar y distintas señales televisivas como la Televisión Pública Argentina y sus repetidoras, Canal Encuentro, Paka Paka, y DeporTV.

<sup>33</sup> En base a una combinación de fuentes: Encuesta propia IEAL; Ministerio de Educación Nacional (2020), SITEAL/UNESCO (2020).

Por su parte, las distintas jurisdicciones (provincias) ofrecen recursos y materiales, utilizando plataformas que existían previamente o desarrollando plataformas o sitios web ad hoc, y empleando las redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram, para socializar la información oficial. Algunas provincias optan por fortalecer la distribución de materiales impresos para los estudiantes que no tienen acceso a Internet. En general los cuadernillos que se reparten son los del programa nacional “Seguimos Educando” pero hay casos en que se reparten cuadernillos elaborados por la misma jurisdicción. La producción de materiales está a cargo de los equipos técnicos jurisdiccionales y en algunas provincias son los propios docentes los que elaboran secuencias didácticas, ya sea en forma escrita o en video.

Los canales de televisión y las radios locales se utilizan para transmitir los materiales audiovisuales, que se suman a los nacionales que transmiten los canales de aire. En algunos casos, se cuenta con canales de YouTube donde quedan alojados los recursos audiovisuales. La mayoría de los materiales se dirigen a los docentes, aunque también se encuentran algunos dirigidos a las familias y son de acceso público. En cuanto a las aulas virtuales dentro de las plataformas, en su mayoría son de ingreso restringido (con clave y usuario). En algunas jurisdicciones se propone el uso de aplicaciones como Google Classroom, Zoom o Moodle.

En cuanto a los contenidos curriculares, el Consejo Federal de Educación (CFE) aprobó el documento Marco Federal de Orientaciones para la contextualización curricular 2020-2021 y la organización de la enseñanza, que consiste en una reorganización de los contenidos y metas de aprendizaje para los ciclos, niveles y modalidades de la educación obligatoria. Este nuevo marco curricular permite reordenar el ciclo lectivo actual y el próximo de manera que pueda ser considerado como una unidad de trabajo para planificar la profundización progresiva de los contenidos en la no presencialidad, la presencialidad y en escenarios mixtos.

## Argentina

En **Argentina**, dentro de las estrategias nacionales, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y la empresa de telecomunicaciones del Estado (ARSAT)<sup>34</sup> acordaron trabajar con las principales prestadoras de telefonía e Internet y con los prestadores locales de TIC, para ampliar la conectividad federal en todo el país. Junto con esta medida, el Poder Ejecutivo resolvió suspender los aumentos de pre-

<sup>34</sup> Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima.

cios para los servicios de telefonía móvil y fija, Internet y TV paga. Al mismo tiempo, ENACOM trabajó con las principales empresas prestadoras para otorgar planes más accesibles y garantizar el servicio a todos los usuarios durante la pandemia. Posteriormente, el gobierno nacional decidió declarar servicios públicos esenciales a Internet, TV por cable, telefonía fija y móvil, y congeló los precios hasta el 31 de diciembre 2020. El Ente Nacional de Comunicaciones es el encargado de controlar este mecanismo de regulación de precios, donde para acceder a nuevas tarifas las empresas deberán pedir autorización al Estado<sup>35</sup>. Además, se decidió reglamentar las características que tendrán los Planes Universales, los cuales deberán ofrecer todas las compañías en forma obligatoria, con una tarifa social básica. La recuperación del rol de regulador del Estado es clave en este paquete de medidas.

No obstante, si bien el gobierno nacional y las provincias hicieron convenios con las compañías telefónicas para que la navegación en las plataformas sea gratuita, algunos contenidos de los portales tienen una extensión a sitios que no están contemplados en el acuerdo, por lo cual consumen datos y se profundiza la necesidad de desarrollar estrategias analógicas. Es por esta razón, que el Ministerio de Educación Nacional está avanzando en el Plan Federal “Juana Manso”, que tiene como objetivos principales el desarrollo de una plataforma federal que contenga contenidos, aulas virtuales y la navegación gratuita en todo el país. A su vez, también se prevé un sistema de almacenamiento de datos e información para que sirvan como insumo para la toma de decisiones. El Plan Federal “Juana Manso” abarca conectividad, equipamiento, una propuesta de formación docente y una plataforma federal educativa de navegación gratuita. En tanto se trata de una propuesta federal, se integran las producciones de todas las jurisdicciones<sup>36</sup>.

En **Argentina**, las principales diferencias por sector de gestión aparecen en cuanto al tipo de medios y tecnologías que usan las instituciones para informar y comunicarse con las familias de las/os estudiantes. En las escuelas estatales, en todos los niveles obligatorios, prevalece la comunicación a través

<sup>35</sup> El gobierno congeló las tarifas de celulares, Internet y televisión paga hasta fin de año. Disponible en: [https://www.pagina12.com.ar/286746-el-gobierno-congelo-las-tarifas-de-celulares-internet-y-tele?gclid=CjwKCAiA-\\_L9BRBQEiwA-bm5fl2g1RyMoV\\_vm7eVvsnlvz9eNs\\_Qk2Y9dBOx1Z-FQ-482D-5Ne6BHBBoCyqsQAvD\\_BwE](https://www.pagina12.com.ar/286746-el-gobierno-congelo-las-tarifas-de-celulares-internet-y-tele?gclid=CjwKCAiA-_L9BRBQEiwA-bm5fl2g1RyMoV_vm7eVvsnlvz9eNs_Qk2Y9dBOx1Z-FQ-482D-5Ne6BHBBoCyqsQAvD_BwE)

<sup>36</sup> Nueva Plataforma Federal Juana Manso con aulas virtuales, gratuitas y seguras para estudiantes y docentes. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nueva-plataforma-federal-juana-manso-con-aulas-virtuales-gratuitas-y-seguras-para>

de mensajes de texto. La explicación está dada por la menor disponibilidad de equipamiento informático debido a las mayores dificultades económicas. En el sector privado, se usan con más frecuencia otros medios de comunicación, por ejemplo, reuniones virtuales, uso de videoconferencias y plataformas propias.

Una tendencia observada tiene que ver con que las brechas por sector de gestión se amplían en los primeros niveles educativos (inicial y primaria), decreciendo en el nivel secundario. El tipo de recursos utilizados por la docencia también tiene relación con el nivel educativo en que se desempeñan y el sector de gestión. Las diferencias más notorias surgen cuando se analiza la proporción de estudiantes que cumple con la totalidad de las tareas: en el sector de gestión privada es mayor el porcentaje de estudiantes que realiza las tareas propuestas por los/las docentes, lo que se relaciona directamente con las mejores condiciones de estudio y con la disponibilidad de dispositivos digitales. En cuanto a la respuesta de los/las docentes a las actividades enviadas por los alumnos, esta es alta independientemente del nivel de gestión (Ministerio de Educación de la Nación, 2020b; Cardini, A.; Bergamaschi, A.; D'Allessandre, V.; Torre, E. y Ollivier, A., 2020).

## Brasil

En **Brasil**, aunque el gobierno central no definió el aislamiento social, la gran mayoría de los Estados subnacionales tomaron esta decisión, por lo cual a partir de la pandemia se implementaron acciones no presenciales en todos los niveles del sistema educativo. Estas acciones fueron diferentes en cada uno de los Estados y Municipios y consistieron, básicamente, en la utilización de diferentes recursos y herramientas digitales y la adquisición de plataformas y software educativos privados. La variedad de respuestas correspondientes a cada uno de los Estados y Municipios fue posible debido a que, según la legislación vigente en Brasil, para la utilización de estas herramientas virtuales solo se necesita la autorización del Consejo Nacional de Educación (CNE), vinculado al Ministerio de Educación (MEC). De esa manera, los sistemas educativos estatales y municipales estaban autorizados para comprar diferentes plataformas educativas y software. Además, la televisión y la radio han sido recursos de enorme importancia, pues son los medios con mayor alcance, llegando a más sectores de la población.

Algunas de las respuestas estatales, monitoreados por el OLPE son:

- En Río de Janeiro, la secretaría de Educación hicieron alianzas con Google para utilizar sus plataformas de educación a distancia.
- En Sergipe se hizo una alianza con la Fundación Telefónica para tener acceso a sus materiales educativos en línea, diseñados antes de la pandemia.
- En Ceará: se distribuye contenido en línea a través de “Aluno Online, Professor Online” con apoyo de las herramientas de Google 4 education.
- En Bahía, Pernambuco, Amazonas y Pará, se centralizaron las soluciones que utilizan la televisión y radio local.
- En Amapá, se puso a disposición un programa de formación docente para la mediación pedagógica virtual. Las personas docentes pueden acceder las clases vía YouTube.

Que la respuesta de los Estados se base en soluciones digitales no es una forma de garantizar la continuidad pedagógica en Brasil. Datos recopilados por el OLPE señalan que, en ese país, 47 millones de personas no tienen acceso a internet en incluso 1879 distritos sin acceso a una red de comunicación móvil. Además, el 28% de los hogares brasileños aún no tienen acceso a internet y 47 millones de personas no tienen acceso a internet móvil o fija, lo cual representa el 26% de la población (CETIC, 2020).

En el contexto de esta brecha digital, el Ministerio de Educación anunció que alrededor de 49 mil escuelas públicas de educación básica recibirán fondos para implementar o mejorar la conectividad a Internet. Esta medida, desarrollada a través del Programa de Innovación en Educación Conectada puede llegar a beneficiar a 14 millones de estudiantes pertenecientes a los diferentes Estados brasileños, en más de 4.600 Municipios. Este programa, si bien es anterior a la pandemia, está siendo impulsado en este contexto. Además, en forma independiente algunos gobiernos estatales y/o municipales han hecho acuerdos con operadores telefónicos privados para ofrecer acceso gratuito a sus servicios de Internet a los estudiantes más vulnerables.

## Chile

En **Chile**, persisten zonas sin acceso a una red de internet. En el 2018, un informe de la SUBTEL evidenció que hay localidades enteras sin acceso a ningún tipo de servicio (SUBTEL, 2018). Lugares por Puerto Prat, El Almendral, Cerro Sombrero y El Robledal son algunas de las localidades sin ningún tipo de servicios de internet (ver mapa de localidades sin internet).



Al igual que en toda la región, incluso con una brecha digital importante, durante la pandemia, se implementaron formas de enseñanza virtual en todos los niveles educativos, especialmente a través de plataformas virtuales, y usando distintos programas y herramientas tecnológicas. Se utilizó la plataforma “Aprendo en línea”, que contiene una gran variedad de recursos educativos y el programa “Aprendiendo a leer con Bartolo”, que también se distribuye en las escuelas rurales a través de pen drives. En el caso de la educación inicial, se ponen a disposición los materiales de la página web de la Junta Nacional de Jardines Infantiles. Se debe tener en cuenta que Chile tuvo una constricción económica de 15% al 20% durante el segundo semestre del 2020, como lo señala la sección I de este documento, lo cual va a impactar la capacidad de las familias de sostener un acceso a internet e incluso, sostener la permanencia de sus hijos e hijas en el sistema educativo si no existen políticas públicas de retención y permanencia. En ese contexto, el sistema público, desarticulado por la aplicación de políticas educativas de mercado, enfrenta numerosas barreras tecnológicas que amplían las brechas de aprendizaje entre el sector privado y el público: infraestructura tecnológica, capacidades docentes, apoyo en el hogar, entre otras.

Además, se utiliza la televisión educativa a través de Tv Educa Chile, que ofrece tanto programas de entretenimiento educativo y cultural como contenidos curriculares de 1° a 4° de nivel básico en las asignaturas: Matemática, Lenguaje, Historia y Ciencias Naturales. Por su parte, la Unidad de Currículum y Evaluación desarrolló una priorización curricular para todos los niveles de escolaridad básica del sistema educativo y un plan diferenciado para la formación Técnico Profesional y para la educación de jóvenes y adultos. Nuevamente es importante señalar que este documento no ha constatado si la priorización curricular es considerada relevante y si es favorable a la educación pública o si por el contrario, se alinea con otras tendencias pre pandemia de reducción y estandarización de contenidos educativos.

El plan para lograr la cobertura a 10 años de plazo corresponde al proyecto “Conectividad para la Educación 2030”, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y el Ministerio de Educación de Chile, que tiene el objetivo de entregar internet en forma gratuita a más de 10.000 establecimientos de educación básica y media de todo el país. También está previsto, entre otros beneficios, el incremento de la velocidad de banda ancha, la protección de amenazas en la red y del control parental. Los beneficiarios son todas las escuelas del país de educación básica o media que reciben subvención del Estado.

Entre las políticas desarrolladas, podemos mencionar también la entrega de dispositivos electrónicos a los y las estudiantes y, en algunos casos, la provisión de Internet con subvención del Estado, en tanto la falta de conectividad continúa siendo uno de los

problemas más importantes. Este documento no pudo corroborar el impacto ni la relevancia de dicha distribución de dispositivos electrónicos.

## Colombia

**Colombia** desarrolló una plataforma en línea dentro del Ministerio de Educación que contiene el portal “Colombia aprende”, con el objetivo de apoyar a maestros, familias y estudiantes durante la pandemia. Esta plataforma contiene recursos educativos digitales, cursos online y una biblioteca y audioteca digital y permite el acceso a “Aprender digital”, un repositorio de contenidos sobre todas las áreas de conocimiento y que cuenta con recursos propios y vínculos a otros sitios no estatales. Además, dentro de “Aprender digital: Contenidos para todos”, se desarrolló el programa “Profe en casa” que cuenta con contenidos educativos. Se utilizan también programas televisivos como “Mi Señal”, nueva franja educativa de Señal Colombia y se desarrolló una programación especial en radios y TV con contenidos educativos.

Información del OLPE muestra que en Colombia solo el 43% de las personas tienen acceso a internet de forma regular (A4AI citada por OLPE 20201 y no necesariamente con conexión a la banda ancha. Esto de nuevo genera una distancia entre las realidades de las poblaciones y la oferta generada desde el gobierno colombiano.

En **Colombia** hay una estrategia del Consejo Nacional de Política Económica y Social denominada “Conpes. Tecnologías para Aprender” que tiene como objetivo promover la innovación en las aulas educativas a través de las tecnologías digitales. Está dirigida a las y los estudiantes de la educación preescolar, básica y media del sector público con el objetivo de mejorar la conectividad, impulsar el acceso a las TIC, brindar acompañamiento a los docentes en temas de formación digital, y monitorear el impacto del uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Algunos de los principales elementos señalados por el OLPE de cara a estas iniciativas del Ministerio de Educación Nacional de Colombia y principalmente, las estrategias con CONPES, tiene que ver con la tendencia de convocar al sector privado. En el caso de CONPES, se invitó a grupos privados que “contaran con programas de formación virtual gratuitos” y se difundieron desde el portal del Ministerio productos digitales que tienen la marca y la publicidad de las empresas transnacionales que los produjeron (por ejemplo, Telefónica Movistar).

Es importante continuar monitoreando el papel del sector privado en la respuesta al COVID, principalmente tomando en cuenta que el OLPE ha informado que Colombia es, junto con Panamá, uno de los países focalizados en la Asistencia Técnica “Apoyo al Aprendizaje de la Lectura y Escritura Inicial en Respuesta a la Crisis del COVID-19”, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta Asistencia Técnica del BID va a invertir USD 450 000 para la “adaptación de los programas de Aprendizaje de la Lectura y Escritura Inicial (ATAL) en modalidades semipresenciales, remotas y a distancia” (BID 2020). Esta asistencia técnica puede ser una nueva oportunidad de negocio para que el sector privado continúe participando en el rediseño curricular en Colombia.

## Costa Rica

En **Costa Rica** se implementó la no presencialidad en forma mixta, a través de medios virtuales, como la estrategia "Aprendo en casa", que cuenta con guías de trabajo, contenidos educativos y de apoyo socioemocional, lecturas y cursos virtuales, para el estudiantado que cuenta con herramientas digitales. Por otro lado, datos del OLPE muestran que, en este país, únicamente 34% de familias de las zonas rurales y el 54% de familias de las zonas urbanas tienen acceso a una computadora. Estos datos también afectan a las familias de docentes y los sindicatos de educación han denunciado que las personas docentes se están endeudando para poder financiar una computadora o un teléfono inteligente con mayor capacidad.

Esta estrategia se complementa con el envío de materiales impresos o fotocopias para estudiantes sin conexión. Además, se implementaron programas de radio con contenidos educativos como “Aventura Bikëtsö” y programas televisivos con contenidos educativos a través de la televisión educativa.

El gobierno de Costa Rica anunció que destinará recursos para dotar de equipo tecnológico y conexión a Internet gratuita a las familias más pobres. Si bien no se han dado a conocer detalles sobre la cobertura, se prevé que no alcanzarán los recursos para cubrir a todo el estudiantado que está en condiciones de necesitarlo y al mismo tiempo, los sindicatos de la educación han denunciado que hay recortes en el presupuesto de educación pública correspondiente al periodo 2021-2022, que van a afectar la posibilidad de garantizar la conectividad educativa. Esta situación se recupera más adelante en este documento.

## El Salvador

En **El Salvador**, al suspenderse las clases presenciales en todos los niveles<sup>37</sup>, el Ministerio de Educación implementó el “Plan de Continuidad Educativa”, que contó con guías y orientaciones semanales desde educación inicial hasta secundaria, y herramientas tecnológicas como Google Classroom para docentes. En mayo la tercera fase del Plan denominada “Aprendamos en casa”, incluyó la actualización del contenido priorizado del Currículo Nacional y clases a través de la emisora de Radio El Salvador y el Canal 10 de la TV nacional.

Estas soluciones podrían ser relevantes para la minoría de estudiantes en El Salvador, porque en este país, únicamente 45 de cada 100 hogares tienen algún tipo de conexión a Internet. Este dato no se refiere a una conectividad permanente y de calidad, sino que en esos 45 hogares de cada 100, se incluyen aquellos hogares pueden estar conectados vía móvil, usando datos que se agotan, sin capacidad de tener conexión regular a lo largo de la semana (IICA, 2021).

Para la población que no cuenta con acceso a Internet se desarrollaron además diferentes materiales impresos. El Ministerio de Educación planea desarrollar el proyecto de “Aulas Virtuales”, para la educación media, e implementar la estrategia “Aprendo a Leer y Escribir desde Casa”, para atender a los jóvenes y adultos, de quince años en adelante, que se encuentran en situación de analfabetismo y rezago educativo. Para ello, está previsto el uso de medios de comunicación audiovisuales, radiofónicos, digitales e impresos.

## Honduras

En **Honduras**, la televisión fue al comienzo el principal soporte para la continuidad pedagógica. Posteriormente, se implementó la estrategia “Te Queremos Estudiando En Casa” con el objetivo de atender al estudiantado con acceso a Internet y a dispositivos electrónicos, como también a aquellos que no disponen de herramientas tecnológicas ni de conectividad. La plataforma virtual “Te Queremos Estudiando en Casa” cuenta

<sup>37</sup> Para más información se puede ver Circular #07 2020 - Suspensión de clases por emergencia de COVID-19 <http://www.mined.gob.sv/jdownloads/Circulares%20Institucionales/Circulares%202020/Circular%207%202020.pdf>

<https://www.mined.gob.sv/noticias/item/1015629-gobierno-de-el-salvador-mantendra-suspension-de-actividades-educativas-y-academicas-presenciales-durante-2020.html>

con contenidos curriculares digitales, un proyecto de aulas virtuales, cuadernillos digitales y espacios educativos como programas de radio, “Proyecto en Suyapa Radio Educativa”, y televisivos en el canal “Telebásica”, disponibles también en el Canal YouTube Portal Educativo y vía WhatsApp.

Junto con El Salvador, **Honduras** es el primer país de América Latina con mayor brecha digital. En Honduras, únicamente 39 de cada 100 hogares tiene algún tipo de acceso a internet. Es importante observar que en Honduras, el pago por internet significa un gasto de hasta el 38% de los ingresos de ese 40% de la población más vulnerable (BID, 2018). A pesar de esta brecha digital importante, la Unidad de Supervisión Educativa, con el apoyo de la Agencia estadounidense de cooperación USAID, distribuyó las clases virtuales vía WhatsApp con Directores Municipales/Distritales, padres, madres de familia o tutores (Secretaría de Educación de Honduras, 2020). Hasta la fecha no se cuenta con un dato sobre la capacidad de aprovechamiento de estos mecanismos y materiales.

Honduras respondió con el programa “Te Queremos Estudiando en Casa”, desde el que está desarrollando el proyecto “Aulas Virtuales”, destinado a la educación media que abarca desde el 10° al 11° grado. En total son 680 aulas virtuales distribuidas por departamento de acuerdo con la matrícula contabilizada al inicio del ciclo lectivo 2020. El objetivo de este programa consiste en otorgar un espacio virtual a la comunidad educativa del nivel medio. Para los niveles de primaria, la Secretaría de Educación de Honduras distribuyó hasta 161000 Cuadernos de Trabajo en los 18 departamentos de Honduras, diseñado con base al Diseño Curricular Nacional de Educación Prebásica.

## Panamá

En **Panamá**, el Ministerio de Educación implementó una serie de iniciativas relacionadas con la no presencialidad a partir de fines de julio, cuando se inició el periodo escolar. Se utilizaron tres plataformas virtuales: la Plataforma “Educa Panamá”, que existía previo a la pandemia y que contiene módulos y guías didácticas, la Plataforma de la Fundación Ayudinga, que distribuye hasta 700 000 documentos y videos con contenidos educativos prediseñados y la Plataforma “ESTER”, que permite brindar clases virtuales. Esta última plataforma deberá ser adaptada al currículo nacional.

También en Panamá se distribuyeron materiales elaborados por la Fundación Profuturo, de la transnacional Telefónica Movistar.

Además, se desarrollaron guías de apoyo impresas y se implementaron algunos programas televisivos. El Ministerio de Educación (Meduca), en articulación con el Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), desarrollaron el programa “Conéctate con la Estrella”, a través del cual las y los docentes dictarán clases por televisión y radio para estudiantes de 1° a 6° de nivel primario. Además, tiene el objetivo de incluir a niños/as y adolescentes con discapacidad ya que las clases cuentan con intérpretes de señas y dos veces a la semana se brindan orientaciones de estimulación temprana y orientaciones para los grupos de alto riesgo. Este documento no pudo conocer el impacto y la cobertura de esta oferta para estudiantes con discapacidad.

En forma complementaria, el Ministerio de Educación elaboró y puso a disposición del gremio docente un currículo priorizado desde el nivel preescolar hasta los niveles de educación media académica, profesional y técnica, y educación de jóvenes y adultos. Al igual que se comentó en el caso de otros países, no se ha constatado si la priorización es favorable al derecho a la educación pública o si constituye una estandarización de los contenidos educativos (por ejemplo, un foco en matemática y lengua, lo cual ha sido criticado por la Internacional de la Educación desde antes de la pandemia).

La llamada “priorización del currículo” no es un tema menor, máxime tomando en cuenta lo mencionado previamente sobre cómo Panamá y Colombia son los países focalizados en la Asistencia Técnica “Apoyo al Aprendizaje de la Lectura y Escritura Inicial en Respuesta a la Crisis del COVID-19”, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la que se va a invertir USD 450 000 para la “adaptación de los programas de Aprendizaje de la Lectura y Escritura Inicial (ATAL) en modalidades semipresenciales, remotas y a distancia” (BID, 2020).

El Ministerio de Educación de **Panamá** se propuso poner a disposición de los estudiantes del nivel primario que no dispongan de conexión a internet, cuadernos de trabajo y autoaprendizaje en forma gratuita. La impresión de estas guías correrá por cuenta del Ministerio de Educación y será financiada con el Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE). Además, la cartera educativa ha distribuido tablets entre los alumnos del bachillerato que, en todos los casos, tienen incorporado el material de apoyo. Este documento no pudo corroborar el impacto ni la relevancia de dicha distribución de dispositivos electrónicos en Panamá.

Se debe tener en cuenta que, al igual que Chile y Costa Rica, Panamá tuvo una contracción económica de 15% al 20% durante el segundo semestre del 2020, como lo señala la sección I de este documento, lo cual va a impactar la capacidad de las familias de sostener la permanencia de sus hijos e hijas en el sistema educativo si no existen políticas públicas de retención y permanencia.

El escenario en Panamá es complejo porque, tal como se explica en los siguientes apartados, en Panamá hubo recortes del presupuesto en educación durante 2020 por casi 407 millones de dólares.

## Paraguay

En **Paraguay** la virtualidad se venía concretando por medio de cursos a distancia dictados por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) en el marco de la capacitación docente, para lo cual se utilizaban algunos programas virtuales ya existentes. Posteriormente, con la pandemia, se adaptaron las clases presenciales a la virtualidad. El MEC desarrolló una plataforma “Tu Escuela en Casa” que contiene materiales didácticos, aulas virtuales, recursos audiovisuales para docentes y una biblioteca virtual, para todos los niveles del sistema educativo. Además, se utilizaron canales de televisión abierta para asegurar la continuidad pedagógica. En la etapa final del ciclo lectivo, se dio inicio al proceso de retroalimentación de las clases en el marco del programa “Tu Escuela en Casa”, pensado como un recurso de apoyo para los docentes. Si bien las guías de contenidos responden a las capacidades para cada ciclo, los planes pueden ser adecuados a cada grupo de estudiantes.

Para planificar los contenidos se debe atender a las capacidades desarrolladas durante el año, facilitando la recuperación de contenidos en los estudiantes que no hubieran podido acceder a las clases virtuales. En Paraguay, sólo algunas instituciones educativas tenían acceso a Internet, pero con una cobertura mínima. Durante la pandemia, el MEC se planteó como objetivo garantizar la conectividad, la formación de docentes en el uso de las TIC y la incorporación de recursos tecnológicos en la mayoría de las escuelas. Hasta el momento, la ejecución de esas actividades sólo pudo alcanzar un 16% de cobertura.

Más allá de los anuncios optimistas del Ministerio de Educación, este documento ofrece datos sobre los recortes al presupuesto público en educación. Del 3,4% del PIB que se destina a educación, se prevé un recorte de hasta 85 millones de dólares y la

suspensión del reajuste salarial docente que estaba negociado para julio de 2020. Ante estos recortes, surge la pregunta de cómo se van a garantizar estas acciones para la conectividad. Cabe la posibilidad de que el Estado paraguayo ceda o tercerice esas tareas a actores privados o de la cooperación internacional, como lo ha venido haciendo en otras áreas de la política educativa en estos años.

## Perú

En **Perú** uno de los principales obstáculos para la continuidad educativa es el despido de 15000 docentes durante el 2020, situación que se retoma más adelante en este documento. Estos despidos se dieron en el mismo periodo en que el sector público de la educación recibió hasta 82 000 solicitudes de matrícula de estudiantes, que habían sido expulsados de centros privados por la incapacidad de sus familias de pagar las mensualidades, según lo informó la propia Dirección de Gestión Descentralizada del Ministerio de Educación de Perú, lo cual genera una demanda no planificada sobre el sistema público, a raíz de una situación generada por el interés de lucro del sector privado.

Perú implementó la no presencialidad a partir del programa "Aprendo en Casa", que estableció orientaciones generales para organizar la enseñanza y el aprendizaje para escenarios con y sin conectividad. A partir de la plataforma "Todos y todas conectados" se trató de brindar conectividad en escuelas, se implementaron clases y cursos virtuales y capacitación docente. El programa de educación a distancia "Aprendo en casa" se encuentra disponible también por televisión y radio. El Ministerio de Educación desarrolló el contenido educativo en nueve lenguas originarias: quechua chanka, quechua collao, quechua central, shawi, shipibo-konibo, ashaninka, awajún, yanasha y aimara.

Una vez más, la respuesta de herramientas digitales no es relevante para la mayoría de las y los estudiantes, porque según el Instituto nacional de Estadística e Informática al mes de septiembre de 2020, solamente el 40% de los hogares en Perú tienen acceso a algún tipo de conectividad y no necesariamente vía computadora y tampoco de forma permanente.

Antes del inicio de la pandemia, la penetración de banda ancha en los hogares era de menos del 9% (BID, 2015).



Además, el programa “Aprendo en casa de Educación Básica Especial”, emite a través de canales televisivos, contenidos educativos para estudiantes con necesidades educativas especiales. Se brindaron orientaciones pedagógicas para que las escuelas puedan adecuar sus programas curriculares y, como parte de la estrategia “Cierre de brecha digital”, el gobierno nacional elaboró contenidos específicos sobre temas claves como el cuidado de la salud, la convivencia en el hogar, el fortalecimiento de la ciudadanía y el bien común. Para la Educación Intercultural Bilingüe, se desarrollaron contenidos educativos de acuerdo con el ámbito en el que se desenvuelven: amazónico o andino.

En Perú, los cuatro operadores de telefonía móvil que operan redes propias en el país (Movistar, Claro, Entel y Bitel) han liberado el acceso a la plataforma “Aprendo en casa”, de modo que la navegación dentro del sitio resulte gratuita para los usuarios. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, está desarrollando el programa “Todos y todas conectados”, con la finalidad de otorgar, para el año próximo, conectividad a alrededor de 18.000 instituciones educativas. Para ello, se utilizará un sistema de servidores web y antenas que permitan transmitir los contenidos de la plataforma “Aprendo en casa” e interactuar con los docentes. Esta estrategia consiste en llevar a cada institución educativa un kit básico de conectividad que permite descargar los contenidos pedagógicos y actualizar los dispositivos electrónicos.

Incluso con la oferta de navegación gratuita, permanece la brecha en materia de acceso a equipo tecnológico (computadoras y teléfonos) y de disponibilidad de redes de conectividad en las regiones del país.

Estos datos deben leerse en el marco más amplio de afectación a la educación pública que implican los despidos de docentes y la brecha digital.

## República Dominicana

En la **República Dominicana**, en noviembre se inició un nuevo año escolar, para el cual se pudo anticipar una preparación para el trabajo a distancia, utilizando herramientas virtuales, la televisión y la radio. También se previó realizar un proceso de capacitación docente en cuanto al uso de las TIC, en una modalidad con

“docentes modelos”, donde cada persona maestra está sola en su aula, conduciendo la docencia desde allí y los estudiantes en la casa. A principios de noviembre el Ministerio de Educación y el sector eléctrico<sup>38</sup> firmaron el acuerdo “Un año escolar con energía” para posibilitar energía eléctrica a los hogares en el horario escolar<sup>39</sup>. Además, se realizaron transferencias de dinero a los centros educativos públicos para apoyar la continuidad pedagógica a través de estrategias no presenciales

En la **República Dominicana**, no se contaba con plataformas, ni dispositivos electrónicos previo a la pandemia, y el gobierno dominicano optó por iniciar un proceso de adquisición de recursos tecnológicos en asociación con el sector privado. El OLPE, junto con la ADP, han denunciado que, en el marco de la pandemia, la organización Acción Empresarial por la Educación (Educa) desarrolló el curso “Desarrollo de competencias tecnológicas para el ejercicio de la docencia en la nueva normalidad (PNUD/EDUCA). Este grupo privado ya tiene más de dos décadas de generar actividades de formación a docentes del sector público. Con este nuevo curso, el grupo privado se propuso “capacitar a los docentes y el personal técnico-pedagógico del sistema educativo dominicano en todos sus niveles y modalidades en habilidades pedagógicas, gestión curricular y plataformas tecnológicas” (Diario Libre, 2020). Esta tendencia de justificar la participación de grupos privados mediante formatos de formación docente no es nueva en la región y puede seguir creciendo, cediendo aún más espacios de decisión a grupos empresariales en la política pública educativa.

## Uruguay

En **Uruguay**, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), optó por la Plataforma Uruguay Educa, desde la que se ofrecen materiales educativos previamente diseñados.

A fines del mes abril se reintegraron a la presencialidad las escuelas rurales con una modalidad mixta, virtual y presencial. De ahí, se fueron reintegrando las escuelas urbanas. Los distintos grados se subdividieron en pequeños grupos con el fin de mantener un distanciamiento físico. La Televisión Nacional de Uruguay (TNU) desarrolló el ciclo televisivo “Tiempo de Aprender”, destinado a familias y estudiantes de nivel primario y de educación secundaria. Además de transmitirse por la pantalla

<sup>38</sup> Integrado por Edesur, EdeEste, EdeNorte, EGEHID, ETED y UERS.

<sup>39</sup> <https://elnuevodiario.com.do/educacion-y-sector-electrico-firman-acuerdo-para-un-ano-escolar-con-energia-2/>. Consultado el 23/12/20.

de la TNU, el contenido está también disponible a través de diversas redes sociales o sitios como YouTube, Facebook e Instagram.

Durante la pandemia, algunos actores, entre ellos el BID, quisieron instalar la noción de que la Plataforma del Plan Ceibal era una ventaja para Uruguay durante la pandemia.

No obstante, esta plataforma no fue relevante para mantener la continuidad pedagógica. Lo que se ha observado es un aumento del uso del personal docente de espacios de interacción digital facilitados desde la plataforma CREA del Plan Ceibal. La plataforma es un entorno virtual para compartir contenidos de clase y /o trabajar en grupos. Antes de la pandemia, la plataforma no superada 15000 ingresos de usuarios.

En el año 2007 el Uruguay lanza el Plan Ceibal como un mecanismo para introducir la tecnología en las políticas educativas. Inicialmente, este plan se enfocó en que cada estudiante tenga acceso a una computadora de uso personal con conexión a internet desde el centro educativo.

El OLPE de la Internacional de la Educación ha investigado cómo el Plan Ceibal ha evolucionado en un nicho de venta de servicios educativos del sector privado dirigidos a la educación pública, mediante la adquisición de servicios, equipos y materiales a terceros. Las licitaciones se generan mediante concursos o convocatorias abiertas y cerradas y cualquier empresa, firma o individuo que cumpla los requisitos puede generar una oferta de servicios. Entre estos servicios se incluyen el diseño de programas y contenidos educativos, recursos educativos y capacitación docente. Uno de los proveedores de servicios es la Red Global de Aprendizaje, empresa transnacional privada que vende paquetes curriculares y programas de formación docente y formación para personas funcionarias, entre otros. El OLPE ha informado sobre el apoyo financiero del BID para la ampliación del Plan Ceibal y de fondos del sector público, entre otros, de Presidencia de la República Oriental del Uruguay dirigidos a la Fundación Ceibal.

## **1.2 Algunas tendencias observadas a raíz de las respuestas estatales**

A un año de la declaración de la pandemia, se constata que los países de América Latina, con signo abiertamente neoliberal y conservador, están dando prioridad a la

reapertura a favor de las exigencias de los sectores productivos, poniendo la salud pública en un segundo plano. Como se constata en la Sección I de este documento y en los siguientes apartados de la Sección II, y como lo ha establecido el Comité Regional de la Internacional de la Educación, este periodo de pandemia está marcado por la tendencia de recortes presupuestarios y de recortes en derechos laborales tanto de personas trabajadoras del sector privado como del sector público.

La respuesta estatal tras el cierre de las escuelas estuvo compuesta de múltiples herramientas. Las organizaciones sindicales consideran que las respuestas basadas en soluciones digitales no lograron garantizar el derecho a la educación pública en la mayoría de los países. Entre otras cosas, se pueden anotar:

1. Según el OLPE, en el 2020, de 65 iniciativas ministeriales sondeadas por el OLPE, al menos 55 se basaron en ofertas digitales (plataformas, apps y contenidos curriculares digitales) que, para ser relevantes, requerían que tanto el personal docente como estudiantes tuvieran acceso regular a internet de banda ancha y a un dispositivo electrónico en buen estado. Estas iniciativas fueron puestas a disposición a partir de alianzas con transnacionales tecnológicas (Telefónica- Movistar, Google, Microsoft, HP, etc.).
2. El OLPE describe que “se observó fue una distribución unidireccional de contenidos educativos masivos, elaborados por actores no estatales y transnacionales digitales y distribuidos mediante plataformas digitales, radio y televisión”.
3. Una de las tendencias comunes en los países es que los Ministerios de Educación procedieron a establecer soluciones digitales y alianzas con transnacionales tecnológicas, sin consultar ni generar un diálogo con los sindicatos docentes. En ese sentido, el Movimiento Pedagógico Latinoamericano de la Internacional de la Educación alerta sobre la importancia de abrir el diálogo social, y de manera específica, sobre la necesidad de que se diseñen herramientas tecnológicas que sean públicas, gestionadas por el Estado, con la participación de docentes y en colaboración con las universidades públicas y que se propongan la integración regional y la colaboración latinoamericana para el diseño y la actualización de herramientas tecnológicas para la educación pública.
4. Por otro lado, las respuestas de los Ministerios de Educación no se pueden leer de manera aislada, sino que se deben poner en contexto con las otras políticas im-

pulsadas - o no- por los gobiernos. En ese sentido, las respuestas de los Ministerios de Educación se dan en una región afectadas por el aumento del desempleo (Ver sección 1) y como se señala varios apartados más adelante, en el marco de recortes presupuestarios en educación en al menos 6 países. En ese sentido, no basta con generar una batería de metodologías mixtas de los Ministerios de Educación, pues en general la región no observa un reforzamiento de la política pública educativa ni una gestión estatal robustecida.

**5.** En el siguiente apartado de este mismo capítulo, este documento brinda informaciones relativas a los presupuestos de educación pública y a la participación del sector privado en las decisiones de la educación pública en educación. En ese sentido, las respuestas digitales, televisivas o radiales no pueden garantizar la continuidad de la educación pública, porque la continuidad también pasa por la estabilidad laboral de las y los trabajadores en educación, el refuerzo de los presupuestos estatales para educación y la garantía del derecho al diálogo social. Sin la garantía de estas condiciones es imposible pensar la continuidad educativa y pedagógica.

**6.** En todos los países analizados se encontraron diferencias en las respuestas de las instituciones educativas según el sector de gestión al que pertenecen. En el caso de centros educativos del sector privado, se han observado diferentes tendencias. Las escuelas privadas, que reciben en general estudiantes pertenecientes a los sectores de ingresos medios y altos, han logrado utilizar con mayor alcance los recursos y las herramientas que requieren conectividad. En países donde operan escuelas privadas de bajo costo, que reciben a estudiantes de clase media y media baja, se reportaron casos de cientos de miles de estudiantes que fueron expulsados de centros educativos privados por falta de pago, como fue el caso de Perú y México. También hubo casos de recortes de salarios a docentes del sector privado, como lo reportaron en Costa Rica.

**7.** Otro grupo de instituciones privadas, si bien no tienen plataformas propias, cuentan con estudiantes que poseen mayores recursos tecnológicos, lo que favorece la no presencialidad.

**8.** Tanto en el caso del sector privado como del sector público, el personal docente corrió con gastos como de proveerse equipo tecnológico y pagar los datos de conectividad o el internet de banda ancha para dar clases.

9. Es decir, el personal docente sostuvo su trabajo con sus propios fondos y “subvencionó” las respuestas basadas en herramientas digitales educación, tanto del sector público como del sector privado.

10. Por su parte, en las instituciones del sector estatal, han sido más las dificultades para sostener la no presencialidad, debido a que en estas escuelas se concentran en mayor medida los sectores más vulnerables y los que residen en ámbitos rurales, donde es menos extendido el acceso y la conectividad, y donde se evidencia gran escasez de recursos tecnológicos.

11. Inclusive con la conectividad resuelta, la mediación pedagógica enfrenta desafíos porque las respuestas digitales se han implementado como respuestas de emergencia y no están diseñadas con mirada pedagógica ni con la participación docente. La Internacional de la Educación para América Latina ha colocado el foco en la importancia de resguardar la relevancia pedagógica de las respuestas estatales.

En este contexto, queda claro que requiere fortalecer la organización sindical, la representación de las personas trabajadoras en la región y los mecanismos de diálogo social, así como el diseño de propuestas de política pública educativa que sea relevante para los países de la región.

### 1.3 Presupuesto y financiamiento educativo en la etapa de la pandemia COVID-19

En líneas generales el impacto de la pandemia COVID-19 afectó negativamente al financiamiento educativo en la región. Esto se debió a que la caída de la actividad económica generalizada ocasionó una reducción en la recaudación impositiva que desfinanció al sector educativo. Algunos gobiernos apuntaron expresamente a reducir el presupuesto educativo como respuesta a la menor recaudación y otros, en cambio, trataron de apuntalarla, para disminuir los efectos negativos de la pandemia sobre la continuidad pedagógica. En casi todos los países se verificaron problemas de subejecución presupuestaria, especialmente debido a los retrasos en los trabajos de los planes de infraestructura escolar y mejoramiento edilicio y otros programas educativos, motivados por las medidas de aislamiento social obligatorio.

En la mayoría de los países no se implementaron subsidios especiales con la intención de fortalecer la educación para afrontar la situación de coyuntura en el campo educativo; incluso, en varios de ellos, hasta se sufrieron recortes presupuestarios.

En función de la información recibida de las organizaciones sindicales de cada país, se pueden identificar cuatro tipos de situaciones presupuestarias y de financiamiento educativo para afrontar la pandemia:

- Países donde se redujo el presupuesto y no se dieron subsidios especiales para educación (Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay).
- Países donde no se redujo el presupuesto, ni se otorgaron subsidios especiales para educación (Honduras y Perú).
- Países donde no se redujo el presupuesto y se implementaron subsidios especiales para educación (Rep. Dominicana y El Salvador).
- Países donde se incrementó el presupuesto y se dieron subsidios especiales para educación (Colombia y Argentina).

País	Presupuestos educativos	Subsidios especiales para educación
<b>Brasil</b>	Se redujo	No hubo
<b>Chile</b>	Se redujo	No hubo
<b>Costa Rica</b>	Se redujo	No hubo
<b>Panamá</b>	Se redujo	No hubo
<b>Paraguay</b>	Se redujo	No hubo
<b>Uruguay</b>	Se redujo (se limitó)	No hubo
<b>Honduras</b>	Se mantuvo igual	No hubo
<b>Perú</b>	Se mantuvo igual	No hubo
<b>El Salvador</b>	Se incrementó	No hubo
<b>Rep. Dominicana</b>	Se incrementó	No hubo
<b>Argentina</b>	Se incrementó	Sí hubo
<b>Colombia</b>	Se incrementó	Sí hubo

Fuente: Elaboración del Instituto "Marina Vilte" CTERA en base a información de los Sindicatos Docentes de la IEAL en cada país.

Entre los países donde se redujo el presupuesto y no se dieron subsidios especiales encontramos algunos que ya tenían previsto recortar el presupuesto educativo para el año 2021, como es el caso de Brasil, Costa Rica, y Paraguay.

La Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de **Brasil**, (CNTE) declara que en el país se experimentaron recortes presupuestarios en la educación pública en medio del período pandémico. Además, la Ley de Presupuesto de Brasil para el año 2021, promovida por el Gobierno de Bolsonaro, prevé un recorte de alrededor del 18,2% del presupuesto aprobado para ese año de 2020, lo que representa el retiro de unos 4,2 mil millones de reales en el presupuesto de la educación pública brasileña, que constituye el área social más afectada por el gobierno de Bolsonaro.

Los recortes anunciados se relacionan con el perfil ideológico del gobierno, ya en el año de su toma de posesión, 2019, Bolsonaro aumentó los gastos del Ministerio de Defensa en 4,2 mil millones de reales (22,1%) en comparación con 2018, mientras que Educación se redujo en 3,22 mil millones (16%), especialmente en universidades. Estos recortes, que se asocian a la intención del gobierno de ir contra el "marxismo cultural" llegaron a paralizar las universidades e institutos federales.

En este mismo sentido el ministro de Educación del Gobierno de Brasil, Abraham Weintraub, hizo declaraciones sobre su intención de revisar el objetivo oficial que obligaba al país a aumentar progresivamente el gasto en educación hasta llegar al 10% del PIB en 2020<sup>40</sup>.

El Colegio Profesores de **Chile** (CPC) explica que en su país hubo suspensiones en distintos programas de becas de especialización programados para el año 2020 a los postulantes de "Becas Chile". De acuerdo con la información pública disponible a la fecha de esta publicación el recorte total en pesos chilenos corresponde aproximadamente a \$12.336.696.173 (casi 16,3 millones de dólares). Además, para el año 2020 se calcula un déficit estructural de 3,5% del PIB, esto es una desviación de 0,3% por sobre la meta de 3,2% del PIB establecida en el decreto de responsabilidad fiscal. La desviación proyectada

<sup>40</sup> "Subir lo que se gasta significa que vamos a tener que aumentar los impuestos en Brasil un 10%; eso lo vamos a cambiar en el Plan Nacional de Educación (...) el plan tiene que respetarse, pero el dinero del contribuyente también", dijo el ministro. El PNE fue aprobado en 2014 y establece metas y estrategias para mejorar la educación desde la enseñanza infantil hasta la posgraduación. El ministro aseguró que "intentará" cumplir esos objetivos aun reduciendo la inversión.



responde a las mayores necesidades de gasto para hacer frente a la emergencia sanitaria<sup>41</sup>. En Chile tampoco se dio ningún subsidio, solo hubo fortalecimiento de dispositivos tecnológicos para estudiantes con carencias y precaria conectividad a Internet.

Distintos referentes del sector educativo han indicado que este ha sido el año más crítico que ha vivido la educación chilena; la afectación fue principalmente en las escuelas de adultos, las de reingreso educativo y las regulares del 'Índice de Vulnerabilidad Escolar alto', que son las que se ocupan de estos niños, niñas y jóvenes extremadamente vulnerables, las que recibirán un 10% menos de presupuesto del que tuvieron durante este año.

En el caso de **Costa Rica**, la Asociación Nacional de Educadores y Educadoras (ANDE) explica que la Constitución Política del país establece que se debe asignar un 8% del PIB a la educación pública, pero esto nunca se ha cumplido. Por lo general, se asigna entre un 7 y un 7,5% del PIB; este rango se mantuvo igual durante este año y se prevé que no tendrá variaciones drásticas para el próximo año, según la propuesta presupuestaria presentada por el gobierno. Sin embargo, durante el 2020 se recortaron plazas vacantes en el Ministerio de Educación Pública (MEP) y para los próximos dos años (2021 y 2022) se prevé que se elimine el rubro de la anualidad de todas las personas trabajadoras del MEP y de todo el sector público.

En el tratamiento parlamentario del presupuesto 2021 surgió una propuesta de los diputados para reducir en C190 mil millones (cerca de 314 millones de dólares) el presupuesto ordinario del MEP. El MEP se opuso y planteó que dentro de las mayores afectaciones están las correspondientes al programa relacionado con la tecnología a la educación y que el recorte "dejaría sin conectividad a 721.947 estudiantes en 2120 centros educativos" que están incluidos en la Red Educativa del Bicentenario, cuyo contrato está en proceso de adjudicación.

Desde el Magisterio Panameño Unido (MPU) confirman que en **Panamá** hubo recortes del presupuesto en educación durante 2020 por casi 407 millones de dólares. Este monto no fue un ajuste al presupuesto vigente, sino que se trata de la diferencia entre el monto que el Ministerio de Educación había solicitado y el monto que efectivamente fue otorgado por la Asamblea Nacional. La asignación final fue

<sup>41</sup> Las finanzas públicas en el contexto del COVID-19, DIPRES. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-201476\\_Informe\\_PDF.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-201476_Informe_PDF.pdf)

de \$1.797 millones, incluyendo \$1.596 millones en funcionamiento y \$200 millones en inversiones. La ministra de Educación, Maruja Gorday de Villalobos, dijo que se le recortaron \$407 millones, ya que se había pedido \$2.203 millones: “Esto impactará en el caso del funcionamiento, la contratación de servicios personales, nutrición escolar y mantenimiento de las escuelas”<sup>42</sup>. Distintos referentes pertenecientes a organizaciones que agrupan a profesores/as y trabajadores/as de la educación en este país han manifestado su preocupación por los recortes presupuestarios, que aleja el cumplimiento de la meta del 6% del PIB para la educación por la que luchan estas organizaciones.

En **Paraguay**, se invierte 3,4% de su PIB para educación, muy por debajo del resto de la región, y el MEC llevaba ejecutado menos de la mitad de su presupuesto a tres meses de culminar el año lectivo. De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda, la cartera educativa recién había invertido alrededor del 46% del total del presupuesto.

La Unión Nacional de Educadores, Sindicato Nacional (UNE-SN), declara que en Paraguay para 2021 habrá un recorte presupuestario en educación cercano a un 8%<sup>43</sup>, lo que representa unos 85 millones de dólares menos al presupuesto. Mientras que, por otro lado, se aumentó el presupuesto al Ministerio del Interior y Fuerzas Militares y Policiales, y al Ministerio de Relaciones exteriores.

Por su parte, la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP-Auténtica) menciona que la suspensión del reajuste salarial docente previsto a partir de julio 2020, significa el incumplimiento del Salario Básico Profesional. También expresa que el Ministerio ejecutó solo el 16% del proyecto vigente desde el año 2013, para garantizar conectividad, formación de 40.500 docentes en las TIC e incorporación de aparatos tecnológicos, lo que representa un grave perjuicio para la comunidad educativa y la educación pública.

La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) de Uruguay explica que el Poder ejecutivo impuso, desde el 11 de marzo 2020, un decreto que limitó en un 85% la ejecución del presupuesto del Estado incluido en educación. Esta decisión afectó particularmente a los gastos de funcionamiento.

<sup>42</sup> <http://elsiglo.com.pa/panama/aprueban-1797-millones-presupuesto-meduca/24141026>

<sup>43</sup> *El anteproyecto del presupuesto general de gastos de la Nación plantea un recorte del 8% al presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) para 2021, esto representa unos G. 600.000 millones menos, es decir 85 millones de dólares menos. Fuente: <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/09/06/preven-recortar-8-a-educacion-para-2021/>*

El mensaje presupuestario que envió el gobierno liderado por el “Lacallismo” reduce y congela el presupuesto otorgado por los gobiernos del Frente Amplio. La asignación presupuestal en 2021 es 1,3% menor a la de 2019, y será 2% menor en 2024. También se plantea recortar la ayuda alimentaria escolar, “para quien lo necesita” abandonando el criterio universalista actual además de proponer otros recortes a la educación como el “proyecto de trayectorias educativas protegidas en educación primaria” y reducidos los “cursos de Formación Profesional Básica”. En la educación secundaria se plantea un recorte en las horas de coordinación institucional a la mitad, lo que genera la recarga del salario docente en horas de docencia directa.

En otros países no se redujo el presupuesto durante el año, pero tampoco se dieron subsidios especiales para fortalecer áreas o políticas que permitieran mejorar las condiciones para sostener las trayectorias educativas durante la pandemia.

En el caso de **Honduras**, el Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureña (COLPROSUMAH), declara que no hubo recorte de presupuesto en educación, pero que la implementación de conectividad y de material necesario para trabajar en la pandemia fue cargado a docentes y a las finanzas de sindicato docente como organización comprometida a la defensa de la educación pública. No existió ningún subsidio por parte del gobierno, sino que por el contrario se produjo un retraso en el pago de los salarios de los docentes, por lo que el sindicato docente apoyó a los afiliados con la no deducción de cuota gremial.

El Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), aclara que el presupuesto se mantiene en promedio de 3,3% del PNBI anual, y que no hubo recortes en esta etapa, pero tampoco ha habido ningún subsidio para enfrentar la pandemia. Para 2021 el presupuesto asignado a Educación llega a los 9.282 millones de dólares (implica un alza de 4,5% nominal con respecto a 2020) incluyendo Becas y Créditos Educativos (322 millones de dólares), que permitirían expandir la cobertura de este programa en un 10%, Estrategia de educación a distancia y cierre de brecha digital (264 millones de dólares) para distribución de tabletas, servicio de Internet para docentes y estudiantes e inversiones para ampliación de matrícula (72 millones de dólares).

En **El Salvador** el presupuesto para 2020 del Ministerio de Educación sube un 3,5% con respecto a 2019, y para 2021 prevé un incremento de \$281.2 millones con respecto a 2020, año en que se aprobaron \$1,039.2 millones para el ramo. Esto incrementa la inversión en educación a un 5% del Producto Interno Bruto (PIB).

La Asociación Dominicana de Profesores (ADP), expresa que durante este año en la **República Dominicana** no tuvieron ningún subsidio especial para afrontar la situación de la pandemia. Para el 2021, el gobierno anunció que, debido al decrecimiento de la actividad económica en 2020, por las consecuencias de la incidencia de la pandemia del coronavirus, el presupuesto que será asignado para el Ministerio de Educación para el año 2021, correspondiente al 4% del PIB, contempla una reducción del 5,12% menos, con respecto al presupuesto total aprobado para el 2020.

Respecto a los pocos países en los que se registra cierto incremento, nos encontramos con los casos de **Argentina y Colombia**.

Desde la CTERA se comprobó que el incremento del presupuesto del Ministerio de Educación, al 30 de septiembre estaba en un 31,2%, (se mantuvo por encima de la inflación de los primeros 9 meses del año que fue de 22,3%).

Los recursos disponibles para la función educación tuvieron un incremento de \$64.310 millones (+31,2%) con respecto al presupuesto de prórroga 2019, este se concentró mayormente en el área de Educación Universitaria (+\$48.226 millones) y en menor medida, la Educación Obligatoria (+\$16.083 millones)<sup>44</sup>.

Al 30 de septiembre de 2020 el presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación destinado a la educación inicial, primaria, secundaria e institutos de nivel superior llegó a \$72.146 millones, lo que representa un incremento de +\$16.083 millones con respecto al presupuesto inicial, prorrogado de 2019 (+28,2%). Las principales modificaciones fueron las destinadas a los programas de FONID<sup>45</sup> (+\$7.335 millones), Becas estudiantiles (+\$3.010 millones), Plan de Educación Digital (+\$1.511,6 millones), INET<sup>46</sup> (+\$1.503 millones), Políticas socioeducativas (+\$1.398 millones), Mejoramiento de la Calidad Educativa (+\$854 millones) que incluye un aporte del Banco Mundial<sup>47</sup> y una donación de UNICEF (Apoyo a los Hogares por la Emergencia COVID -19).

En el caso de **Colombia** no se redujo el presupuesto y se otorgaron subsidios especiales para mejorar las condiciones educativas para afrontar la pandemia. El presupuesto educativo para 2021 llega a 46,9 billones de pesos, de los cuales el 97,2 % se concentra en el Ministerio de Educación Nacional (MEN), distribuidos fundamentalmente en los recursos que la Constitución Política ordena girar a las Entidades Territoriales para la provisión de la educación preescolar, primaria y secundaria en todo el territorio nacional. Dichas transferencias representan el 57% del sector. Del mismo modo, se presupuestan

<sup>44</sup> Referencia: Cotización Banco de la Nación, 1 dólar equivale a 82/88 pesos argentinos, al 22/12/20. <sup>44</sup> <sup>44</sup> <sup>45</sup> Fondo Nacional de Incentivo Docente.

<sup>46</sup> Instituto Nacional de Educación Técnica.

<sup>47</sup> BIRF 8452-PROMER II.

los recursos destinados a cubrir las prestaciones sociales (pensiones, cesantías parciales y salud) del Magisterio. Para 2021, el presupuesto del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio asciende a 11,3 billones de pesos y representa el 24% del presupuesto sectorial. El presupuesto para 2021 representa un 7,3% más de lo que se fijó para este año 2020 y se destinará 42,8 billones de pesos a funcionamiento y 4,5 billones de pesos a inversión<sup>48</sup>.

De los recursos para Educación en 2021 se sumaron 207 mil millones de pesos (aproximadamente 57 millones de dólares) a Educación que se repartirán entre 170 mil nuevos cupos del programa Generación E, el Fondo Estampilla Prouiversidades Públicas y el traslado de 146 mil millones de pesos para la cofinanciación del Plan de Alimentación Escolar (PAE) y la construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje.

### Impacto de la pandemia COVID-19 sobre América Latina ( casos Nacionales seleccionados) Inflación, PBI y presupuesto educativo años 2020-2021

Países	2020			2021		
	Inflación estimada 2020	Variación presupuesto educativo (nominal)	Variación PBI	Inflación estimada 2021	Variación presupuesto educativo (nominal)	Variación PBI
<b>Brasil</b>	2%	La ejecución es 20 puntos inferior a la normal	-5,8%	2,9%	-0,2%	2,8%
<b>Chile</b>	2,4%	La ejecución es 6% más baja que en 2019	-6%	2,9%	-0,2%	4,5%
<b>Costa Rica</b>	0,5%	Subejecución de 3,6%	-5,5%	1,2%	-7,5%	2,3%
<b>Panamá</b>	-1%	Recorte en 25 millones de USD (-1,4%)	-9%	0,5%	1%	4%
<b>Paraguay</b>	3%	La ejecución es 27% más baja que lo normal	-4%	3,0%	-8%	5,5%
<b>Uruguay</b>	9,5%	La ejecución es 9% más baja que en 2019	-4,5%	7,5%	Se pone un tope de 85% del presupuesto 2020 ajustado por inflación	4,3%
<b>Honduras</b>	3,2%	Reducción de 0,36 del I PBI	-6,6%	4,2%	La asignación para educación y cultura llegaría a 4,9% del PBI bajando de 5,4% del (PBI 2013-2016)	4,9%
<b>Perú</b>	1,8%	Sin recortes	-13,9%	2%	4,5%	7,3%
<b>El Salvador</b>	0,7%	Sin Recortes. El presupuesto 2020 crece 3,5% con respecto a 2019	-9%	1,5%	27%	4%
<b>Rep. Dominicana</b>	4,0%	Incremento (+5,4%)	-6%	4%	-5,2%	4%
<b>Argentina</b>	1,4%	Incremento (+6,41%)	-8,2%	2,4%	7,3%	4%
<b>Colombia</b>	32%	Incremento de 39%	-11,8%	29%	56,6%	4,9%

<sup>48</sup> Referencia: Cotización, 1 dólar equivale a 3.465 pesos colombianos, al 21/12/20. Fuente Infobae: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/12/21/dolar-hoy-en-colombia-cotizacion-del-peso-colombiano-al-dolar-estadounidense-del-21-de-diciembre-usd-cop-2/>

## Capítulo 2

# PLATAFORMAS Y SERVICIOS EDUCATIVOS DIGITALES: EL ROL DE LOS PROVEEDORES PRIVADOS Y DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

En la región de América Latina desde hace tiempo ya existían diversos convenios, contratos y Alianzas Público-Privada entre los Estados y las empresas dedicadas a la provisión de plataformas y/o servicios digitales y tecnológicos para los respectivos sistemas educativos.

En contexto de pandemia, y a partir de las transformaciones en las modalidades de enseñanza y aprendizaje como consecuencia de las decisiones gubernamentales de suspensión de las clases presenciales, se observa una mayor participación del sector empresarial privado ofreciendo sus servicios en el campo educativo. Esta participación privada, a su vez, se ve favorecida por el aval y patrocinio que les brindan tanto los Fondos financieros y Bancos Internacionales, como así también las Organizaciones transnacionales. Los primeros (BID<sup>49</sup>, BM<sup>50</sup>, etc.), se expresan a través de “recomendaciones” a los Estados para que estos establezcan acuerdos con el sector empresarial privado. Las Organizaciones transnacionales (UNESCO<sup>51</sup>, UNICEF<sup>52</sup>, OCDE<sup>53</sup>, etc.), por su lado, lo hacen a través de programas, planes y acciones en las que se promueven alianzas y/o coaliciones sustentadas en la articulación con el sector privado tanto para el ofrecimiento de recursos como para su habilitación en la gestión de la política educativa de los respectivos países.

Este sector privado, representado mayoritariamente por empresas dedicadas al negocio con la educación, ONG, fundaciones y universidades privadas, se presenta frente a los Estados como la “posibilidad/oportunidad” para dar soluciones digitales y tecnológicas en una rápida respuesta a la situación problemática; aprovechando, a su vez, la escasez o inexistencia de desarrollos estatales en esta materia, en la mayoría de los países.

<sup>49</sup> Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>50</sup> Banco Mundial.

<sup>51</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>52</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

<sup>53</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

El giro hacia la *formación en línea y la enseñanza a distancia de emergencia* han convertido las tecnologías de la educación en un componente fundamental de la educación en todo el mundo, otorgando al sector privado y a las organizaciones comerciales un papel central en los servicios educativos esenciales (...). La *industria mundial de la educación*, compuesta por organizaciones privadas y comerciales, ha trabajado a escala local, nacional e internacional para introducir las tecnologías de la educación en las prácticas y sistemas de formación. A menudo ha marcado la agenda, ha ofertado las soluciones técnicas a las que han recurrido los estamentos educativos gubernamentales y sigue abogando activamente por reformas a largo plazo que supondrían la integración de empresas tecnológicas privadas en los sistemas educativos públicos tanto durante la recuperación de la crisis de la COVID-19 como a posteriori, mediante nuevos modelos híbridos de enseñanza y aprendizaje (Williamson B., Hogan A. 2020).

De este modo, la participación del sector privado se sigue desplegando en todos los países, se afianza y adquiere diversas características según los distintos procesos de implementación de planes, programas y acciones concretas que se están llevando a cabo en cada uno de ellos. En tal sentido, lo que expresa la dirigencia sindical de Brasil (CNTE), puede generalizarse para el resto de la región:

Brasil ya vivía con un proceso avanzado de mercantilización de su educación, a través de alianzas entre Estados subnacionales y empresas privadas que ofrecen paquetes y plataformas educativas, especialmente en el área de formación docente. Ahora, con la pandemia, estos servicios adquiridos a empresas privadas se están expandiendo a otras áreas, especialmente vinculadas a la provisión de contenido educativo.

Actualmente, mientras los países de América Latina se enfrentan al desafío de rediseñar una "escuela pospandemia", ya se observa que ha quedado planteada la tensión/disputa entre adoptar modelos educativos de corte tecnocrático, basados en las "rápidas respuestas" con soluciones informáticas y tecnologías que se ofrecen desde el sector privado, o bien avanzar con políticas públicas desde el Estado con desarrollos tecnológicos propios, que permitan en el mediano y largo plazo, contar con herramientas digitales acordes a las realidades educativas nacionales y regionales, diseñadas con la participación de los/as docentes, con posibilidad de descarga libre y código abierto, y que evite el rastreo de información vital con usos comerciales. Se trata, en este último caso, de diseñar modelos educativos que, si

bien incluyen soluciones digitales, estas se piensan como propuestas pedagógicas complementarias a la presencialidad, donde se fomente el trabajo colaborativo entre pares y la creatividad, y donde el enfoque central sea la soberanía pedagógica de los pueblos.

Si bien esta tensión y disputa entre los dos modelos no es nueva, se hizo más explícita durante la pandemia, poniendo más al descubierto los intereses económicos de las empresas que ofrecen servicios educativos a escala global y que están claramente posicionadas para apropiarse de una parte importante de los recursos que los países definan invertir en educación. En este punto también es importante remarcar que se dan los casos en los que, si bien se evidencia una presencia de los Estados, este aparece como un Estado “facilitador”, desde el que se despliegan políticas en favor de la ampliación del “mercado educativo”; ya sea a través de los subsidios directos del Estado a las empresas tercerizando los “servicios” o bien generando sistemas de regulaciones basados en la perspectiva de la “nueva gestión pública”<sup>54</sup> con los que se deja campo libre para el avance privatizador y se instituye cada vez más posición empresarial por sobre la perspectiva de la educación como derecho social.

Una muestra de las acciones que ponen en evidencia la arremetida desde la perspectiva empresarial de mercado para imponer sus definiciones sobre el papel del Estado es el denominado “Encuentro de Ministros de Educación” que vienen coorganizando en la región el BID y la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación (REDUCA), y que en el año de la pandemia tuvo su “Segundo Encuentro”<sup>55</sup>. En esta edición (junio 2020) participaron los/as ministros y/o viceministros/as de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, quienes abordaron los ejes: Transformación, regreso a la aulas y equidad e igualdad educativa.

Sostenemos que este es un espacio de injerencia empresarial en las políticas públicas porque REDUCA es la red que representa una de las tendencias privatizadoras, que se da a través de la participación de las ONG, fundaciones y empresas

<sup>54</sup> Se retoma el concepto de “Nueva Gestión Pública” trabajado en la investigación antecedente realizada desde CTERA-IEAL: *La privatización educativa en Argentina* (Feldfeber M., Puiggrós A., Robertson S., Duhalde M., 2019).

<sup>55</sup> <https://reduca-al.net/encuentrode ministros.html>



privadas en el campo educativo. De esta red forman parte Proyecto Educar 2050 (Argentina), Todos por la Educación (Brasil), Fundación Empresarios por la Educación (Colombia), Educación 2020 (Chile), Grupo Faro (Ecuador), Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo FEDAPE (El Salvador), Empresarios por la Educación ExE (Guatemala), Fundación para la Educación FEREMA (Honduras), Mexicanos Primero (México), Eduquemos (Nicaragua), Unidos por la Educación (Panamá), Juntos por la Educación (Paraguay), Asociación Empresarios por la Educación (Perú), Acción por la Educación EDUCA (República Dominicana) y Reaching U (Uruguay).

Teniendo en cuenta el rastreo y cartografiado realizado en la presente investigación sobre esta situación problemática en la región de América Latina, observamos que lo que hoy preponderantemente existe son coaliciones multisectoriales y “alianzas de hecho” entre los **Estados** (nacionales y subnacionales), las **empresas privadas** proveedoras de servicios educativos (Microsoft, Amazon, Google, etc.), los **Fondos de financiamiento o Bancos internacionales** (BID, BM, etc.) y las **Organizaciones Transnacionales** (UNESCO, UNICEF, OCDE, etc.) para avanzar en las reestructuraciones de los sistemas educativos con clara primacía de las tendencias privatizadoras. Hablamos de “alianzas de hecho” porque no necesariamente existen ni se exigen marcos legales, normativas o leyes específicas en los países para regular esto, sino que “de hecho” se firman los respectivos convenios y acuerdos público-privado.

Es sabido que el BID, de manera sistemática, viene realizando “recomendaciones” a los países y, en contexto de pandemia, continuó con la misma línea de intervención. En mayo del año 2020 publicó el documento “La educación en tiempos del coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe frente al COVID” (BID, 2020). En dicho documento, entre otras cosas, el Banco recomienda “hacer alianzas con las compañías de telecomunicaciones, las empresas de radio, televisión abierta y cable”, y pone como ejemplo al programa “Aprendo en Casa” de Perú por ser, según el BID, una estrategia multicanal por nivel y por área geográfica muy completa.

Entre sus recomendaciones también habla de “convocar a canales televisivos, empresas de cable y radiodifusión, institutos de educación radiofónica y demás canales de comunicación masivos para establecer espacios en la parrilla de contenidos con el fin de ofrecer educación a distancia”. Y refuerza la idea diciendo que “se deben hacer alianzas con socios regionales con experiencia en producción televisiva e innovación para establecer un conjunto de recursos para los sistemas educativos (por ejemplo, Plaza Sésamo, Discovery, Escuela+, NatGeo)”.

También plantea “convocar a proveedores de Internet y empresas de telefonía celular para ampliar acceso a conectividad y hosting: (i) impulsar gratuidad de uso para contenidos “.edu” y “.gob”; (ii) liberar el uso de un mínimo de ancho de banda para docentes; (iii) ampliar las posibilidades de conectividad a lugares de residencia de estudiantes de bajos recursos; y (iv) lograr espacio adicional de hosting para todas las páginas y plataformas con fines educativos. Se recomienda además buscar mecanismos para el acceso a este tipo de plataformas sea gratuito, sin descontar datos de los planes de los usuarios”.

El BID, a su vez, muestra su preocupación por la posible caída de matrícula de las escuelas privadas motivo de la crisis general y, en tal sentido, recomienda “establecer un programa de subsidio o financiamiento de la demanda para mantener la matrícula actual en el sector privado, particularmente en los centros urbanos, en escuelas que cuenten con una oferta educativa de calidad para población de bajos ingresos”. Recordemos que una de las líneas de intervención del BID ha sido la financiación de los proyectos de “escuelas de bajo coste” como una forma de sostener la tendencia de la privatización educativa inclusive en aquellos sectores de la población con bajos recursos económicos.

En esa misma línea privatizadora respecto a la matrícula propone “establecer o fortalecer los fondos de crédito estudiantil, que incluya subsidios para estudiantes que asisten a entidades de educación media superior y terciaria que se someten a procesos de rendición de cuentas, para cubrir el pago de pensiones o de manutención”. En este sentido, el BID explícitamente recomienda: “Establecer un fondo de apoyo durante la crisis para instituciones educativas privadas, tanto preuniversitaria como de educación terciaria, con requisitos de cumplimiento de rendición de cuentas y calidad, para minimizar la interrupción en la prestación del servicio educativo privado”.

Como es sabido, todas estas “recomendaciones” luego funcionan como mecanismos de imposición a través de las condiciones y requerimientos de los créditos que otorga el organismo internacional a los respectivos países.

Por otro lado, y para graficar el papel de las Organizaciones transnacionales fomentado la participación privada en educación tomamos, por ejemplo, la convocatoria que en el mes de marzo del año 2020 realizó la UNESCO a los efectos de constituir la Coalición Mundial para la Educación en respuesta al COVID-19<sup>56</sup>. Esta

<sup>56</sup> Fuente UNESCO: <https://es.unesco.org/covid19/globaleducationcoalition>. Última consulta el 21/11/20.

coalición es presentada como una plataforma destinada a “proteger el derecho a la educación” durante el contexto de pandemia y para ello se convocan fundaciones, ONG, instituciones académicas y empresas del sector privado, entre las que se encuentran Facebook, Google, Microsoft, Teach for All, Fundación Varkey, Eidos Global, Fundación Ceibal, Zoom, PROfuturo, Oxfam, OEI, Fundación Telefónica, Movistar y sigue la lista de aproximadamente 140 miembros<sup>57</sup>.

En el marco de este tipo de alianzas las instituciones intervienen en los sistemas educativos de los respectivos países e instrumentan diversas líneas de acción, entre las que hemos detectado: programas de continuidad pedagógica y formación docente, liberación de licencias para el uso de plataformas ligadas al acceso de los datos personales, ofrecimiento de recursos y materiales didácticos “enlatados”, y provisión de equipos y/o dispositivos tecnológicos. A continuación, se describen dichas líneas y tendencias que reflejan este avance de la mercantilización y privatización con fuerte presencia de las empresas que operan como “proveedores” en el campo educativo.

## 2.1. Programas de continuidad pedagógica y formación docente

La continuidad pedagógica en la no presencialidad y la formación docente para sostener los procesos de enseñanza ocuparon el foco de la atención social y educativa en tiempos de pandemia debido a que, en el nuevo contexto, repentinamente, se exigió el uso generalizado de las tecnologías para garantizar los aprendizajes.

En dicho contexto, la Coalición Mundial para la Educación en respuesta al COVID-19 convocada por UNESCO presentó su diagnóstico crítico respecto de la situación: “En muchos países, los profesores no estaban equipados para organizar, impartir y evaluar el aprendizaje a distancia. Carecen de habilidades digitales y de preparación para emplear pedagogías de aprendizaje a distancia”. “La pandemia se juxtapone con una escasez mundial de maestros bien capacitados y calificados para lograr la educación primaria y secundaria universal”. “En los países de la OCDE, solo el 60% de los docentes ha tenido un desarrollo profesional reciente sobre el uso de las TIC para la enseñanza y el aprendizaje” (UNESCO, 2020).

<sup>57</sup> <https://globaleducationcoalition.unesco.org/members>. Última consulta el 21/11/20.

En esa misma plataforma, a su vez, desde la UNESCO reconocen el papel y la importancia de las personas docentes: “Los profesores son una de las influencias más poderosas en el aprendizaje. En todas partes, junto con los líderes escolares, los maestros se han movilizado e innovando rápidamente para facilitar el aprendizaje a distancia de los estudiantes confinados, con o sin el uso de tecnologías digitales”. Frente a esto, desde UNESCO ofrecen “oportunidades de desarrollo profesional para fortalecer sus habilidades digitales y pedagógicas (...) de alta calidad y a gran escala”. Al respecto, las líneas de intervención que fijan en esta plataforma de la Coalición Mundial son las siguientes:

- **Programas de desarrollo de capacidades docentes:**

- En coordinación con las instituciones nacionales de formación de docentes, los ministerios y otras partes interesadas nacionales, brindarán capacitación a 1 millón de docentes combinando habilidades digitales y pedagógicas. El objetivo es mejorar la instrucción mediante el uso de tecnologías digitales, incluido el desarrollo de recursos en entornos de baja o nula tecnología. Esto movilizará a un gran número de miembros de la Coalición Global, incluidos proveedores de MOOC (por las siglas en inglés de Massive Open Online Courses) y socios de la industria de la tecnología educativa.

- **Provisión de conectividad y dispositivos:**

- Se entregará a los maestros menos privilegiados dispositivos y menores costos de conectividad. Los socios se movilizarán para negociar tanto la conectividad gratuita como el hardware y software necesarios para fomentar el desarrollo y la implementación de soluciones de aprendizaje a distancia”. (La cursiva es nuestra, para remarcar el supuesto respecto a la idea de “privilegio” por sobre la de “derecho”).

- **Seguimiento y evaluación:**

- Se movilizará a los socios para mejorar los datos y el análisis a fin de medir el progreso e informar a los profesionales y los responsables de la formulación de políticas sobre pedagogías efectivas para enfoques de aprendizaje a distancia y mixto” (...) Los socios de la Coalición Global se movilizarán para desarrollar la capacidad de los docentes en torno a la educación a distancia, implementar plataformas en línea, seleccionar recursos de formación docente y evaluar y certificar habilidades digitales y pedagógicas.

Cuando nos focalizamos en cada caso nacional se observa que, previo a la pandemia, algunos pocos países en la región ya contaban con la participación del Estado en el desarrollo de políticas educativas digitales. Nos referimos a los casos que fueron más generales

a escala nacional como el “Plan Ceibal” en **Uruguay** y a la Plataforma “Educ.ar” y Programa “Conectar Igualdad” en **Argentina**, tal como se anticipó en el capítulo 1 de esta sección.

En el caso de **Uruguay**, cabe remarcar que el Plan Ceibal fue creado en el año 2007 como una política pública de inclusión social, adquiriendo la personería jurídica en el año 2010<sup>58</sup>. En 2014 se crea la “Fundación Ceibal” (registrada como Fundación Centro Ceibal para el Estudio de las Tecnologías Digitales en la Educación)<sup>59</sup> e inmediatamente se da la participación de la Fundación Ceibal<sup>60</sup> en este plan. Actualmente, en el área de capacitación interactúan otros actores como la Universidad de Cambridge (con un curso virtual sobre TIC y Educación), el Consejo Británico (con clases de inglés) y la Red Global de Aprendizaje. Otro actor participante es el sector privado, a través del financiamiento de empresas multinacionales de desarrollo tecnológico, como: Google, AMD, Red Hat, News Corp, Brightsart, entre otros; ayudando técnica y económicamente en software libre y tecnología. De igual forma, en la parte gubernamental el Ministerio de Economía y Finanzas, Teletón Uruguay y el Fondo Multilateral de Inversiones del BID y DinaPyme para apoyar económicamente el proyecto.

La Fundación Ceibal, que también forma parte de esta Coalición de la UNESCO, orientó su estrategia a la cooperación internacional para el desarrollo de proyectos de investigación y la captación de fondos, para firmar convenios específicos con instituciones extranjeras, entre los que se destacan el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá y el BID y la integración de Alianza para la Digitalización de la Educación Latinoamericana (ADELA).

<sup>58</sup> <https://www.ceibal.edu.uy/es/institucional>

<sup>59</sup> <https://fundacionceibal.edu.uy/acerca-de/>

<sup>60</sup> “Se creó la Fundación Centro Ceibal para el Estudio de las Tecnologías Digitales, radicada en LATU, con el propósito de realizar investigación y exploración que permita alimentar los lineamientos futuros de Ceibal. Trabaja cinco áreas de investigación: usos sociales de las TIC y cultura digital; nuevas formas de conocer, enseñar, aprender y evaluar; logros ampliados en el aprendizaje; nuevos tipos de plataformas y recursos; y educadores en la era digital” (Unesco, 2016: 31).

<sup>61</sup> En el año 2000 la Fundación Varsavsky, realizó una donación al Estado argentino de más de 11 millones de dólares para la creación del Portal Educ.ar con el objetivo de mejorar los modos de enseñar y de aprender a partir de la incorporación de TIC. El portal continuó con líneas de trabajo para el desarrollo de contenidos educativos, formación docente y conectividad en las escuelas. A partir del 2003 el portal se dirigió a la ejecución de políticas de integración de TIC al sistema educativo. En 2005 al portal se le suma el canal de televisión educativa creado por el Ministerio de Educación (Canal Encuentro) y Paka Paka. En 2008, se orientó al desarrollo de pilotos del modelo 1 a 1 que luego continuará como el programa Conectar Igualdad. Actualmente los ejes de EDUC.AR Sociedad del Estado se enfocaron en la formación digital, conexión a Internet de las escuelas; la entrega de dispositivos y herramientas digitales; el desarrollo de software y de plataformas de enseñanza virtual. El portal ahora, en contexto de pandemia pasó a llamarse “Seguimos educando”, es un sitio web oficial del Gobierno Argentino y su Director Titular y Presidente es el Ministro de Educación, como figura en <https://www.educ.ar/institucionales/1/acerca-de-educar>.

En el caso de **Argentina**, previo a la pandemia, ya se contaba con la Plataforma “Educ.ar” que es el portal educativo del Ministerio de Educación de la Nación<sup>61</sup> y con el Programa “Conectar Igualdad” lanzado en el año 2010 como una política de Estado consistente en la entrega de netbooks para estudiantes y docentes con el objetivo de reducir las brechas digital, educativa y social en el territorio argentino. Actualmente, el país cuenta con el Plan Federal “Juana Manso”, del Ministerio de Educación de la Nación, que abarca conectividad, equipamiento, formación docente y una plataforma federal educativa donde se publican recursos educativos digitales y cursos online y a la vez se facilitan vínculos que redirigen a otros sitios no estatales de difusión de recursos. En cuanto a la formación docente, también se dispuso de la plataforma del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), ya existente, para el dictado de cursos gratuitos y en línea, orientados al uso de herramientas digitales y a las temáticas de relevancia pedagógica.

En algunos países, donde los desarrollos no estaban demasiado avanzados, también se llevaron a cabo grandes esfuerzos para instrumentar nuevas plataformas virtuales a los efectos de dar continuidad a las clases con la modalidad a distancia. Situación que favoreció más aún la posibilidad al sector privado, siempre expectante para ampliar su participación e injerencia en cada país.

Por ejemplo, el programa Conéctate Seguro, alineado a la estrategia regional de la empresa de telecomunicación Tigo<sup>62</sup>, plantea como objetivo capacitar para el 2023 a 700.000 docentes, 200.000 adultos/as responsables y 700.000 niños/as y adolescentes en la región latinoamericana<sup>63</sup>. En **República Dominicana** la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) confirma que el Ministerio de Educación le ha otorgado la potestad a la Acción Empresarial por la Educación (EDUCA<sup>64</sup>), para realizar ciertas acciones. Así, esta institución, que representa al sector privado en materia de educación, en el mes de septiembre de 2020 inició el curso internacional “Formación telepresencial para la Nueva Normalidad: Prácticas curriculares y pedagógicas ante la puesta en vigencia de los protocolos sanitarios que previenen la Covid-19”. El curso es coordinado por EDUCA en asociación con la Universidad Católica de Uruguay (UCU). La formación es organizada por

<sup>62</sup> Tigo es la marca comercial de Millicom y ha estado activa en África y América Latina, tiene su sede en Luxemburgo y oficinas en Estados Unidos, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Tanzania. Información disponible en <https://www.millicom.com/our-company/markets/>, <https://www.tigo.com.py/conocenos/somos-tigo-paraguay>

<sup>63</sup> Información publicada el 27/08/ 2020 en <https://www.prensa.com/economia/hoy-tigo-llega-para-conectar-a-todo-panama-con-el-futuro/>

<sup>64</sup> <http://www.educa.org.do/nosotros/>. Última consulta el 01/12/20.

la Fundación Ceibal, en el marco de la red ADELA, con el financiamiento de IDRC Canadá. A su vez, la OEI se unió a EDUCA, como parte del equipo gestor del programa. El diseño instruccional del programa sirvió para estructurar la formación de los más de 100.000 docentes dominicanos en tecnología educativa y aprendizajes a distancia, que actualmente está ejecutando el MINERD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU) y EDUCA. El programa también fue reformulado para capacitar a 150 actores de los sistemas educativos de la región de Latinoamérica y el Caribe, que reúne a participantes de 8 países: Perú, México, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Costa Rica, Ecuador y Honduras.

Según la información brindada por SITEAL<sup>65</sup>, en **Colombia**, por ejemplo, “se realizó una convocatoria pública a las entidades del sector privado que contarán con programas de formación virtual gratuitos con el fin de articular y concentrar en su sitio web ‘Aprender Digital’ una amplia oferta de contenidos digitales y recursos adicionales”. En **Paraguay y Perú**, algunas de estas plataformas se desarrollaron y ampliaron con la participación de empresas de tecnología, como Microsoft, Amazon y Google, y con organismos multilaterales.

Asimismo, en el contexto de pandemia muchos de los países han desarrollado iniciativas de formación docente (**Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay**), los que optaron por el acceso libre a cursos para el armado de aulas y campus virtuales, como así también para dar orientaciones y tutoriales sobre herramientas digitales y diversas aplicaciones. Sin embargo, también el sector privado despliega sus propuestas, donde a la par de las propuestas estatales hay otras iniciativas de capacitación que son provistas por empresas del sector privado, tales como Amazon, Google y Microsoft, entre las más nombradas.

En **Brasil**, las plataformas de educación a distancia estatales ya existían antes de la pandemia, pero con un desarrollo diferente según cada Estado. Su desarrollo fue siempre en el ámbito privado y se utilizaban en una escala muy reducida. El Ministerio de Educación sólo contaba en su página web con recursos de los programas “Conta pra Mim” (“Cuéntame”) y “Tempo de Aprender” (“Tiempo de aprender”) destinados a maestros, familias y tutores para acompañar a los/as niños/as en el proceso de alfabetización. El gobierno nacional dispuso que el Programa “Tempo de Aprender”,

<sup>65</sup> Fuente SITEAL, [https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas\\_educativas\\_covid\\_19#collapseFive](https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19#collapseFive). Consultado el 16/11/20.

centrado en la alfabetización, ofrezca una plataforma con recursos para los gobiernos subnacionales, además de cursos de formación para directores y docentes.

En Paraguay, desde el Ministerio de Educación y Ciencias, la empresa de telecomunicaciones Tigo y UNICEF, además de otras organizaciones, desarrollaron el programa “Maestr@s Conectad@s”. La iniciativa consiste en una capacitación gratuita dirigida a docentes de instituciones educativas públicas y privadas de todo el país, que busca fortalecer las capacidades de profesores en educación virtual.

En el caso de **Chile**, de manera complementaria a la capacitación en herramientas digitales, el Ministerio de Educación apoya la formación del uso de las mismas en alianza con Microsoft, con un repositorio de recursos de la plataforma G-Suite de Google y talleres online.

En **Panamá**, el Magisterio Panameño Unido (MPU) aclara que el Ministerio de Educación invirtió un gran monto en una plataforma de educación virtual denominada 'Ester', desarrollada por la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) para estudiantes de duodécimo grado. El administrador de la AIG comentó que los/as docentes podrán aportar contenido a la plataforma, que además podrá alimentar el currículum nacional<sup>66</sup>. Sin embargo, desde el MPU se elevan voces críticas sobre el monto destinado al desarrollo de esta plataforma, ya que sólo está disponible para 14 mil estudiantes de 119 centros educativos, cuando esta cifra representa menos de la mitad de los jóvenes que cursan su último año.

En **Argentina**, donde se evidencia una fuerte presencia del Estado, igualmente se observa la incidencia del sector privado. Por ejemplo, Globant<sup>67</sup> y Acámica<sup>68</sup> anunciaron la donación de diversos cursos online para el Ministerio de Educación de la Nación, en el marco del programa “Seguimos Educando”. Ofrecen de manera gratuita cursos orientados a desarrollar habilidades digitales y para “despertar la curiosidad en temas

<sup>66</sup> <https://www.telemetro.com/nacionales/2020/06/23/meduca-apuesta-por-la-plataforma-de-educacion-virtual-ester-para-el-inicio-de-clases-a-distancia/2977996.html>

<sup>67</sup> Globant es una empresa argentina dedicada a la informática y el desarrollo de software. Está presente en 17 países trabajando para compañías como Google, Disney, EA y Santander, entre otras.

<sup>68</sup> Según consta en su Página Web, Acámica es una academia tecnológica de carreras ágiles e innovadoras creadas con empresas líderes de la industria. Formando en 2019 en habilidades digitales a 2.300 estudiantes de más de 30 países.

<sup>69</sup> Información publicada el viernes 10 de abril de 2020, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/globant-y-acamica-se-suman-al-programa-seguimos-educando-para-promover-habilidades>



como negocios, emprendimiento y tecnología”. A su vez, el Ministerio de Educación Nacional, junto con Coca Cola Argentina y la Asociación Civil Chicos.net, presentaron “ProgramON”, una iniciativa de alfabetización digital destinada a capacitar en forma gratuita a 1.200 jóvenes de entre 17 y 24 años de todo el país<sup>70</sup>. Asimismo, algunos estados provinciales en Argentina también firman convenios con las empresas privadas dedicadas a la educación y plataformas E-Learning se han expandido considerablemente en este contexto. Y en este sentido, cabe remarcar que durante el gobierno anterior (Presidencia de Mauricio Macri 2015-2019) el Estado había firmado numerosos convenios con ONG y fundaciones dándoles principal injerencia en el campo educativo, y a la fecha de publicación de este informe no se encuentra evidencia sobre la rescisión o suspensión de aquellos convenios firmados, como así tampoco de su renovación.

## 2.2. Liberación de licencias y uso de datos personales

Otra de las formas en las que se expresa el avance del sector privado se produce a través del ofrecimiento que hacen empresas como Amazon, Google, Microsoft, entre otras, respecto a la “liberación de licencias” y/o gratuidad para el acceso, uso de programas, servicio de datos, etc.

Respecto al acceso a la conectividad, la Coalición Mundial para la Educación en respuesta al COVID-19 convocada por UNESCO, plantea el acceso universal a la conectividad” y promueve para ello “Negociar asociaciones e implementar proyectos con miembros de la Coalición, especialmente telecomunicaciones y otros proveedores de servicios de Internet, para mejorar la disponibilidad y asequibilidad de la conectividad para la educación y el aprendizaje (UNESCO, 2020).

En su propuesta de proveer conectividad universal la UNESCO fomenta alianzas con empresas de telecomunicación que ofrecen servicios de Internet e impulsa políticas para declarar la conectividad como un elemento del derecho a la educación. Si bien este fin puede ser entendido como virtuoso para la sociedad en su conjunto, cabe remarcar que, a la par, también se promueven otras acciones entre las cuales están las de “difundir resultados de las evaluaciones a docentes, como una forma de demostrar

<sup>70</sup> De que se trata ProgramON la capacitación digital destinada a jóvenes de todo el país. Disponible en: <https://www.cronista.com/brandstrategy/De-que-se-trata-ProgramON-la-capacitacion-digital-destinada-a-jovenes-de-todo-el-pais-20201118-0018.html> y <https://www.cocacoladeargentina.com.ar/historias/comunidad-te-presentamos-programon--la-iniciativa-con-la-que-1-200-jovenes>

la efectividad de las plataformas digitales”, o “difusión de datos y de análisis de los logros”, “big data para entender el impacto de la educación a distancia, etc”. (OLPE, 2020)

En la actualidad ha quedado en evidencia que los “datos personales” son un insumo fundamental para la industria digital. Los desarrollos tecnológicos como big data, inteligencia artificial e Internet están dando cuenta del poder que otorgan “los datos” a quienes disponen de ellos en esta nueva etapa del capitalismo. Actualmente, los datos que se acumulan a gran escala están siendo procesados por las empresas privadas y utilizados como organizadores sociales, gracias a la posibilidad que brindan para anticipar, predecir y controlar el comportamiento de millones de sujetos/as, como así también clasificar estadísticamente a la población, segmentar la sociedad y estimular determinadas acciones desde la perspectiva mercantil del consumo por tipo usuarios.

“El capitalismo de la vigilancia reclama unilateralmente para sí la experiencia humana, entendiéndola como una materia prima gratuita que se puede traducir en datos de comportamiento. Aunque algunos de dichos datos se utilizan para mejorar productos o servicios, el resto es considerado como un excedente conductual privativo (‘propiedad’) de las propias empresas capitalistas de la vigilancia y se usan como insumo de procesos alcanzados de producción conocidos como inteligencia de máquinas, con los que se fabrican productos predictivos que prevén lo que cualquiera de ustedes hará ahora, en breve y más adelante. Por último, estos productos predictivos son comprados y vendidos en un nuevo tipo de mercado de predicciones de comportamientos que yo denomino mercados de futuros conductuales. Los capitalistas de la vigilancia se han enriquecido incesantemente con esas operaciones comerciales, pues son muchas las empresas ansiosas por apostar sobre nuestro comportamiento futuro” (Zuboff, 2020).

Las empresas que operan con el desarrollo de las herramientas digitales en el campo educativo obviamente funcionan con las mismas lógicas, recolectando, almacenando y procesando los datos personales, cada vez, de manera más automatizada y novedosa. De este modo, la “experiencia educativa”, también se incluye en la dinámica empresarial que la concibe como de “materia prima para la industria digital”; mientras que, de esta manera, las ONG, fundaciones y empresas privadas que usan estas grandes plataformas, (habilitadas por los gobiernos), pasan a tener cada vez más posibilidades para la determinación de las políticas educativas y la dominación social<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> *Bibliografía de consulta sobre el tema: Nick Srnicek (2018) Capitalismo de plataformas, Caja negra, Buenos Aires; Shoshana Zuboff (2020) La era del capitalismo de vigilancia, Ediciones Paidós y Kuehn Larry (2020) El capitalismo de plataforma virtual coloniza la educación.*

Sobre el tópico referido a la liberación de licencias por parte de las empresas se observa lo siguiente en la región de América Latina:

En **Paraguay**, la empresa Microsoft interviene liberando su licencia para el desarrollo de una plataforma virtual destinada a las clases a distancia (SITEAL/UNESCO, 2020). Por su parte, desde la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP-Auténtica) se alerta que el acuerdo con Microsoft parece haber incluido el acceso a la base de datos del Sistema Integrado para la Gestión del MEC (Sigmec) y el Registro Único del Estudiante (RUE) en los cuales está la base de información de docentes y estudiantes, ya que para ingresar a la plataforma Maestr@s conectad@s se debe utilizar los mismos datos que se utilizan para estos sistemas.

En **Perú**, la continuidad de las clases se apoya en la plataforma “Aprendo en Casa”, cuyo soporte tecnológico cuenta con la asistencia de empresas como Amazon, Microsoft y Google –con la modalidad del ofrecimiento de las licencias del software– y de empresas de telefonía que liberan el acceso para navegar el portal sin consumo de datos. En **Chile**, se habilitó el acceso a la plataforma G-Suite de Google y el Ministerio de Educación acordó con Microsoft el acceso gratuito al programa Office 365 para todas las escuelas públicas y privadas del país (plataforma que incluye versiones en línea de Word, PowerPoint, Excel y Microsoft Teams). (SITEAL/UNESCO, 2020)

Por su parte, en **Costa Rica**, la Universidad Latina de Costa Rica es una institución educativa privada que estableció una alianza con las empresas Microsoft (plataforma Teams) y Movistar (acceso gratuito para consumo de datos para la navegación en la plataforma) para dictar tutorías virtuales y apoyo a la educación a distancia a través de una plataforma virtual denominada "Camino a la U" (SITEAL/UNESCO, 2020).

En **Panamá**, el Ministerio de Educación Nacional utiliza la tecnología de la compañía Samsung para la puesta en marcha de un proyecto piloto de educación en línea que se enfoca en el desarrollo de una plataforma para estudiantes de las escuelas multigrados. El proyecto también incluye la donación de equipos (celulares y tablets) y la aplicación Samsung Home School, con contenidos educativos para docentes, alumnos y familias, y la capacitación en herramientas virtuales para directivos y docentes. En este país, los cuatro operadores telefónicos suscribieron un acuerdo con el Gobierno para el uso de Internet móvil de forma gratuita para

estudiantes (“Plan Educativo Solidario”). Según información del Magisterio Panameño Unido, son muy escasos los celulares y tabletas distribuidos con respecto a la necesidad existente. Acerca del acceso a Internet gratuito, también aclaran que se requiere de trámites burocráticos complejos que desalientan y pocas personas han podido acceder a este beneficio, y además el uso está limitado por los horarios y la exigencia de contar con líneas Tigo (SITEAL/UNESCO, 2020).

En **Argentina**, el Gobierno nacional ha acordado con las principales compañías de telefonía celular<sup>72</sup> la liberación del uso de datos en los sitios web de las universidades en sus respectivas plataformas educativas, de modo tal que los estudiantes puedan beneficiarse con la navegación gratuita en los mismos<sup>73</sup>. En lo referido al uso de los datos personales por parte de las empresas, desde la organización gremial CTERA ya se venía denunciando la situación. Se pone por caso uno de los ejemplos más evidentes que se da a través del uso de la información personal de la totalidad de docentes que, por diversos convenios provinciales, han quedado obligados a percibir sus salarios en el ámbito de la banca privada. Estos Bancos privados haciendo uso de la base de datos, envían permanente, vía email y aplicaciones de telefonía celular una serie de promociones de cursos, contenidos y/o servicios educativos que promueven las fundaciones, ONG y empresas privadas, como el caso del Grupo Petersen<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Movistar, Claro y Personal.

<sup>73</sup> Tomado del Portal Nodal: <https://www.nodal.am/2020/04/argentina-el-gobierno-habilita-el-acceso-gratuito-a-las-plataformas-educativas/>

<sup>74</sup> La Fundación Grupo Petersen (Fundación Banco San Juan, Fundación Banco Santa Fe, Fundación Banco Entre Ríos y Fundación Banco Santa Cruz) organizó un certamen de “Innovación Educativa”. A los/as ganadores/as, se les otorga dinero para ser destinado a la ampliación y/o mejora de infraestructura, equipamiento o capacitación en el marco del proyecto elaborado. En Argentina se presentaron alrededor de 600 docentes de 154 escuelas a quienes se le pide participar de una etapa de capacitación virtual en ABP (Aprendizaje basado en Proyectos), dictada durante tres meses a través del Campus Educativo de FGP. El módulo sobre “políticas educativas” de estos cursos están directamente estructurados desde los marcos teóricos con perspectiva empresarial contando con docentes que cuentan con antecedentes de trabajo en Siemens, Bosh, Bunge y Born, ICBC, Unidad Com, Ciencias para todos, Standard Bank, FIEL, Grupo Sophia, Compromiso, Qatar Foundation, Siderar, Las Marías, Petrobras, Universidad Argentina de la Empresa y en reparticiones educativas del Estado en períodos de gobiernos conservadores y de derecha.

## 2.3. Recursos y materiales didácticos

Los bancos de recursos pedagógicos y materiales didácticos con contenidos propios, es otro de los formatos que utilizan los sectores privados para incidir en las políticas educativas de los países, poniendo a disposición de los Estados un conjunto de plataformas, productos, información y servicios educativos, habitualmente conocidos como “contenidos enlatados”.

El BID, en su recomendación de hacer alianzas con socios regionales que tengan experiencia en producción televisiva, toma como ejemplos a Plaza Sésamo y Disney TV: “pusieron a disposición de la región contenido educativo gratuito, tanto para televisión, redes sociales y medios impresos”. El BID dio apoyo financiero a Sesame Workshop con el objetivo de que la productora proporcione contenido de televisión educativa a niños en edad preescolar en América Latina y el Caribe durante la pandemia del COVID-19. La programación se pone a disposición de los ministerios de educación y canales de televisión pública de la región. Lewis Kofsky<sup>75</sup>, al respecto, expresó que la alianza con el BID les da la oportunidad de llevar contenido educativo a millones de niños y niñas en la región y a su vez brindar apoyo a los ministerios de educación. Sesame Street se produce con un marco curricular para niños, que incluye desarrollo cognitivo, socioemocional y físico y además plantean que la audiencia puede tener mayor interacción con la programación televisiva, a través de contenidos que se distribuyen por WhatsApp.

Por su parte, la Coalición Mundial para la Educación en respuesta al COVID-19 lanzada por la UNESCO presenta lo que dio en llamar “soluciones y recomendaciones de aprendizaje a distancia”<sup>76</sup>. Se trata de un listado de aplicaciones, plataformas y recursos educativos para padres, maestros, escuelas y administradores escolares, especificando que “la mayoría de las soluciones seleccionadas son gratuitas”. La UNESCO aclara que estas “soluciones” no cuentan con su respaldo explícito; sin embargo, no sólo las presenta como “soluciones” sino que también las aloja en su Página Web y las promociona reconociendo que las mismas tienen “una sólida base de usuarios y pruebas de impacto”. Se trata de una propuesta clasificada en diversas categorías, que en este estudio no desarrollaremos en su totalidad debido a que sólo nos focalizaremos en las más representativas a la hora de analizar la tendencia privatizadora y mercantilista en el campo educativo a través de la utilización de recursos contenidos “enlatados”.

<sup>75</sup> Vicepresidente y Gerente General de América Latina y Productor Ejecutivo de Sesame Workshop Internacional, entre otros.

<sup>76</sup> Fuente UNESCO, 2020. En: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/solutions>

En la categoría “Sistemas de gestión de aprendizaje digital” se encuentran, entre otros, la herramienta de Google (Google Classroom) para el armado de clases de forma remota, como así también la herramienta CenturyTech (definida como “vías de aprendizaje personal con micro lecciones para abordar las lagunas en el conocimiento, desafiar a los estudiantes y promover la retención de la memoria a largo plazo”). Se trata de una herramienta arancelada que en su concepción teórica combina el aprendizaje de la ciencia, la inteligencia artificial y la neurociencia. Otra categoría que ofrece UNESCO es el “Contenido de aprendizaje autodirigido”. Allí encontramos a Code.org (Hora del Código) es una base de recursos de codificación categorizados por materia para estudiantes de primera infancia hasta nivel secundario ofrecidos de forma gratuita; cuenta entre sus patrocinadores a Amazon, Facebook, Google, Microsoft, Teach for America. En esta categoría también alojan a BYJU's Learning app<sup>77</sup> (empresa de tecnología educativa que desde su plataforma vende paquetes con contenido educativo para diferentes grados y niveles de aprendizaje); Khan Academy es una ONG que opera desde un Sitio web, con interfaces de programación de aplicaciones relacionadas, aplicaciones móviles y servicios en línea, contenidos descargables, otros productos y servicios de la Compañía que, con una fuerte presencia en los EE.UU., también tiene incidencia en algunos países de la región<sup>78</sup>. Otra de las herramientas que la UNESCO aloja en este espacio es “Contenidos ProFuturo”; se trata de una iniciativa de la Fundación privada Profuturo<sup>79</sup>, creada en el año 2016 por la Fundación Telefónica y Fundación “La Caixa”, desde la que ofrecen recursos en diferentes áreas temáticas para estudiantes. En este apartado UNESCO también tiene la categoría “Repositorios externos de soluciones de educación a distancia”. Allí encontramos a la Coalición empresarial mundial para la educación, quien ofrece una lista de plataformas de aprendizaje electrónico, plataforma de intercambio de información y plataformas de comunicación.

Al observar los casos nacionales se encuentra que, en **Brasil**, una de las editoriales que forman parte del Portal de la Revista de la Coordinación para la Mejora del Personal de Educación Superior (CAPES), denominada Royal Society Publishing ofrece actividades, recursos y videos para docentes de varios niveles académicos de acceso gratuito. En **Costa Rica**, el Ministerio de Educación Pública (MEP), como parte de la estrategia “Aprendo en casa”, articula una serie de alianzas público-privadas con proveedores como Pearson y Age of Learning para el aprendizaje del idioma

<sup>77</sup> Página web oficial: <https://byjus.com/me/>

<sup>78</sup> Página web oficial: <https://es.khanacademy.org/>

<sup>79</sup> Página web oficial: <https://profuturo.education/>

inglés. Ambas empresas proporcionan materiales, tecnologías y servicios educativos a profesores y alumnos a través de plataformas digitales habilitando el uso gratuito (SITEAL/UNESCO, 2020).

En el caso de **Perú**, la plataforma “Aprendo en Casa” sumó nuevos contenidos cedidos por empresas internacionales –como Amazon, Plaza Sésamo, Movistar TV y Fundación BBVA– para ser difundidos tanto desde la plataforma como en TV y radio (SITEAL/UNESCO, 2020).

En **Chile**, el portal educarchile realizado en convenio de colaboración entre la Fundación Chile y el Ministerio de Educación de Chile, comparte la iniciativa “Aprendo en Casa”<sup>80</sup> que coordinan ecosiSTEAM<sup>81</sup>, la oficina regional de Harvard en Chile, Ashoka y que cuenta con el apoyo de la Embajada Estados Unidos. La propuesta incluye contenidos educativos, recursos y orientaciones en formatos digitales para el desarrollo de los aprendizajes basados en las perspectivas del liderazgo y el emprendimiento. Esta alianza se encuentra presente en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y España (SITEAL/UNESCO, 2020).

En **Argentina**, el Ministerio de Educación de la Nación pone a disposición de la comunidad educativa una Biblioteca Digital con libros electrónicos y otros recursos digitales. Se trata de un esfuerzo en conjunto de treinta editoriales argentinas, con el apoyo y acompañamiento de la Cámara Argentina del Libro (CAL), Cámara Argentina de Publicaciones (CAP) y la Fundación El Libro, junto a la plataforma del grupo Vdatec<sup>82</sup>.

En **Paraguay** el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) en el marco del programa “Tu escuela en casa” implementa la emisión de contenidos educativos a través de canales de televisión. En este sentido, en mayo de 2020 se firma un acuerdo con la empresa Unicanal para la cooperación mutua, que establece que la empresa pone a disposición del MEC un espacio de aire de televisión abierta, y este se compromete a proveer contenidos educativos quedando establecido que la propiedad de la producción desarrollada en el marco del convenio será exclusiva de ambas

<sup>80</sup> Ver portal en <https://www.educarchile.cl/>. Última consulta el 11/12/2020.

<sup>81</sup> En el año 2018 se crea el Consejo Chile-Estados Unidos para la Ciencia la Tecnología e Innovación y en ese marco se inscribe ecosiSTEAM como un programa de la Oficina Regional de la Universidad de Harvard y el apoyo de la Embajada de los EE.UU. Página Web: <https://www.ecosisteam.cl/>

<sup>82</sup> Información publicada el jueves 28 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-educacion-de-la-nacion-lanzo-la-biblioteca-digital>

partes. También existe “Siembra Digital” que es un proyecto que nace del laboratorio pedagógico de la Federación de Industrias Creativas de este país, la cual reúne a organizaciones y empresas del sector de la economía, estimulando las relaciones con organismos públicos, privados y académicos. Desde lo pedagógico se propone como una plataforma de recursos que busca transformar el modelo educativo local. Toma como base el programa del MEC y fue creado a partir de una asociación entre dos empresas paraguayas: Editorial En Alianza y Software Natura.

El programa “Textos digitales” brinda ejercicios prácticos para los alumnos. En la propia plataforma plantean los aprendizajes basados en la neurociencia y en lo que llaman “aprendizaje del currículum en espiral” (enseñanza de temas y contenidos de manera que sean reconsiderados, resignificados y repetidos por el alumno de manera que la información y el aprendizaje se almacenen en la memoria a largo plazo). También plantean el “aprendizaje de la conciencia emocional” que “brinda estrategias que ayudan a identificar, comprender y manejar las emociones, tanto positivas como negativas, en uno mismo y en los demás”<sup>83</sup>. El Ministerio firmó también varios convenios específicos con la OEI para el desarrollo de planes de clases, textos, plataformas y contenidos digitales, impresión de materiales<sup>84</sup>.

Respecto a los contenidos educativos, también se han realizado distintos acuerdos con operadoras de televisión. En **Chile** se acordó con operadoras de televisión paga<sup>85</sup> para que incluyan en sus grillas la programación de la señal de TV Educa Chile. En **Honduras**, el gobierno ha implementado la estrategia “Te queremos estudiando en casa”, con colaboración de la Asociación de Cable Operadores del país, para que los niños, niñas y adolescentes continúen su aprendizaje por medios televisivos. De modo similar, los estudiantes de premedia y media de **Panamá** tienen clases por televisión a través del programa “Conéctate con la estrella”, en una alianza establecida con operadoras privadas.

<sup>83</sup> En: <https://siembradigital.com.py/>

<sup>84</sup> Los convenios se pueden consultar en [https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/consultas/lista/6](https://www.mec.gov.py/cms_v2/consultas/lista/6) el Convenio del 30/04/20 en [https://www.mec.gov.py/documentos/documentos\\_resoluciones/74738?style=original](https://www.mec.gov.py/documentos/documentos_resoluciones/74738?style=original)

<sup>85</sup> Entre estas operadoras se encuentran Entel, Movistar, Claro, VTR, DirecTV, GTD, Tuves y Mundo Pacífico. <https://plataformas.news/alianzas/nota/mas-de-20-operadores-de-tv-paga-se-unen-a-transmision-de-tv-educa-chile>



## 2.4. Equipos y dispositivos tecnológicos

La provisión de equipos de computación y/o dispositivos es otra de las maneras en que el sector privado también tiene injerencia en los sistemas educativos. Las donaciones y/o distribución gratuita de equipos (computadores, telefonía celular, etc.) para la docencia y el estudiantado es presentada como “generosidad” de las empresas a los efectos de contribuir con el achicamiento de la “brecha digital”. Sin embargo, estas “donaciones”, son claras imágenes de la versión filantrópica de las tendencias privatizadoras, que detrás de su aparente desinterés económico, buscan instalar sus ideas, programas y aplicaciones propias de la empresa donante, con los objetivos de instalarse cada vez más en los mercados y generar dependencias a los usuarios en el uso de los respectivos productos.

En el contexto de pandemia ningún país de la región ha implementado una política pública de inversión en la compra y distribución de equipos con alcance universal a la población demandante. Por el contrario, solo se han observado algunos casos de donaciones y/o distribuciones gratuitas de equipos, que resultan totalmente insuficientes frente a las grandes necesidades de vastos sectores de la población carente de recursos tecnológicos.

En el contexto de pandemia, el Ministerio de Educación de Chile decidió adelantar un mes la entrega de 122.000 computadores destinados a estudiantes de 7° básico de los establecimientos públicos y particulares subvencionados, cuya entrega ya estaba planificada en el marco del Programa Becas TIC de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Estas notebooks distribuidas tienen incorporados 50 programas educativos e incluyen 11 meses de acceso sin costo a internet para las/los estudiantes<sup>86</sup>. Por otro lado, les donarán 16.500 *tablets*, en el marco de la iniciativa “Siempre por Chile” que agrupa a empresas y empresarios convocados por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). El aporte del sector privado cuenta también con la participación de la Corporación Cultural de la Cámara Chilena de Construcción (CChC) y de la empresa Lenovo, que participa como *partner* tecnológico de la iniciativa (SITEAL/UNESCO, 2020).

En el caso de **Colombia**, se registra la entrega en forma gratuita de más de 83.000 equipos a estudiantes y docentes de todo el país<sup>87</sup>. Acción que estuvo a

<sup>86</sup> Página Ministerio de Educación: <https://www.mineduc.cl/becas-tic-se-adelanta-entrega-de-122-mil-notebooks-con-internet-gratis/>

<sup>87</sup> Página del Ministerio de Educación de Colombia: <https://www.mineducacion.gov.co/portalsalaprensa/Noticias/397203:Comienza-trabajo-articulado-para-entregar-mas-de-83-000-equipos-a-estudiantes-y-docentes-del-pais>

cargo de “Computadores para Educar”<sup>88</sup>, un programa estatal que ya venía funcionando en el país desde el período prepandemia.

En **El Salvador**, el Ministerio de Educación recibió por parte del gerente general de una importante empresa de tecnología, el donativo de 180 *tablets* con el propósito de proveer de insumos al Ministerio de Educación (MINED) en apoyo a su "Plan de Continuidad Educativa"(SITEAL/UNESCO, 2020).

En **Panamá**, tal como se menciona en el ítem 2.2 de este capítulo, la compañía Samsung realiza la donación de equipos celulares y *tablets* en el marco del convenio con Ministerio de Educación Nacional. Incluye aplicación Samsung Home School, con contenidos educativos (SITEAL/UNESCO, 2020).

En **Paraguay**, el MEC entregó equipos informáticos a Centros de Educación Básica y Centros de Educación Media para personas jóvenes y adultas en contexto de encierro, ubicadas en el Departamento de Itapúa. La entrega se realizó en el marco del convenio interinstitucional entre el MEC y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), con el objetivo de garantizar la continuidad de la educación a distancia. Además, directivos y encargados de los centros retiraron textos educativos para estudiantes y materiales didácticos para docentes. Muchos de estos recursos se ofrecen en alianza con actores del sector privado. En este país, la compañía TIGO donó computadoras con conectividad para ser entregadas a instituciones educativas de comunidades indígenas (SITEAL/UNESCO, 2020).

En el caso del **Perú**, “el Ministerio de Educación adquirió tabletas que serán distribuidas con un código personalizado donde se incluye el nombre de los estudiantes y los docentes que las recibirán. Los equipos tienen los nombres del colegio y de la región, un código, un usuario y una contraseña del correo ‘Aprendo en casa’. Las tabletas cuentan con un gestor de contenidos diseñado para organizar el material educativo de Aprendo en casa, de acuerdo al perfil de cada alumno o docente usuario, de modo que accedan a recursos digitales apropiados para el desarrollo de sus competencias”<sup>89</sup>.

En Argentina, en el marco del Plan Federal “Juana Manso”, se distribuyeron 130.000 dispositivos (computadoras y tabletas) en las regiones y escuelas que

<sup>88</sup> Se trata de un programa del Gobierno Nacional para la gestión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>89</sup> Nota de La República, del 24/11/20. En: <https://larepublica.pe/sociedad/2020/11/24/tablets-que-recibiran-alumnos-y-docentes-son-personalizadas-afirma-minedu/>

concentran indicadores más altos de pobreza infantil (NOA, NEA y Conurbano Bonaerense) y el gobierno nacional utilizó los 21 millones (dólares estadounidenses) que el Estado tenía depositados en el Fondo Monetario Internacional (FMI) para destinarlos a la adquisición de 70 mil nuevas computadoras (SITEAL/UNESCO, 2020). Por otro lado, en este país, el UNICEF brinda acompañamiento a las acciones del MEN mediante dos iniciativas; una de ellas es “Generación Única” que, si bien es una alianza preexistente, tiene como principal objetivo en la coyuntura garantizar el acceso y la sostenibilidad de la infraestructura tecnológica en escuelas secundarias de contextos vulnerables y rurales<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Convenio entre Educación y UNICEF a favor de estudiantes. Disponible en: <https://www.noticiasargentinas.com.ar/estudiantes/convenio-educacion-y-unicef-favor-n82823>

## Capítulo 3

# SITUACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE EN CONTEXTO DE PANDEMIA

La situación cambiante del contexto que transitamos, y la incertidumbre sobre la definitiva superación de la pandemia provocada por la expansión del coronavirus (COVID-19) al momento de realizar el presente informe, dificultan establecer definiciones concretas respecto a las consecuencias que tendrá esta crisis en el mediano y largo plazo en las condiciones de trabajo docente en las naciones de América Latina. Igualmente, con la información disponible al momento es posible delinear algunas tendencias que están teniendo lugar en los distintos países analizados, respecto de las condiciones laborales y del trabajo docente en este escenario.

Tal como se ha mencionado en los capítulos anteriores, el cierre casi total de los establecimientos educativos como una de las principales respuestas de los Estados nacionales frente a la pandemia, significó montar una propuesta alternativa general para el sostenimiento y la continuidad pedagógica en un contexto de no presencialidad, dado el confinamiento definido en la gran mayoría de los países. Esto implicó el pasaje de un trabajo institucional regular con presencia continua en los establecimientos escolares a la realización de las tareas en las propias viviendas de las y los educadores, y casi exclusivamente con sus propios recursos personales y familiares. Este pasaje supuso una transformación integral en las condiciones y organización de trabajo de las/os docentes, con impacto en todas sus dimensiones: horario que conforma la jornada laboral, recursos y mobiliario, apoyo de pares y de superiores jerárquicos, posibilidades de previsión y canales de comunicación. Asimismo, se generaron una serie de exigencias inéditas para las/los docentes, en quienes recayeron gran parte de las acciones orientadas a sostener la presencia de los Estados en las comunidades y los hogares, excediendo, incluso el campo estrictamente pedagógico.

Para analizar la situación del trabajo docente en este contexto, resulta fundamental considerar para este informe:

1. El rol que tomó el Estado en los diferentes países del subcontinente, en términos de respuesta frente al escenario pandémico y la orientación definida en el entramado de las políticas públicas estatales (nacionales, provinciales y municipales) priorizando el campo de la salud y la bioseguridad, a los efectos de garantizar el derecho a

la vida para el conjunto de la población de cada país. Por lo que resulta fundamental considerar cuál era la situación previa a la crisis en cada país, en cuanto a la orientación de las políticas públicas.

Asimismo, hay que considerar que “la respuesta a la pandemia y al manejo de la política educativa durante la emergencia sanitaria, es una respuesta eminentemente política e ideológica. Las tendencias con mirada empresarial y comercializadora que se observan no han surgido durante la pandemia, sino que han encontrado en esta un nicho para consolidarse, ante Estados que se deshacen de su responsabilizan de garantizar los derechos, entre ellos, el derecho a la educación pública”<sup>91</sup>.

**2.** El modo en que la presente crisis impactó en la situación de las/os trabajadoras/es en general, y de las/os docentes en particular, en los diferentes países de Latinoamérica, según el punto de partida en el que se encontraban al momento del impacto de la pandemia y las diferentes medidas que se fueron instituyendo durante la misma para el campo laboral. Especialmente en términos de presupuesto, infraestructura y recursos, y garantía de derechos sociales, políticos, laborales, educativos y culturales, de cobertura y protección sanitaria, entre otros.

Cabe destacar que, respecto al punto 1, se observa una situación aún más desfavorable en aquellos países donde la emergencia sanitaria y social resultó un marco propicio para la imposición de una serie de medidas y la aprobación de leyes sociales regresivas para el conjunto de la población. En estos países se fueron alterando las relaciones de trabajo en el sector público y en el privado, y debilitando las políticas nacionales de protección social y derechos vigentes, abriendo las puertas para la incursión de las empresas privadas, sobre todo en áreas estratégicas, por ejemplo, la educación.

Tanto las reformas neoliberales iniciadas hace tiempo (**Perú, Colombia y Chile**) como los recientes dismantelamientos del Estado de Bienestar (**Brasil, Uruguay, Honduras, Paraguay**)<sup>92</sup> trajeron como consecuencia la erosión de los derechos sociales relacionados al trabajo en gran parte de la región; y, por otro lado, el progresivo

<sup>91</sup> Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (2020) “El comercio educativo, un hilo conductor pre y post pandemia”, <https://www.observatorioeducacion.org/noticias/el-comercio-educativo-un-hilo-conductor-pre-y-post-pandemia>

<sup>92</sup> Nos referimos al giro en las políticas de la región que comenzaron con el derrocamiento del expresidente de Honduras, Manuel Zelaya, en el año 2009, y que siguió en Paraguay, con el caso de Fernando Lugo, en 2014, y luego en Brasil con la expresidenta Dilma Rousseff, en 2016. En el caso de Uruguay, en marzo 2020, asume un gobierno de derecha al ganar las elecciones, luego de 15 años de gobiernos del Frente Amplio.

establecimiento de una estructura laboral más segmentada, polarizada (según el peso del empleo formalizado en cada país y su estabilidad) y precarizada, en muchos de los casos. Lo mencionado anteriormente produjo un acceso cada vez más diferenciado para las/os trabajadoras/es respecto de la salud, la educación, la protección social, los derechos laborales y previsionales. A lo que se suma que, en varios de dichos países además se aplicaron recortes y/o rebajas salariales, se focalizaron en el sector privado, pero con fuerte incidencia también en el público.

En este capítulo se presentan “tendencias” que, naturalmente, tienen un importante impacto regresivo en términos generales, más allá de las situaciones particulares y dispares. En tal sentido, dichas tendencias fueron tipificadas a través de la información obtenida en cuatro ejes analíticos que, desde nuestra perspectiva, mejor representan el estado de situación del trabajo docente frente a la crisis desatada por la pandemia:

1. Precarización de las condiciones laborales y salariales del gremio docente.
2. Intensificación de la tarea docente en contexto de pandemia.
3. Exigencias desmedidas en la formación/capacitación docente para la enseñanza con modalidad virtual.
4. Insuficiencia de recursos materiales para la enseñanza en la virtualidad.

Seguidamente se sintetizan estas tendencias sobre el tiempo de pandemia para el trabajo docente en el conjunto de los países.

### 3.1. Precarización de las condiciones laborales y salariales de los/as docentes

En los países que ya han realizado o que se encuentran realizando actualmente procesos de reformas educativas de sesgo neoliberal, se observa la tendencia de la supresión de la estabilidad laboral de las/os docentes (modificaciones estatutarias y normativas, etc., como en el caso de **Brasil, Colombia, Uruguay y Panamá**), la ampliación del poder de supervisión y control sobre las/os trabajadoras/es, la adopción del pago de salarios según evaluaciones y otros mecanismos de rendición de cuentas. También se observa la erosión de los derechos laborales conquistados (por ejemplo, **Brasil, Colombia, Uruguay, Chile, Paraguay, Honduras**), restricción en el goce de licencias (**Paraguay y Brasil**). En el caso de **Honduras**, retrasos en el pago de salarios y suspensiones. En **Paraguay**, se suspendió el incremento previsto para el segundo semestre del año

2020. Por otro lado, también se registran rebajas salariales y despidos arbitrarios, como por ejemplo en **Chile, Perú y Brasil**. Los recortes en las remuneraciones de docentes del sector privado se registraron en **Costa Rica, Chile y Perú**, mientras que el recorte salarial en **Uruguay y Brasil** fue para ambos sectores (público y privado).

Otra tendencia observada es la inexistencia de normativa o acuerdos regulatorios específicos (referidos al trabajo docente) respecto de las condiciones laborales en contexto de pandemia, a excepción de **Argentina**, donde la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) firmó con el Estado Nacional Acuerdos Paritarios reguladores del trabajo docente en contexto de pandemia.

Cabe destacar que, en algunos países, se observa una ofensiva y ataque sistemático desde los sectores conservadores hacia las y los docentes, desprestigiando principalmente a aquellos del sector público (caso **Brasil** y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en **Argentina**), llegando incluso a las amenazas de muerte a referentes sindicales y sociales (caso específico en **Colombia**).

A continuación, se describen algunas de las medidas particulares tomadas en cada país, que dan cuenta de esta precarización del trabajo docente que se llevó a cabo durante en contexto de pandemia:

En **Brasil** no existió una disposición central que definiera el aislamiento social y el cierre de escuelas, pero la mayor parte de los Estados a nivel subnacional tomaron esta medida, a contramano del Poder Ejecutivo nacional. Según la investigadora Aparecida Neri de Souza<sup>93</sup> de la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), actualmente se asiste a un entramado normativo que se yuxtapone a la reforma laboral del año 2017<sup>94</sup> promovida por el gobierno de Jair Bolsonaro en la que se apunta a la destrucción de derechos vinculados al trabajo. La Federación de Sindicatos de Docentes de Instituciones Federales de Educación Superior y Educación Técnica y Tecnológica Básica (PROIFES) manifestó que: “el gobierno brasileño tiene también la intención de realizar una ‘Reforma Administrativa’, que potencialmente podría afectar de forma bastante negativa a las/os trabajadoras/es públicos; pero en este

<sup>93</sup> Intervención en el Panel de la Red ESTRADO “Trabajo docente en la pandemia en América Latina: análisis de las políticas educativas en Paraguay, Brasil, Ecuador y Uruguay”, transmitido el 07/10/2020. En línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=VmxMFuIMLRY>

<sup>94</sup> Ley 13.467/2017, que modificó sustancialmente el sistema de regulación social del trabajo y protección en Brasil. Véase la Contribución crítica a la Reforma Laboral (2017) del Centro, en línea en: <https://www.cesit.net.br/dossie-reforma-trabalhista/>

momento no se sabe si esa iniciativa irá prosperar o no". Asimismo, el gremio refiere que hubo diversas tentativas de reducir los salarios de trabajadores públicos (incluidos los profesores federales) en un 25%, con igual reducción de su jornada de trabajo, pero que no prosperó como resultado de una fuerte articulación las personas trabajadoras y sus entidades representativas. Por su parte, la Confederación Nacional de Trabajadores de Educación (CNTE) manifestó que "la pandemia afectó enormemente las condiciones laborales de las/os docentes brasileños, con casos generalizados de despidos de docentes con contrato temporal. En cuanto a los derechos sindicales, hubo un caso específico de amenaza de despido de dirigentes electos, caso que fue denunciado y remitido a la OIT por la central sindical a la que está afiliada la CNTE".

En **Colombia**, según la información suministrada por la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU), se suspendieron los términos para la negociación colectiva, así como las comisiones de estudio y académicas. Por su parte, la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) refiere al rechazo del gremio respecto del Proyecto de Ley 094, que propone reglamentar la denominada "Educación en casa", atentando contra la escuela pública y el trabajo docente. Según información suministrada por el gremio ASPU, adicionalmente, se rechazó desde las centrales sindicales la sanción del Decreto 1174 que autoriza y promueve el trabajo por horas, modificándose muchos parámetros de estabilidad laboral y de seguridad social (prestaciones como pensiones, cesantías, primas, vacaciones y servicios de salud), afectando así el piso de protección social, la estabilidad laboral, los derechos al salario digno, a la salud y a las pensiones de trabajadores. En este contexto hay una gran movilización del conjunto del magisterio junto a otras organizaciones sociales y políticas, frente a las respuestas autoritarias del gobierno colombiano, la represión e incremento de las amenazas de muerte, violencia hacia los sindicatos, y asesinato de líderes sociales, lo que fue denunciado de forma contundente en las jornadas de Paro Nacional del Magisterio Colombiano del 20 y 21/10/20<sup>95</sup>.

En **Chile**, desde el Colegio de Profesores de Chile (CPC) se observa con preocupación que las medidas dispuestas por la autoridad en materia educacional parecen responder a la misma lógica cuestionada en el estallido social del 18 de octubre de 2019, desconociendo la imperiosa necesidad de superar los profundos niveles de

<sup>95</sup> FECODE (2020). *Rechazamos la persecución, amenazas y señalamientos contra FECODE y la CUT*. En Boletín de Prensa Nro. 24, Derechos Humanos. Consultado el 21/12/20 en: [https://www.fecode.edu.co/images/Boletines\\_de\\_Prensa\\_2020/BOLETIN\\_DE\\_PRENSA\\_N\\_24\\_de\\_2020.pdf](https://www.fecode.edu.co/images/Boletines_de_Prensa_2020/BOLETIN_DE_PRENSA_N_24_de_2020.pdf),



desigualdad social<sup>96</sup>. Desde el CPC se menciona que en el caso de las/os docentes del sector público no hubo modificaciones ni recortes en sus salarios, quienes han percibido sus haberes sin cambios con respecto al periodo prepandemia. En el caso de los colegios particulares subvencionados, del sector privado, a las/os docentes se les realizó un “contrato nuevo”<sup>97</sup> lo que implica modificaciones sustanciales en cuanto a garantizar derechos laborales de trabajadores ante el cambio de escenario.

En **Costa Rica**, la Asociación Nacional de Educadoras y Educadores de Costa Rica (ANDE), expresa que en el contexto de la pandemia hubo una afectación sufrida por un segmento de docentes, que cada año debe recibir un incentivo por zona, y durante el transcurso del año 2020 no se les pagó dicho ítem en la remuneración. A nivel general, tampoco se pagaron los ajustes semestrales por costo de vida.

Respecto a **Honduras**, según lo manifestado por el Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureña (COLPROSUMAH), entre los principales impactos de la pandemia en el trabajo docente se encuentran los retrasos salariales en el pago de las remuneraciones a las/os docentes, junto a la falta de recursos, dispositivos tecnológicos y formación previa en el uso de nuevas herramientas y dispositivos para acercarse a las/os estudiantes e impartir sus clases. No hubo cambios normativos en el sector público docente y en el caso del sector privado se expidió una normativa para suspender temporalmente a las personas trabajadoras. A partir de esta normativa, en instituciones educativas y universidades del sector privado existen actualmente miles de docentes suspendidos, incluyendo grupos de profesores contratados por las Universidades Nacionales. El Ministerio de Educación hondureño intentó establecer la promoción automática de las/os estudiantes para no pagar los salarios a las/os maestras/os; y terminar el año escolar en el mes de agosto para no cancelar los salarios docentes adeudados (dos meses). Debido a la campaña en contra llevada adelante por el COLPROSUMAH, esta normativa no fue aprobada por el Congreso Nacional de Honduras.

En **Panamá**, de acuerdo con el Magisterio Panameño Unido (MPU), que nuclea a docentes del sector estatal, el gremio docente no contaba con recursos para hacer frente a las necesidades de la educación a distancia, lo cual ha sido motivo de protestas

<sup>96</sup> Documento “Plan educativo de emergencia para enfrentar la crisis sanitaria: propuesta del Magisterio”, Abril 2020, Santiago de Chile, pág.1. Consultado el 10/11/20: <http://www.colegiodeprofesores.cl/2020/04/02/plan-educativo-de-emergencia-para-enfrentar-la-crisis-sanitaria-propuestas-del-magisterio/>

<sup>97</sup> Entrevista a referente del CPC, realizada el 20/11/20.

y conflictos. No se ha visto reducido su salario ni ha habido despidos. Se plantea una "semipresencialidad" sin ninguna garantía de seguridad sanitaria. Por otro lado, hay una iniciativa de ley que avanzaría en la precarización del trabajo docente, ya que las/os docentes serían despedidos de tener dos evaluaciones negativas.

En **Paraguay**, según expresó el sindicato nacional Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP-Auténtica), actualmente muchas/os docentes no alcanzan a cobrar el salario mínimo y en el país se suspendió el aumento salarial previsto para el segundo semestre de 2020. Los gremios denuncian que el gobierno "está aprovechando esta pandemia para recortar "derechos adquiridos", como la bonificación familiar, maternidad y el 16% de reajuste salarial que debían cobrar desde julio, pero que fue suspendido"<sup>98</sup> y sólo se habilitó la contratación de suplentes para las licencias por maternidad hasta el 14 de agosto. Este ajuste se ampara en la Ley de Emergencia Sanitaria sancionada por la pandemia y se está previendo una reforma educativa más amplia que OTEP-Auténtica evalúa de modo negativo.

En **Perú**, el referente del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), Hamer Eduardo Villena Zúñiga, manifiesta que "los salarios no se vulneraron, pero las tareas se incrementaron, ya que los docentes tienen que laborar doce horas diarias para poder realizar sus actividades del programa lanzado por el Gobierno, 'Aprendo en Casa', por las limitaciones y fallas de conectividad en internet". De acuerdo con reciente información suministrada por el SUTEP<sup>99</sup> 15.000 docentes fueron despedidos sin respetar el debido proceso, en diferentes circunstancias; 5.000 de ellos fueron sometidos a una prueba estandarizada con un marco legal que no les correspondía. Los demás educadores fueron despedidos, despojados de su nombramiento y de sus derechos, sin ningún beneficio ni reconocimiento de sus derechos adquiridos por más de 30 años de servicio.

En **Uruguay**; según la Federación Uruguaya de Magisterio y Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP), que nuclea docentes del sector estatal, la pandemia no tuvo impacto en la situación laboral y salarial de docentes efectivos, pero sí en la de suplentes. Asimismo, según expresa La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), lo que hubo fue un aumento de la cantidad de horas de trabajo.

<sup>98</sup> <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/10/06/no-hubo-aprendizaje-este-ano-dicen-los-docentes/>

<sup>99</sup> Véase Comunicación en línea de la IEAL, "Privatización y comercio en el Perú": <https://www.ctera.org.ar/index.php/internacionales/item/3676-privatizacion-y-comercio-educativo-en-peru>

La investigadora Eloisa Bordoli<sup>100</sup> plantea hay que tener en cuenta que con la asunción de una nueva administración en el gobierno del país en el 2020, se instala no sólo otra coyuntura social a raíz de la emergencia sanitaria, sino también se asiste a un conjunto de cambios que modificaron drásticamente la agenda de derechos conquistada en los años anteriores: 1) bajan los salarios públicos en este período; 2) recorte en el presupuesto del Estado, 3) se establecen modificaciones en el diseño institucional de las empresas públicas, y de la educación pública. Respecto del impacto de la pandemia en el trabajo docente, la investigadora describe que hay un deterioro de las condiciones laborales y de salud:

La domesticación de lo escolar, en el sentido de llevar el aula al hogar, el teletrabajo, así como los efectos sociales y económicos producidos por la pandemia y el ajuste neoliberal, producen efectos en las condiciones laborales y de salud de las/os docentes (...) La virtualización de la enseñanza y las modalidades híbridas actuales que estamos desarrollando han provocado un aumento del trabajo a destajo sin límites horarios. Esto ha tenido efectos en la salud docente: problemas posturales, problemas de columna, aumento del estrés, estrés permanente, descontento, malestar frente a la tarea, un estado de preocupación y ansiedad, entre otros<sup>101</sup>.

En cuanto a **Venezuela**, según informa la Federación de Educadores de Venezuela (FEV), se profundizó la precariedad en las condiciones laborales y salariales ya existentes antes de la pandemia. Quedaron suspendidos en forma casi total los beneficios contenidos en la convención colectiva y el fondo destinado a garantizar la seguridad social de docentes y sus familiares. Por su lado, la Federación Venezolana de Maestros (FVM), que abarca los niveles desde inicial hasta formación técnico profesional de gestión estatal, coincide en señalar que actualmente no existe protección social de ningún tipo para los educadores y sus familiares. Asimismo, refieren que existe un proceso inflacionario que impide el desarrollo y el cumplimiento de la Convención Colectiva y que ha devaluado su salario. Si bien, se respetan los derechos sindicales de tomar licencias y protestar, el FVM denuncia que en algunos casos se han aplicado sanciones, amenazas de despido y suspensión de salarios.

Con referencia a **El Salvador**, la organización gremial Asociación Nacional de Educadores de El Salvador 21 de junio (ANDES 21 de junio), plantea que las personas trabajadoras docentes del sector público han mantenido sus puestos de trabajo y han

<sup>100</sup> Intervención en el Panel de la Red ESTRADO "Trabajo docente en pandemia en Latinoamérica: Paraguay, Brasil, Ecuador y Uruguay", transmitido el 07/10/20. En línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=VmxMFuIMLRy>

<sup>101</sup> Ídem.

percibido sus salarios sin inconvenientes. Entre los principales impactos se encuentran: la extensión de la jornada laboral, para la atención a estudiantes y sus familias. Se incrementó el trabajo y se observan modificaciones en el contenido de las tareas. Asimismo, se incrementaron los gastos de los docentes (respecto al uso de datos para los móviles, o diferentes formas de conexión a internet), y existen actualmente restricciones para los contratos por interinato.

En **Argentina**, a partir de datos de la Encuesta Nacional de CTERA<sup>102</sup> se observó la existencia de un conjunto de aspectos y factores que han impactado sobre el trabajo docente llevado a cabo mediante la modalidad virtual no presencial. Entre los principales resultados se observó que las/os docentes dedican hoy más tiempo al trabajo que cuando hay clases presenciales, así como mayor diversificación de las estrategias pedagógicas y didácticas. Uno de los principales impactos se relaciona con el género, ya que en este contexto las mujeres son quienes realizan su trabajo docente mientras asumen la mayor carga de responsabilidad en las tareas de cuidado, asistencia y las tareas domésticas.

Con respecto a las problemáticas principales se señalan “las condiciones materiales de la vida cotidiana”, “la exigencia desmedida derivada de la multiplicidad y superposición de tareas laborales y domésticas”, y “la falta de recursos para el trabajo”. También se refieren a las dificultades propias estudiantes para poder sostener las comunicaciones necesarias para el proceso pedagógico, especialmente en los sectores con menores recursos. Se remarca la cuestión de salario insuficiente, de una gran relevancia particularmente para el 73% de docentes cuyo ingreso es el único o principal del hogar. Al momento de este informe se registraron algunos conflictos por razones salariales en las provincias de Neuquén, Jujuy, Mendoza, San Luis, Entre Ríos, Tucumán y la grave situación de la provincia de Chubut.

<sup>102</sup> Encuesta Nacional de CTERA "Salud y condiciones de trabajo docente en tiempos de emergencia sanitaria COVID19", Informe Final. Agosto 2020. En línea en: <https://www.ctera.org.ar/index.php/salud-laboral/item/3658-informe-final-encuesta-nacional-salud-y-condiciones-de-trabajo-docente-en-tiempos-de-emergencia-sanitaria-covid19>

### 3.2. Intensificación de la tarea docente en contexto de pandemia

La intensificación de la jornada laboral como consecuencia del “confinamiento” se dio en gran parte para el sujeto “docente” por la unificación de los espacios del hogar y del trabajo, la búsqueda y utilización de nuevas y diversas formas de comunicación con estudiantes (atención de los teléfonos celulares, envíos y recepción de mensajes de WhatsApp, correos electrónicos, etc.) en todo horario, la preparación de clases y materiales adecuados al nuevo contexto, y con nuevas herramientas, entre las principales causales. Estas y otras tantas actividades más que pasaron a formar parte de la vida cotidiana de la persona trabajadora docente, han implicado una intensificación de la tarea y una fuerte sobrecarga laboral en los distintos puestos de trabajo (según se trate de equipo de conducción, docente, auxiliar, etc.). A lo que se suma la variable de la cantidad de escuelas en las que se trabaja, la cantidad de estudiantes a cargo, y el nivel educativo en el que se desarrolla el trabajo con mayor carga horaria, entre otras complejidades.

Adicionalmente, en la mayoría de los países la jornada laboral siguió incluyendo, para muchos docentes, actividades periódicas presenciales con diversos objetivos: organización y distribución de bolsones alimentarios y cuadernillos/guías, apoyo pedagógico. Incluso, en contextos rurales y de situaciones extremas (familias en situación de vulnerabilidad), también se realizó la entrega “casa por casa” de elementos de desinfección y limpieza, dispositivos de protección como mascarillas, barbijos, alcohol en gel, etc. También se dio el caso de docentes sin conectividad en sus hogares, que recorrían distancias para trabajar desde las escuelas, utilizando la conectividad del edificio escolar. Por otro lado, docentes que han adoptado la práctica de recibir grupos pequeños de estudiantes en sus propias casas para poder acompañar el proceso pedagógico.

La sobrecarga laboral en esta situación de pandemia ha impactado también sobre la salud de los docentes. La mayoría manifiesta la aparición o intensificación de diversos malestares vinculados al confinamiento, como fatiga visual por la exposición a las pantallas, o malestares asociados a la falta de espacios y mobiliarios adecuados para el trabajo cotidiano. El otro malestar generalizado es haber comenzado a sufrir estrés o bien sentir un aumento de agobio durante el período pandémico. Esta sobrecarga tuvo consecuencias más directas en las mujeres (población mayoritaria en la docencia) por tratarse de quienes principalmente asumen la organización de su trabajo y los cuidados en el hogar (atención a niñas y niños, jóvenes/adolescentes y adultos a cargo), visibilizándose la desigualdad en la carga laboral según género en nuestras sociedades patriarcales.

Durante la pandemia, los gobiernos han continuado con las medidas ya conocidas de control externo del trabajo docente: a través de informes educativos respecto de diferentes instancias del proceso (una carga administrativa sobredimensionada a causa de una excesiva solicitud de informes y relevamientos), y en muchos casos la continuidad de los mecanismos de evaluación (como los casos de **Perú, Brasil, Colombia y Panamá**), y pese a las modificaciones de tipo coyuntural durante el año 2020, sólo en algunos países se postergaron o suspendieron las evaluaciones, como en el caso de **Chile** que sancionó una ley que suspende temporalmente la realización obligatoria de la evaluación docente para todo aquel trabajador/a que así lo solicite<sup>103</sup>.

A continuación, se describen algunas de las medidas particulares tomadas en cada país, que dan cuenta de esta intensificación de la tarea docente que se produjo durante el contexto de pandemia:

De acuerdo con la información relevada por la CTERA<sup>104</sup> en **Argentina** se observó tanto un fuerte aumento en la cantidad de horas de trabajo, como la diversificación de las estrategias pedagógicas y didácticas respecto a lo que se venía haciendo antes de la pandemia. Además, las mujeres -más del 80% de la docencia argentina-, son quienes realizan su trabajo docente mientras asumen la mayor carga de responsabilidad (tareas de cuidado, asistencia de los niños y niñas, jóvenes y adultos/as mayores del hogar, como así también de las tareas domésticas), lo que puso en evidencia las profundas diferencias y desigualdades que ya existían con relación a la distribución diferencial de la carga de trabajo. Para las/os docentes encuestadas/os por CTERA las tareas que demandan más tiempo en este momento son la preparación de materiales didácticos y las comunicaciones con estudiantes y familias. Asimismo, se han realizado tareas esenciales durante este período de emergencia sanitaria: dos de cada diez docentes realizan actividades fuera de su hogar, como entrega de alimentos y asistencia a comedores, y asimismo envío de materiales pedagógicos a las familias (cuadernillos y guías de trabajo para las/os estudiantes). Los datos recogidos por el Ministerio de Educación de la Nación son coincidentes en este sentido agregando que la percepción de una mayor carga de trabajo se registró en forma más acentuada al avanzar en los niveles de enseñanza, y más enfáticamente en el sector privado que en el sector de gestión estatal, y en el ámbito urbano más que en el rural.

<sup>103</sup> Ley Nro. 21.272.

<sup>104</sup> CTERA (2020), pp.19-25.

En **Brasil**, de acuerdo con lo manifestado por PROIFES, en el contexto de emergencia sanitaria “hubo un aumento exponencial de la carga de trabajo, con una proliferación de reuniones de todo tipo, y con el sostenimiento de tareas lectivas (ahora virtuales), incluso orientaciones a los alumnos y otras actividades en paralelo; la necesidad de aprender a utilizar nuevas tecnologías para preparar y dar clases; la preocupación con temas nuevos, como el relativo a la propiedad intelectual y, específicamente en Brasil, el temor de que grabaciones de clases puedan ser usadas en contra del profesor/a”. Este planteo es coincidente con una reciente investigación<sup>105</sup>, cuyos datos refieren que hubo un incremento de la jornada laboral, principalmente por el aumento de las horas de trabajo dedicadas a la preparación de clases no presenciales, para la mayoría de las/os docentes de todos los niveles de la Educación Básica.

Sobre este proceso de intensificación del trabajo docente el referente sindical Heleno Araújo Filho, presidente de la CNTE, agrega: “En nombre de la urgencia del momento, están colocando sobre las espaldas de las/os educadores la responsabilidad del uso de herramientas tecnológicas (...) Los indicadores de calidad previstos en el Plan Nacional de Educación siempre han sido acusados de no reflejar la realidad heterogénea y diversa de la educación brasileña. IDEB y PISA, ahora son utilizados como argumentos por los sectores privatizadores, que nunca se han preocupado por una buena calidad educativa en la oferta de educación para todos, para avanzar en un proceso de mercantilización del sector y canalización de recursos públicos hacia empresas privadas”<sup>106</sup>.

En **Colombia**, de acuerdo con la información suministrada por la ASPU y FECODE, se observa que la sobrecarga laboral ha sido excesiva en el contexto de la emergencia sanitaria ya que, a su vez, el gobierno nacional colombiano descargó la responsabilidad del sostenimiento de la continuidad pedagógica en las/os maestras/os, en las comunidades educativas y en las entidades territoriales. Como refiere el presidente de la FECODE, el esquema de alternancia de la Directiva Ministerial Nro. 011 significa, en hechos concretos, que las y los estudiantes deberán asistir ocasionalmente a recibir instrucciones y tutoría para guiar el trabajo académico que deberán “realizar en sus espacios cotidianos en la casa (...). Este modelo mixto deja sin resolver los problemas de desigualdad, acceso

<sup>105</sup> Investigación realizada por el Grupo de Estudios sobre Política Educativa y Trabajo Docente de la Universidad Federal de Minas Gerais (GESTRADO/UFGM), coordinado por Dalila Andrade Oliveira.

<sup>106</sup> Véase el documento consultado en línea el 30/10/20:

<https://ei-ie-al.org/noticias/los-desafios-de-la-educacion-brasilena-frente-la-pandemia-y-el-desgobierno-de-bolsonaro>

a Internet, formación integral, y es una manera económica para no aumentar el gasto en educación sino para recargar a las y los docentes de trabajo, responsabilizar a los rectores y lavarse las manos (...) frente a la agudización de los problemas”<sup>107</sup>.

En **Chile**, de acuerdo con la información suministrada por referentes gremiales del CPC: La tarea docente se vio intensificada fuertemente: primero por la adecuación al sistema virtual de enseñanza, por el aprendizaje de nuevas herramientas, a partir de indagar acerca de qué forma se podrían mejorar las clases remotas, dado el contexto. Por otro lado, adecuar los espacios y armonizar actividades y horarios en el hogar, dado lo borroso del límite entre dichos ámbitos, principalmente para las docentes. Se realizó un gran esfuerzo por comunicarse con padres, madres y tutores/apoderados, conectarse con las/os estudiantes, coincidir y respetar los horarios. Durante las clases, se necesitó un período de aprendizaje para manejar los silencios, hacer participar a todos/as los/as estudiantes en la clase, transitar muchas veces la conectividad inestable o insuficiente, preparar las clases, preparar guías, entregar guías virtuales y/o presenciales, reportes semanales sobre la situación de cada estudiante con relación a su conectividad y necesidades, corregir y evaluar guías de cada uno/a de los /as estudiantes.

Respecto a la evaluación de los aprendizajes en un comienzo el Ministerio de Educación chileno instruyó que la evaluación era formativa, ahora está demandando notas y calificaciones para la promoción o reprobación de curso de las/os estudiantes. Por otro lado, el CPC considera que la suspensión de la Evaluación Docente ha sido un gran logro del magisterio chileno a través de la Ley Nro. 21.272, sancionada el 30 de septiembre de 2020 que suspende su aplicación debido a la pandemia<sup>108</sup>. Cabe recordar que la moción del proyecto proponía la suspensión de la Evaluación docente y del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), sin embargo, no ocurrió lo mismo con esta última, pues el Ejecutivo insistió en señalar que se realizaría de manera muestral y que, en la práctica, no era necesaria la norma<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> FECODE, Revista Educación y Cultura, “Educación y Pedagogía en tiempos de pandemia”. Carta del director: “Alternancia sin financiación es un sofisma de distracción”, por Nelson Javier Alarcón Suárez, Presidente de la FECODE, Nro. 137, pág. 4, Septiembre 2020, Bogotá, Colombia. Consultado en línea el 30/10/2020: [https://fecode.edu.co/images/PDF2020/EDICION\\_137\\_SEPT\\_10.pdf](https://fecode.edu.co/images/PDF2020/EDICION_137_SEPT_10.pdf)

<sup>108</sup> Según la referente gremial del CPC entrevistada “de 36.000 docentes, sólo 7.000 docentes realizaron la evaluación de forma voluntaria, debido al impacto que su realización tiene en la remuneración y en la carrera docente”. Entrevista realizada el 20/11/2020.

<sup>109</sup> Senado República de Chile (2020). Evaluación Docente: aprueban la suspensión de su aplicación este año. Recuperado el 30 de noviembre de 2020 en: <https://www.senado.cl/evaluacion-docente-aprueban-la-suspension-de-su-aplicacion-este-ano/senado/2020-09-15/215959.html>



En **Costa Rica**, según la información suministrada por ANDE, varios factores han incidido en un incremento significativo de la sobrecarga laboral docente. Entre ellos: el entendimiento y adaptación a las herramientas virtuales, el acoso de algunas jefaturas ministeriales a través de medios virtuales y la entrega de informes cualitativos para la evaluación de cada estudiante. De acuerdo con datos relevados por un reciente estudio<sup>110</sup> del Observatorio de la Educación Nacional y Regional (OBSER), el trabajo docente en tiempo de pandemia implicó: extensión de la jornada laboral (límites difusos respecto de los horarios de la jornada); intensificación de la jornada laboral a partir de compatibilizar el hogar y el trabajo, así como buscar nuevas formas de comunicación con estudiantes; la atención de los teléfonos celulares y envíos de mensajes de WhatsApp sin horarios; la preparación de las clases adecuadas al nuevo contexto, etc., y el requerimiento de formación en el uso y dominio de las herramientas tecnológicas para la educación virtual (ante la falta de experiencia y escasa formación prepandemia). Frente a esto hubo un mayor trabajo extra, principalmente en la búsqueda por sus propios medios, de otro tipo de formación que les permitiera llegar a comunicarse de una manera más didáctica con sus estudiantes.

En **El Salvador**, la información suministrada por ANDES 21 de junio da cuenta que se ha incrementado el trabajo de docentes con dificultades para la adecuación al contexto no presencial, lo que conlleva mayor tiempo extra en preparación de actividades. Adicionalmente, hubo cambios en los parámetros de evaluación de aprendizajes, pero con mayor flexibilidad tomando en cuenta las dificultades tecnológicas de los estudiantes o porque carecen de dispositivos móviles adecuados.

En **Honduras**, según COLPROSUMAH, el trabajo docente se incrementó en gran medida en las viviendas, sumándose la inexistencia de lineamientos claros de parte de la Secretaría de Educación. Se observa que en las personas docentes han creado sus propios mecanismos y estrategias didácticas de acuerdo con diversidad de necesidades de las/os estudiantes.

En **Panamá**, según el Sindicato MPU se incrementó la carga horaria sustancialmente, ya que anteriormente se trabajaba 5 horas mientras que, en el contexto de pandemia, las jornadas se extienden hasta 14 horas diarias. Según el sindicato se observa extensión de la jornada laboral por atención a estudiantes y sus familias, con impacto en la salud, principalmente estrés.

<sup>110</sup> Refiere al estudio realizado por el Dr. Luis Muñoz Varela del Instituto de Investigación en Educación (INIE), de la Facultad de Educación de la Universidad de Costa Rica (UCR). Disponible en: <https://www.blog-inie.com/post/igualdad-de-oportunidades-en-la-educaci%C3%B3n-en-contexto-de-la-pandemia>

En **Paraguay** los sindicatos consideran que se ha intensificado la tarea docente, en gran parte por la falta de experiencia y formación en recursos virtuales. Se plantea que se trata tanto de un incremento en la cantidad de horas como un cambio de paradigma en torno a la jornada de trabajo, por falta de definición de horarios y desequilibrio de la vida personal y familiar. En muchos casos, para ajustarse a los horarios de las familias, las y los docentes tuvieron que dedicarse al trabajo en horario vespertino, y asimismo desplegaron diversas estrategias tales como recibir estudiantes en sus casas, en pequeños grupos, para que pudieran desarrollar las actividades propuestas. Los criterios de evaluación también significaron una intensificación de tareas, pues a las evaluaciones de carácter sumativo y formativo, se agrega una evaluación cuantitativa para la última instancia. Un cambio significativo fue que las evaluaciones se realizaron a través de herramientas estandarizadas en la plataforma replicando las mismas en los materiales impresos.

En **Perú**, el SUTEP manifestó que “la tarea docente se vio fuertemente recargada de funciones, actividades, y respecto del horario de la jornada de trabajo: actualmente se trabajan 12 horas diarias para poder realizar sus sesiones, la retroalimentación, por las limitaciones de las/os estudiantes respecto del acceso al internet, y mayormente, por no contar con computadora, laptop, tabletas, incluso energía eléctrica, etc. Además, a las personas trabajadoras docentes se les recarga con supervisiones sin sentido”. Adicionalmente, a la escasa formación y experiencia previa de las/os docentes en la modalidad virtual, se le suma la falta de suministro por parte de la patronal de los dispositivos tecnológicos (tanto pública como privada). Este marco de emergencia sanitaria ha redundado en un incremento de la carga de trabajo docente, al tener que enfrentar una diversidad de situaciones inéditas, superponiéndose actividades docentes y tareas en sus hogares.

En **Uruguay** se observa un incremento en la carga de trabajo de las personas docentes, junto con una pérdida de privacidad. FUM-TEP estima que el hecho de que la educación a distancia se planteara como “no obligatoria” significó una mayor sobrecarga para las/os docentes que quedaron a cargo de sostener la continuidad pedagógica. Por otro lado, la FENAPES remarca el aumento en la cantidad de horas derivado de la necesidad de desplegar diversas estrategias para contactar a las/os estudiantes. La investigadora Eloisa Bordoli<sup>111</sup> plantea que hubo intensificación del trabajo docente en pandemia, no

<sup>111</sup> Intervención en el Panel de la Red ESTRADO “Trabajo docente en pandemia en Latinoamérica: Paraguay, Brasil, Ecuador y Uruguay”, transmitido el 07/10/20. En línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=VmxMFuIMLRY>

sólo respecto a la respuesta frente a la emergencia sanitaria, sino en cuanto a los cambios que plantea el nuevo gobierno que asumió en marzo 2020:

En estos 9 meses de pandemia en Uruguay, los docentes están disputando el derecho a la educación de la niñez y adolescentes que asisten al sistema público. Esta disputa tuvo cuatro momentos: 1) el gremio docente peleó para que los comedores escolares permanecieran abiertos y las viandas o los tiquetes de alimentación pudieran llegar a las familias más humildes; 2) la pelea de los colectivos docentes tuvo que ver con mantener el vínculo, el sostén comunicacional con niños y niñas y sus familias, especialmente las más vulneradas. Se desplegaron todos los recursos y los materiales para mantener la comunicación y el vínculo con las familias, a iniciativa de docentes, en tanto las autoridades no brindaban lineamientos claros con respecto a cómo seguir trabajando; 3) en este período, se dieron una multiplicidad de foros, (...) para repensar la enseñanza virtual y la enseñanza híbrida (presencial y virtual), en clave pedagógica, y 4) ahora en Uruguay, la enseñanza híbrida (presencial y virtual) está teniendo una disputa en torno a la real defensa de la educación, en tanto, que el gobierno no declara la obligatoriedad de la asistencia.

En **República Dominicana**, según la Asociación Dominicana de Profesores, “se intensificó la labor del docente en medio de la pandemia, justo al finalizar el año escolar 2019-2020, pues se hizo difícil concluir de forma virtual por no existir las condiciones materiales para ello”.

### 3.3. Exigencias extraordinarias en la formación/capacitación docente para la enseñanza con modalidad virtual

En todos los países se ha puesto en evidencia durante este período de emergencia sanitaria que las/os docentes cuentan en general con escasa formación y experiencia en el uso de herramientas tecnológicas aplicadas a la educación. Esta cuestión presenta diferenciales marcados según sector de gestión (las/os docentes del sector privado ya venían en muchos casos trabajando con estas herramientas) y según nivel educativo (en aquellos más avanzados se registra un mayor nivel de experiencia y formación). Frente a las enormes exigencias en este terreno planteadas por la decisión de canalizar en la mayoría de los países la continuidad pedagógica por medios virtuales, el proceso de adquisición de conocimientos y habilidades necesarios para dar cuenta de ellas ha constituido

un esfuerzo y un tiempo de trabajo específicos, y ha sido mayormente autogestionado. El único país de la región en que el foco no ha estado tan fuertemente puesto en los medios informáticos ha sido **Venezuela**, ya que la estrategia principal estuvo sustentada en la distribución de materiales impresos y en las emisiones de radio y televisión.

Los Estados desplegaron diversas acciones de formación que alcanzaron a una parte y no al todo de la población docente y, en muchos casos, con propuestas de relativa calidad o pertinencia según la experiencia de las/os participantes en los distintos países.

En **Argentina**, tanto el estudio realizado por CTERA, ya citado, como el llevado a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación muestran que la falta de conocimientos o experiencia de las/os docentes para realizar tareas de enseñanza en forma virtual constituye una problemática significativa. En la Encuesta de CTERA el 56% de las/os docentes manifestó tener insuficiente formación y/o experiencia previa en el uso de recursos educativos virtuales, y el 22% respondió directamente no tener formación o experiencia en ese campo. Asimismo, esta insuficiencia en la preparación adecuada fue identificada como la tercera de las principales problemáticas actuales con relación a su trabajo docente. El estudio del Ministerio de Educación, a través de su encuesta a docentes, relevó que la mitad de ellas/as señala la poca experiencia en el uso de recursos electrónicos y digitales con fines pedagógicos como una de las dificultades en las condiciones para el desarrollo de las tareas de enseñanza en el contexto de aislamiento social (Ministerio de la Nación, 2020c).

En **Brasil**, sólo el 29% de la docencia manifestó tener facilidad para utilizar dispositivos y tecnologías digitales. Por otro lado, las/los docentes que se desempeñan en el marco municipal recibieron en un 50% menos formación en el uso de tecnologías que aquellas/os que trabajan en instituciones de gestión estadual<sup>112</sup>. De acuerdo con la visión de PROIFES, no hubo formación adecuada y de una manera general para el conjunto de las/os docentes de este país.

Según los datos suministrados por la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU) de **Colombia**, la mayoría de las/los docentes colombianos tenía poco conocimiento y muy poca experiencia con la enseñanza en modalidad virtual. Congruentemente, la encuesta nacional “Trabajo docente en tiempos de pandemia” realizada por la FECODE juntamente con la Red Estrado-Nodo Colombia indica que casi el 80% de las/los

<sup>112</sup> Dato tomado de la encuesta realizada por la Universidad de Minas Gerais en colaboración con la CNTE en junio de 2020, a docentes que trabajan en gestión pública.

docentes no cuenta con formación o experiencia previa en clases no presenciales/remotas y/o a distancia. Asimismo, el 45% de las/os trabajadoras/es de la educación respondió que se formó en el uso de tecnologías digitales en este período por cuenta propia, y casi el 22% no está recibiendo ningún tipo de formación para el uso de tecnologías digitales en el aula.

De acuerdo con la información provista por el Colegio de Profesores de **Chile**, las personas docentes no contaban con conocimientos ni experiencia en educación y enseñanza con la modalidad virtual. Según la organización gremial, este obstáculo fue enfrentado con un alto nivel de creatividad e ingenio por parte de las y los trabajadores de la educación, compartiendo y buscando soluciones entre compañeras/os docentes, y a través de formaciones realizadas muchas veces por los propios gremios. Existieron algunos cursos básicos de formación suministrados a través de la página web del Ministerio de Educación de Chile, pero resultaron insuficientes.

En **Costa Rica** la situación ha sido similar. Una investigación realizada en el marco de la Facultad de Educación de la Universidad de Costa Rica<sup>113</sup> informa que el 55% de quienes participaron de la formación ofrecida por el Ministerio de Educación Pública refirieron que la misma resultó insuficiente. Según ANDE, la informática siempre ha sido una asignatura específica y no un eje transversal, razón por la que una mayoría de docentes no contaba con experiencia pedagógica en el uso de herramientas digitales, ni con formación provista por el empleador. En este mismo sentido se expresó el SUTEP del **Perú**, al puntualizar que la problemática no se restringe a la falta de preparación de las/os docentes para trabajar con estas herramientas, sino que abarcó también la obsolescencia de los diseños curriculares, que no alojan adecuadamente cuestiones relativas a ciencia y tecnología.

En **Honduras** también se planteó la necesidad de una formación específica para las exigencias planteadas por el sistema educativo en contexto de pandemia. El COLPRO-SUMAH informó que la mayoría de los docentes no contaba con los conocimientos y la experiencia necesaria para el trabajo en la modalidad virtual. Según una investigación realizada por la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán<sup>114</sup> más del 75% de la docencia necesitó buscar capacitación para el manejo de las herramientas digitales, porcentaje similar a los colectivos docentes de otros países de la región.

<sup>113</sup> Estudio realizado por el Instituto de Investigación en Educación (INIE), de la Facultad de Educación de la Universidad de Costa Rica (UCR).

<sup>114</sup> Encuesta de docentes de Educación Pre-Básica, Básica y Media impulsada por el Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional (OUDENI) de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM).

El sindicato OTEP-Auténtica de **Paraguay** expresa que en el país no se ejecutó (al menos acabadamente) un proyecto pendiente desde 2013 que apunta a garantizar la conectividad, la disponibilidad de dispositivos informáticos y la formación docente en tecnologías de la información. En esta línea, la Unión Nacional de Educadores informa que las/os docentes en general aportaron llevando a cabo un proceso de aprendizaje en lo relativo herramientas tecnológicas durante la propia pandemia.

**Uruguay** tiene la particularidad de contar desde 2007 con una política pública, como el Plan Ceibal, que apuntó a generar conectividad y proveer de dispositivos y formación en el uso de herramientas digitales a docentes y estudiantes. Sin embargo, las organizaciones sindicales FUM-TEP y FENAPES han manifestado que durante el contexto de pandemia muchos de docentes no contaban con los conocimientos suficientes y necesarios para dar cuenta de las tareas planteadas, al menos en forma profunda y en todo el territorio nacional.

### 3.4. Insuficiencia de recursos materiales para la enseñanza en la virtualidad

La cuestión del equipamiento y la conectividad de las y los docentes de la región para realizar su trabajo a distancia fue, junto con la falta de formación específica, uno de los obstáculos más generalizados que enfrentaron en este período. Las políticas públicas orientadas a abordar la problemática de la brecha digital en el campo educativo han estado presentes en la mayoría de los países de la región. Pero en algunos de ellos han tenido cierta discontinuidad, falta de actualización de los equipos y relativo acompañamiento para una implementación satisfactoria y extensiva en el territorio (por ejemplo, en **Perú, Uruguay y Argentina**).

Aun teniendo en cuenta las diferencias significativas entre los distintos países, la escasez y/o inadecuación de los recursos tecnológicos generaron en mayor o menor medida dificultades importantes para el desarrollo del trabajo docente en toda la región, y se impusieron en gran parte como un asunto a ser resuelto en forma personal e improvisada, a cuenta de la agencia individual. También es necesario poner de relieve que, también con diferencias entre los distintos países, en todos los casos existe un porcentaje significativo de docentes que directamente no dispone de dispositivos tales como computadoras, tabletas o siquiera teléfonos inteligentes. También cabe destacar

que el dispositivo que se ha registrado con más grado de presencia es precisamente la telefonía celular, que supone el trabajo por periodos extensos con pantallas y teclados muy pequeños, lo cual implica problemas ergonómicos y mayor incidencia de la fatiga visual (que de por sí ha emergido como un síntoma generalizado en la pandemia).

Según la información de cada país, podemos ubicar a **Chile**, cuyos docentes mayormente contaban con lo básico en cuanto a dispositivos, y por otro hay países en los que ni siquiera está garantizado el acceso a un servicio eléctrico continuo (**Paraguay y Venezuela**). En **Paraguay** según el último Censo sólo el 21% de los hogares contaba con acceso fijo a Internet.

Tanto la disponibilidad de dispositivos como la conectividad presentan grandes variaciones territoriales (las zonas rurales registran recursos marcadamente más limitados), lo cual afecta tanto a docentes como a estudiantes. La falta de recursos de las/os estudiantes para conectarse y comunicarse impacta directamente en las condiciones de trabajo docente, ya que, por un lado, plantea la necesidad de desplegar diversas estrategias para lograr el contacto y, por otro, enfrenta a la docencia con barreras muy difíciles de salvar para llevar a cabo su trabajo y responder a las exigencias que se les plantean desde los sistemas educativos.

En otras palabras, las personas docentes de la región han continuado sosteniendo sus responsabilidades laborales sin que los empleadores, tanto públicos como privados, asumieran la completa responsabilidad sobre la provisión de los materiales y recursos necesarios para sostener el trabajo docente en las condiciones de pandemia. A esto se agrega la falta de otro tipo de equipamientos, como el mobiliario apropiado y suficiente en los propios hogares, oficinas o espacios reservados para el trabajo, útiles, etc.

En **Brasil**, la investigación de la GESTRADO-UFMG<sup>115</sup> indica que sólo 3 de cada 10 docentes de Educación Básica cuentan tanto con los recursos tecnológicos como con la preparación necesaria para realizar dichas actividades, que 9 de cada 10 profesores utilizan su teléfono móvil para impartir clases a distancia y que 2 de cada 3 participantes tenían Internet de banda ancha. Otro 24% utiliza datos del plan de telefonía móvil para impartir clases a distancia. La CNTE y PROFES coinciden en denunciar que el Estado brasileño no proveyó ningún tipo de equipamiento a las/os docentes.

<sup>115</sup> La investigación fue realizada por el Grupo de Estudios sobre Política Educativa y Trabajo Docente de la Universidad Federal de Minas Gerais (GESTRADO/UFMG).

El estudio realizado por el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana de **Colombia**<sup>116</sup>, registró que el 76% de las/os directivos de las escuelas públicas manifiesta que el número de dispositivos digitales existentes para la enseñanza es insuficiente, y tan solo el 24% reportaron tener disponibilidad de una plataforma efectiva de apoyo para el aprendizaje en línea. El dato es coincidente con la información suministrada por la organización gremial ASPU, que manifiesta que llegada la pandemia no se contaban con los recursos materiales suficientes, y han sido las/os propios docentes quienes han tenido que poner a disposición sus recursos para llevar adelante las clases bajo la modalidad en contexto virtual, ya que los empleadores no han facilitado ni puesto a disposición dichos dispositivos tecnológicos.

Según datos del Colegio de Profesores de **Chile**, la gran mayoría de docentes contaba con equipos y dispositivos tecnológicos personales y recursos materiales para afrontar la emergencia. Sin embargo, hubo muchos casos en los que fue necesario completar equipamiento con impresoras, audífonos/auriculares y aumentar capacidad de la conexión a Internet. Todos estos gastos fueron asumidos por la docencia, ya que no fueron suministrados por los respectivos empleadores. Sólo en muy pocos casos puntuales el empleador proveyó de equipo a a algún grupo de profesores.

En **Costa Rica**, según el gremio ANDE, una amplia mayoría de docentes cuentan con alguna herramienta tecnológica, como mínimo un teléfono inteligente y con conexión a Internet, de uso personal. El Ministerio de Educación no ha provisto de ningún equipo al personal docente, sino que el propio trabajador/a ha puesto sus recursos para sostener el ciclo lectivo.

En **Honduras**, según datos del estudio realizado por Observatorio Universitario de la Educación Nacional Internacional (OUDENI), de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, en el contexto de pandemia “las/os docentes han logrado implementar una amplia variedad de estrategias para comunicarse con sus estudiantes, aun cuando la mayoría utilizó su teléfono móvil como instrumento de comunicación, y no una computadora”<sup>117</sup>. También se relevó que el 40% de personas docentes respondió que no cuentan en su casa con una computadora para uso personal o familiar. Dicho porcentaje asciende al 48% en las áreas rurales, a lo que hay que sumarle una conexión y conectividad inestables.

<sup>116</sup> Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020). Informe estadístico de los datos de la Gran Encuesta integrada de Hogares 2020.

<sup>117</sup> Consultado en línea el 09/11/2020 en: <https://proceso.hn/brecha-digital-ahonda-crisis-educativa-en-tiempos-de-covid/>



En **Panamá** la falta de recursos para el trabajo docente a distancia ha sido objeto de continuos reclamos al gobierno, que no ha brindado respuestas satisfactorias hasta el momento. Además de la vía televisiva, se han dado cuadernillos impresos, pero han llegado solamente al área de la comarca que es donde hay mayormente población perteneciente a pueblos originarios. En esa área es necesario bajar de la montaña para tener conectividad en el celular.

En **Paraguay**, según el sindicato nacional OTEP-Auténtica las/os docentes no contaban con los recursos necesarios debido a la falta de ejecución de un proyecto pendiente desde 2013 que apunta a garantizar la conectividad, la disponibilidad de dispositivos informáticos y la formación docente en tecnologías de la información. Paradójicamente, el Estado paraguayo planteó la utilización exclusiva de la plataforma Microsoft Teams, que presenta requerimientos técnicos más altos que la media, motivo por el cual muchos docentes se vieron en la necesidad de actualizar sus dispositivos por cuenta propia. Desde el gobierno nacional se prometió proveer el servicio de conectividad a una gran parte de la población, pero fue una medida mayormente de propaganda, sólo se instalaron algunos carritos en algunas zonas para dar conexión, pero en forma muy acotada en el territorio y solamente en algunas franjas horarias.

Según el SUTEP, el Estado Nacional del **Perú** dejó que cada docente resuelva sus necesidades de equipamiento por su cuenta, ya que no otorgó ninguna ayuda tecnológica (computadoras, laptops, tabletas), ni acceso a internet para realizar sus clases virtuales. Las/os docentes recurrieron a sus propios y limitados recursos. Según el investigador de la Red Estrado en Perú, Ronal Garnelo<sup>118</sup>, “el gobierno peruano se comprometió a entregar laptops y comprar un millón de estos dispositivos tecnológicos para estudiantes y docentes de los últimos grados de primaria y de secundaria, para distribuir entre la población de menos recursos, pero al día de la fecha es mínima la llegada a la población más olvidada del Perú”. Adicionalmente, el investigador peruano refiere que, si bien existieron programas anteriores, como por ejemplo el Programa Huascarán (que entregó computadoras hasta el 2007), la implementación física de estas propuestas no tuvo continuidad desde el Estado, y en muchos casos se entregaron las computadoras sin el soporte técnico necesario.

En general las/os docentes en **Uruguay** cuentan con algún equipamiento debido a la implementación del Plan CEIBAL, en función del cual el Estado provee

<sup>118</sup> Intervención en el Panel de la Red ESTRADO “Trabajo docente en la pandemia en América Latina: análisis de las políticas educativas en Argentina, Colombia, Chile y Perú”, transmitido el 28/10/2020. En línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=WmLKe0HrNsl>

computadoras a docentes que se desempeñan en establecimientos de gestión estatal. Sin embargo, según FENAPES, se registra una falencia de equipamiento en términos de calidad y cantidad para enfrentar la magnitud y tipo de tareas que se dan en este contexto, así como también falta conectividad gratuita, inclusive para acceder a los portales educativos.

En **Venezuela**, la investigación realizada por la Federación Venezolana de Maestros<sup>119</sup> relevó que el 94% de las/os docentes no posee servicio de electricidad continuo, ni internet de calidad, ni computadora para lidiar con un programa educativo de esta naturaleza. En relación con esta situación es que se utilizaron la radio y la televisión como soportes principales de las estrategias educativas (SITEAL/UNESCO, 2020).

En **República Dominicana**, la FAPROUASD y la Asociación Dominicana de Profesores dan cuenta de que las/os docentes no contaban con los recursos materiales necesarios. Respecto al equipamiento el gobierno nacional planea adquirir y distribuir computadoras entre las y los estudiantes, pero no se hace referencia a una iniciativa similar orientada a docentes<sup>120</sup>. En este mismo sentido, el presidente del Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (Indotel), Nelson Arroyo, dijo en una entrevista que la conectividad de internet en el país es “un gran problema”, por lo que no hay condiciones para el inicio virtual del año escolar<sup>121</sup>.

En **Argentina**, tanto los estudios realizados por CTERA como los llevados a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación, dan cuenta de que la falta de equipamiento tecnológico y de acceso a conectividad a Internet han constituido una de las principales problemáticas que afectaron tanto la continuidad pedagógica como las condiciones del trabajo docente. Según ambos relevamientos, sólo un tercio de la docencia cuenta con una computadora de uso exclusivo (de escritorio, notebook o netbook). En la encuesta de CTERA el 29% respondió directamente no tener ningún tipo de computadora a su disposición. En relación con el acceso a Internet, según el relevamiento del Ministerio de Educación las/os docentes señalaron los problemas de conectividad como la principal dificultad

<sup>119</sup> Investigación realizada por la FVM, UCV, FUDEIND bajo el auspicio de la HANSS SEIDEL STIFTUNG y la Universidad Central de Venezuela, agosto 2020.

<sup>120</sup> <https://listindiario.com/la-republica/2020/09/30/637261/educacion-aun-no-tiene-los-equipos-para-docencia-virtual>

<sup>121</sup> <https://z101digital.com/presidente-de-indotel-las-condiciones-para-la-educacion-virtual-son-minimas/>

en las condiciones para desarrollar las tareas de enseñanza en este contexto. En segundo lugar, señalaron la falta de dispositivos informáticos (computadora y celular inteligente). Los datos mencionados en este punto sobre disponibilidad de computadora, de celular inteligente y de acceso a internet deben leerse en el marco de que la enorme mayoría de docentes se comunica con sus estudiantes por vías digitales (Ministerio de Educación de la Nación, 2020c).

## CONCLUSIONES

La situación social, laboral y educativa han sido fuertemente afectada durante el año 2020 debido a la pandemia provocada por la expansión del coronavirus (COVID-19) en toda la región. Se trata de un impacto que, a su vez, se produce sobre sociedades que ya padecían profundas desigualdades estructurales y situaciones críticas preexistentes en lo económico, político y social.

Durante el contexto de pandemia se registró una fuerte caída de la actividad económica, la producción y la recaudación impositiva. A esto se suma la reorientación de gran parte de los recursos de los Estados para destinarlos hacia las prioridades propias de la atención de la crisis sanitaria y epidemiológica. Una de las principales consecuencias de esto fue la disminución del financiamiento educativo con relación al PBI.

Según la información obtenida para el presente estudio, se observa que el contexto de pandemia ha resultado ser aún más propicio para el avance de la lógica de mercado en la educación que, en cierta medida, ya se venía sosteniendo en la región. Las empresas privadas del sector informático y comunicacional se expandieron y constituyeron coaliciones multisectoriales y alianzas de hecho al amparo de los auspicios y patrocinios provenientes de los organismos internacionales (como UNESCO y UNICEF) y de las entidades internacionales de financiamiento, fundamentalmente el BID y el BM. Articuciones que presentan, como principio fundamental, una serie de “recomendaciones” para realizar alianzas público-privadas, avalando implícitamente la subordinación de los Estados nacionales a las corporaciones.

Uno de los problemas principales registrados es la ausencia de marcos legales específicos que regulen de manera restrictiva la expansión corporativa sobre la educación pública y frenen el avasallamiento de la soberanía de los países en materia de educación y comunicación. Su inexistencia para el tratamiento de la vinculación entre educación presencial y virtual deja abierta las puertas al sector privado no sólo en el presente sino para el mundo pospandemia.

La formación docente y el equipamiento tecnológico para docentes y estudiantes provistos por los Estados, se incorpora a la lista de demandas más urgentes, como así también la gratuidad en el acceso a Internet y el uso de los datos móviles. En este aspecto es importante reconocer que hubo en la docencia un gran proceso autodidacta ante la necesidad de sostener la continuidad pedagógica con la modalidad de la

educación virtual. Este proceso autodidacta se enmarca en una necesidad más amplia que transitaron los colectivos docentes de resolver los emergentes en forma bastante autónoma, en gran medida con los recursos materiales, formativos y organizacionales disponibles para cada docente y cada institución. Todo esto amerita que los Ministerios de Educación, las Universidades e Institutos de Formación Docente públicos realicen procesos de sistematización de los saberes producidos, adquiridos y resignificados en este inédito contexto. Es una tarea que requiere del esfuerzo de muchas instituciones públicas, porque de lo contrario será un negocio destinado a una élite.

Paralelamente a la necesidad de la formación docente en el uso de las herramientas digitales, está también la problemática de la transformación en las condiciones laborales, justamente por la inclusión de las TIC en la composición del nuevo puesto de trabajo docente. Al respecto, el informe da cuenta de los aspectos más afectados en el trabajo docente en este contexto, tanto por la sobrecarga laboral producida debido a la intensificación del trabajo como por las malas condiciones laborales en las que el sector docente tuvo que afrontar la crisis. En tal sentido, las condiciones del trabajo virtual y el uso de las TIC como herramienta pedagógica son puntos por tener muy en cuenta para la educación del porvenir.

Una problemática central del trabajo docente sin presencialidad ha sido la reestructuración de la jornada laboral, dado que se volvieron muy difusos los límites entre el tiempo de trabajo y el tiempo de descanso, y entre el espacio de trabajo y el espacio de la vida cotidiana familiar. La intensificación de jornada laboral tuvo, a su vez, un fuerte impacto en la salud de docentes, asociado con esta nueva condición de trabajo. Asimismo, la yuxtaposición de la responsabilidad familiar y laboral fuertemente exigida en la mayoría de los hogares docentes afectó principalmente a las trabajadoras. Las mujeres -porcentaje mayoritario en la docencia- son quienes asumen la mayor carga de responsabilidad en las tareas de cuidado y asistencia de los niños/as, jóvenes y adultos/as mayores, como así también de las tareas domésticas, lo que puso en evidencia las profundas desigualdades que ya existían con relación a la distribución diferencial de la carga de trabajo.

Por otro lado, en el informe se destaca la diferencia entre las escuelas públicas y privadas a la hora de dar respuestas pedagógicas en este contexto de emergencia, en tanto se evidencia la más temprana incorporación de recursos y herramientas digitales en las escuelas privadas, lo que da cuenta de las desigualdades previas respecto a la apropiación de la tecnología en materia de equipamiento y conocimientos. Este es

un serio problema debido al peligro subyacente de que se confundan las causas y, en lugar de tomar en cuenta las condiciones sociales y los recursos de las escuelas, se considere que esencialmente la enseñanza privada es mejor que la pública.

En general, toda la información analizada parece reafirmar la consigna que ya desde hace unos años atrás (prepandemia) se viene instalando, tanto en la opinión pública como en la misma base docente, respecto a que “las nuevas tecnologías en las aulas no tienen vuelta atrás” y que “han llegado para quedarse”. Esta idea, que parece reafirmarse en el contexto de la pandemia, a su vez, puso más al descubierto un conjunto de problemáticas entre las cuales están las desigualdades sociales, la brecha digital, el acceso diferenciado a los dispositivos y a la conectividad.

Asimismo, esta cuestión deja abierto el debate respecto a la llamada brecha digital, en tanto originalmente la misma era definida simplemente por el acceso y, en condiciones de pandemia, se puede observar cómo se ha resignificado la idea de brecha al registrarse una diferenciación respecto del uso de las tecnologías. Es decir, se evidencian diferencias en el “para qué” usarlas, “cómo” hacerlo, “con qué” contenidos. Lo que implica que el problema no se resuelve solamente con dotar a las escuelas, docentes y estudiantes de computadoras y acceso a Internet (condición obviamente imprescindible), sino también con políticas de formación docente que habiliten usos más complejos de los medios digitales en perspectiva crítica y en oposición a las lógicas basadas en la “compra” de enlatados educativos producidos por las empresas privadas que se dedican a hacer de la educación un negocio más. En el informe se muestra con preocupación la existencia de fuertes indicios de aceptación por parte de los Estados de estas llamadas “soluciones rápidas” que brinda el sector privado frente al problema educativo.

Desde las organizaciones sindicales se plantea que es necesario tener mucho cuidado en el diseño de las políticas para la integración de las tecnologías en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, ya que las nuevas tecnologías hegemónicas de la comunicación están estructuradas de manera tal que la ciudadanía es vista como usuaria y cliente a quien se busca satisfacer desde la lógica empresarial/mercantil, en plazos cortos y renovables. Este tipo de tecnologías está en manos de los sectores privados que en todo este tiempo fueron cambiando las nociones de conocimiento y con respecto a lo que desde la escuela históricamente se había venido edificando:

Las nuevas tecnologías tienen lógicas y modos de configurar el conocimiento muy diferente a los de la escuela. Las TIC funcionan en base a la personalización, la seducción y el involucramiento personal y emocional, y suelen ser muy veloces e in-

teracción inmediata. La escuela, en cambio, es una institución basada en el conocimiento disciplinar, más estructurada, menos exploratoria y con tiempos y espacios determinados de antemano, más lentos y menos porosos (Dussel, Quevedo, 2010).

El desafío es la revisión de estas lógicas contrapuestas para que obviamente la estructura de las escuelas sea puesta en transformación, pero sin caer en la mera enseñanza que proponen los “buscadores”, en donde lo que importa ya no es la profundidad del conocimiento para llegar a la verdad, sino la intensidad de la experiencia emocional, gratificación inmediata y accesibilidad completa. Las respuestas de los buscadores no necesariamente aseguran una educación de calidad, pues lo que se impone como verdadero tiene que ver con las respuestas que cuentan con mayor cantidad de sitios que las direccionan o enlazan, que son más visitadas o referenciadas por más usuarios. Representan el giro de la “pérdida del valor de la profundidad” como fuente de conocimiento hacia la idea de lo superficial (navegar, surfear).

Esos buscadores, que las empresas privadas se encargan de poner al “alcance de la mano” de los Estados y de los sujetos pedagógicos, están directamente relacionados con la manipulación de los “datos personales”. Google es el modelo empresarial (no el único) con estrategias invasivas de la vida privada que ha pasado a formar parte esencial en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Las mediciones de la vida social que estos “buscadores” realizan a través de la inteligencia artificial (algoritmos) generan nuevas formas de exclusión, segmentación, selección y discriminación, que son disimuladas tras los formatos “amigables” de las nuevas tecnologías. Los recursos tecnológicos no son meramente herramientas, sino que en su funcionamiento representan y reproducen una manera de concebir el mundo, la humanidad y sus relaciones. En este sentido, moldean nuestras prácticas y percepciones, abarcando cada vez más aspectos de la vida personal y social, en este contexto de “transformación digital”.

Se torna así indispensable la participación directa de los Estados en la generación de plataformas digitales propias que sorteen la dependencia respecto al sector privado y se redoble el desafío de la intervención política que frene la mercantilización y garantice el derecho a la educación pública que hoy está siendo puesto en riesgo por el capitalismo de plataformas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTOS

Alarcón Suárez, Nelson J. (2020). "Alternancia sin financiación es un sofisma de distracción". En FECODE, Revista Educación y Cultura. Educación y Pedagogía en tiempos de pandemia, Nro. 137, p.4. En: [https://fecode.edu.co/images/PDF2020/EDICION\\_137\\_SEPT\\_10.pdf](https://fecode.edu.co/images/PDF2020/EDICION_137_SEPT_10.pdf)

BID (2020) La educación en tiempos del coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe frente al COVID. En: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion...>

Cardini, A., Bergamaschi, A., D' Alessandre, V., Torre, E., Ollivier, A. (2020). Educar en tiempos de pandemia. Entre el aislamiento y la distancia social. CIPPEC, Julio 2020, Buenos Aires. En: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/07/Cardini-et-al.-2020-Educar-en-tiempos-de-pandemia.-Entre-el-aislamient....pdf>

CPC (2020). Plan educativo de emergencia para enfrentar la crisis sanitaria: propuesta del Magisterio. Abril 2020, Santiago de Chile. En: <http://www.colegiodeprofesores.cl/2020/04/02/plan-educativo-de-emergencia-para-enfrentar-la-crisis-sanitaria-propuestas-del-magisterio/>

CTERA (2020). Encuesta Nacional CTERA. Salud y condiciones de trabajo docente en tiempos de emergencia sanitaria Covid19. Informe Final. Agosto 2020, Buenos Aires. En: <https://www.ctera.org.ar/index.php/salud-laboral/item/3658-informe-final-encuesta-nacional-salud-y-condiciones-de-trabajo-docente-en-tiempos-de-emergencia-sanitaria-covid19>

Dussel, Inés, Quevedo Luis A (2010) Educación y nuevas tecnologías: los desafíos pedagógicos ante el mundo digital, VI Foro Latinoamericano de Educación, Santillana -1a ed.-, Buenos Aires.

Dussel, Inés, Ferrante Patricia, Pulfer Dario (comps) (2020), Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera, UNIPE Editorial Universitaria, Buenos Aires.



Dussel, Inés, Ferrante Patricia, Pulfer Dario (comps) (2020), Pensar la educación en tiempos de pandemia II. Experiencias y problemáticas en Iberoamérica, UNIFE Editorial Universitaria, Buenos Aires.

Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S., Duhalde, M., (2019) La privatización educativa en la Argentina, Ediciones CTERA -2da. ed.-, Buenos Aires.

GT Reforma Trabalhista CESIT/IE/UNICAMP (2017). Contribución crítica a la Reforma Laboral. Septiembre 2017, Campinas. En: <https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2017/06/Dossie-14set2017.pdf>

Kuehn Larry (2020) "El capitalismo de plataforma virtual coloniza la educación", Red SEPA, Canadá. En: <http://idea-network.ca/es/?p=241>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2020a), Relevamiento de iniciativas jurisdiccionales de continuidad pedagógica en el contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio. Mayo 2020, Buenos Aires. En: <http://mapa.educacion.gob.ar/img/informe-continuidades-pedagogicas-ok.pdf>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2020b). Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19, Informe preliminar encuesta a hogares. Julio 2020, Buenos Aires. En: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informepreliminar\\_hogares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informepreliminar_hogares.pdf)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2020c), Políticas educativas frente a la pandemia en el contexto internacional, Informe final de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Noviembre 2020, Buenos Aires. En : <https://drive.google.com/file/d/1ycD1wwlQjRGKtA2BIEChyndG51LJO-Qq/view>

OCDE (2020) COVID-19 and developing countries: Policies and partnerships to respond, reset and rebuild better. Policy Statement by the Members of the Governing Board of the OECD Development Centre Tomado de <https://www.oecd.org/coronavirus/en/>

OLPE (2020) El comercio educativo: Un hilo conductor pre y post pandemia, IEAL. Tomado de <http://www.observatorioeducacion.org/noticias/el-comercio-educativo-un-hilo-conductor-pre-y-post-pandemia>

OREALC/UNESCO, BID (2020) Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe. Claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales, documento elaborado por Alejandro Vera y Martín Scasso de OREALC/UNESCO y Alejandro Morduchowicz y Cecilia Berlanga Alessio Robles del BID, Santiago de Chile.

SITEAL/UNESCO (2020), Sistematización de respuestas de los sistemas educativos de América Latina a la crisis de la COVID-19. Página Web oficial. En: [https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas\\_educativas\\_covid\\_19](https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19)

UNESCO (2020), La educación en América Latina y el Caribe ante la COVID-19. Página Web oficial. En: <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/covid-19-education-alc>

Williamson B., Hogan A. (2020), La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la COVID-19, Internacional de la Educación Ed., Reino Unido.

Zuboff Shoshana (2020), La era del capitalismo de vigilancia, Paidós, eBook, Tr. Albino Santos.

SECCIÓN III

**PROCESOS DE  
PRIVATIZACIÓN Y  
MERCANTILIZACIÓN  
DE LAS UNIVERSIDADES  
DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE  
EN CONTEXTO DE PANDEMIA**



## Introducción

La pandemia de COVID-19 nos instaló a nivel mundial en un tiempo inédito e impensado, cuyas implicancias en términos sociales, económicas, políticas, psicológicas, afectivas, aún no terminamos de evidenciar, donde gran parte de las actividades humanas se vieron trastocadas, dando paso a nuevos modos de encontrarse, relacionarse y, también, de investigar, enseñar y aprender.

Las acciones estuvieron concentradas en garantizar la continuidad de las propuestas formativas mediante la virtualización forzada. Ello supuso, sin demasiada posibilidad de reflexión y en un contexto de emergencia, migrar la transmisión cultural, de saberes y conocimientos, de formatos presenciales a otras formas que implicaron distintos grados de conexión y desconexión (Dussel, Ferrante y Pulfer, 2020). De pronto, grandes discusiones en torno a las tecnologías y sus usos educativos quedaron subsumidas con la irrupción de la educación remota de emergencia, donde el acceso a dispositivos, conexiones y “cuartos propios” se revelaron en nuestras latitudes como indicadores de nuevos obstáculos en torno al ejercicio efectivo del derecho a la educación.

La suspensión de las actividades educativas presenciales se produjo de manera veloz en la región. El 12 de marzo se inició el proceso de cierre de las instituciones de Educación Superior (ES) y en menos de una semana alcanzaba a casi la totalidad de la población de estudiantes y docentes. Según datos de la UNESCO-IESALC (mayo 2020) el cierre de las instituciones afectó aproximadamente a unos 23,4 millones de estudiantes y a 1,4 millones de docentes en América Latina y el Caribe.

En poco menos que unas semanas, instituciones cuya matriz organizativa responde a parámetros de la presencialidad y cohabitabilidad, y que, aún atravesadas por vientos democratizadores, mucho de su institucionalidad sigue anclada en lógicas decimonónicas, tuvieron que recrear sus funciones en formatos hasta ahora parcialmente explorados y en un contexto de incertidumbre y zozobra generalizada.

Las medidas afectaron al conjunto de funciones que llevan adelante las instituciones universitarias. En cuanto a la investigación, la actividad se vio reducida y orientada a las áreas de la salud para lograr desarrollos que permitieran afrontar la pandemia y, en menor medida, en áreas de las ciencias sociales para estudiar y mitigar las consecuencias sociales de la misma. En su función de ex-

tensión o vinculación, en algunos países las universidades han contribuido a afrontar la emergencia realizando un trabajo territorial de acompañamiento de los sectores más desfavorecidos y, donde existe capacidad de producción, algunas instituciones han realizado aportes significativos a los sistemas nacionales de salud. En este contexto, los docentes universitarios han sostenido la enseñanza remota, en su gran mayoría con escasa experiencia previa en dicha modalidad, solapando el trabajo académico con la complejidad que asumió también la vida doméstica, con sus propios recursos tecnológicos y condiciones disímiles en el acceso a la conectividad, con limitaciones para la planificación y la reflexión pedagógica-didáctica dada la inmediatez del cambio de modalidad. Al mismo tiempo que observan con incertidumbre que la enseñanza, la universidad y la sociedad están transitando un cambio que seguramente afectará sus condiciones laborales y profesionales.

En particular, en este informe<sup>122</sup> se analizan los procesos que se desplegaron en el afán por sostener la docencia universitaria sin universidades abiertas. Desde la preocupación por pensar qué sucede en este contexto con el derecho a la educación superior reconocido como una responsabilidad de los Estados en los principios alumbrados en Cartagena en 2008 y ratificados en Córdoba en 2018, este escrito se propone analizar algunas dimensiones de los procesos de privatización y mercantilización existentes en la región en tiempos de pandemia y los avatares que atraviesan los trabajadores de la ES en esta situación. Esta propuesta implica observar la profundización de procesos de larga data al mismo tiempo que identificar procesos emergentes que potencian la privatización y mercantilización, así como procesos de democratización que los contrarrestan.

Siguiendo a Verger (2013) consideramos los fenómenos de privatización, liberalización y comercialización como distintas caras bajo las cuales se observan procesos que se orientan a la transformación de la educación superior en una mercancía. De allí que el análisis se focaliza en la participación de actores privados en distintas áreas de la política universitaria (titularidad, provisión, financiamiento) así como también en la introducción de lógicas de mercado, como la competencia entre instituciones, grupos e individuos, las prácticas de compra y

<sup>122</sup> Agradecemos por el asesoramiento recibido para el informe a Gabriela Bonilla, investigadora sobre temas de comercio educativo (Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas- IEAL) y a Mercedes Martín, investigadora sobre temas de enseñanza y nuevas tecnológicas (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad Nacional de La Plata).

venta de la educación como un servicio, a nivel nacional e internacional, el premio a la productividad y la eficiencia en la prestación del servicio, etc. Detrás de dichos procesos, existen actores que buscan incidir en la orientación de la política educativa y favorecer las condiciones para la emergencia y consolidación de proveedores privados, dentro de los cuales, en un marco de globalización económica, no podemos dejar de mencionar organismos y actores supranacionales, desde el BM y el FMI hasta grupos económicos transnacionales que propician fenómenos como los de gobernanza corporativa (CLADE, 2014), así como la presencia de actores globales en los escenarios nacionales, ya sea de manera presencial o virtual. Esta mirada repone entonces fuertemente la dimensión de los actores pujando por impulsar, profundizar o contrarrestar estos procesos, dentro de los cuales cabe resaltar el rol de los estados nacionales y los diferentes gobiernos a la hora de materializar estas tendencias.

El objetivo de este estudio es mapear discursos y acciones de diferentes actores que asumieron centralidad en el contexto de pandemia en el nivel universitario. El informe se basa en un análisis sistemático del informe de “Coyuntura Latinoamericana” elaborado por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas realizado por la oficina regional de la IEAL; en la indagación del sitio web de SITEAL (UNESCO) que puso a disposición noticias sobre iniciativas gubernamentales difundidas en los sitios de internet y cuentas de redes sociales de organismos oficiales de los países; en búsquedas en internet sobre documentos y actividades de varias organizaciones pertinentes por el tema en cuestión y en notas de prensa sobre núcleos significativos identificados, además de un conjunto de entrevistas vía formulario a dirigentes sindicales de nivel universitario que aportaron información y opiniones. El análisis se realizó durante mayo-diciembre, meses en los cuales la orientación de las medidas fue cambiando en paralelo a la extensión y complicación del escenario sociosanitario. Dada la relación de autonomía de las universidades respecto del Estado que caracteriza a este nivel respecto de los otros niveles del sistema educativo, resulta difícil acceder a la diversidad de procesos en los que se involucraron las instituciones universitarias, de allí que el informe señale tendencias y ejemplos, como botones de muestra, de procesos que involucran dinámicas de privatización y mercantilización de la ES en la región.

## Capítulo 1

# CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONALES HASTA LA LLEGADA DE LA PANDEMIA: PRIVATIZACIÓN, MERCANTILIZACIÓN, DESIGUALDADES DE ACCESO Y DESARROLLO DISPAR DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

El tipo de respuesta configurada en cada sistema de educación superior (SES) de la región con la llegada del COVID-19 fue muy variable y dependió, no sólo de la situación económica, sanitaria y política de cada país, sino también del desarrollo de un conjunto de dimensiones que caracterizaban con anterioridad a cada sistema en particular. En este sentido, nos inscribimos en una perspectiva de análisis que contempla la complejidad, transversalidad y multipolaridad del fenómeno, así como de sus características intrínsecas respecto de ciertas condiciones sociopolíticas, institucionales, demográficas e históricas de la región (Gottau y Moschetti, 2015; Verger et. al., 2017).

Desde esta mirada, avanzar en un análisis de las tendencias que se despliegan en este escenario a nivel regional, supone particularmente observar el grado de privatización y mercantilización previo de cada SES, el propio desarrollo e institucionalización de la EaD en cada país y las viejas y nuevas desigualdades que limitan acceder al derecho a la ES, así como considerar los nudos de conflicto que se desataron o visibilizaron a la luz del fenómeno. Además de tener en cuenta que el nivel universitario en la región reviste ciertas particularidades respecto del resto de los niveles educativos como el alto grado de autonomía respecto del Estado que da lugar a procesos complejos de implementación de políticas públicas; la no obligatoriedad como nivel educativo; la diversidad de fuentes de financiamiento; la complejidad de sus instituciones por la diversidad de funciones basada en el conocimiento (docencia, investigación y extensión), etc.; y respecto de los formatos que ostenta este nivel en otras regiones por su impronta histórica que sobrevuela las configuraciones institucionales de las universidades públicas de la región, atravesadas en muchos casos por la tradición reformista que se inaugura en 1918.

## 1.1. El desarrollo de la Educación a Distancia (EaD) en América Latina

El desarrollo previo de la EaD en cada uno de los países ha sido una variable clave en la respuesta a la continuidad de la enseñanza a través de plataformas virtuales en el contexto del Covid-19. En algunos países, la regulación gubernamental existente había favorecido el desarrollo de la EaD, entonces las capacidades institucionales basadas en la infraestructura tecnológica y la existencia de recursos didácticos y docentes con formación en enseñanza virtual, generaron mejores condiciones para la continuidad de la enseñanza. Sin embargo, la escala, la inmediatez y la universalización convirtió igualmente el proceso en un gran desafío que requirió de medidas estatales y de gobierno.

En línea con una tendencia mundial (OEI, 2017), la expansión significativa de la EaD es una de las grandes transformaciones de la ES en la región en las últimas décadas bajo el modelo dominante de “blended learning” o “semi-virtual” (Rama, 2016). Es así que, en el marco de fuertes transformaciones tecnológicas y el desarrollo de tecnologías digitales, se posibilita la emergencia de la “educación virtual” y el enriquecimiento de las propuestas de EaD que habilitan nuevas formas de encuentro entre docentes y estudiantes, donde la interactividad es el elemento primordial (Guido y Versino, 2012). La expansión se produce con la introducción de los Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (EVEA) que es un software especialmente desarrollado para la creación, gestión y distribución de actividades educativas a través de Internet, y que reúne y combina distintos soportes, así como materiales didácticos y herramientas de comunicación, colaboración y gestión educativa (Marotias, 2019). Dentro de estos desarrollos, el EVEA Moodle - creado bajo la lógica del software Libre<sup>123</sup> - constituyó una verdadera revolución que permitió renovar la educación a distancia digital en base a sus bajos costos en comparación con las plataformas comerciales.

Para el año 2000, la EaD en la región tenía menos de 200.00 estudiantes universitarios, a partir de ese año se registra un crecimiento interanual del 24% que lleva a que en el 2010 lxs estudiantes alcancen el millón y medio, representando el 7%

<sup>123</sup> Moodle significa Module Object Oriented Dynamic Learning Enviroment o Entorno Modular de Aprendizaje Dinámico Orientado a Objetos y su desarrollo bajo el paradigma del SL posibilita acceder a su código fuente y modificarlo de acuerdo con las necesidades de cada institución.



de la cobertura regional. A los 5 años ese número crece ubicándose entre 2.5 y 3 millones, de los cuales el 60% (1.6 millones) proviene de Brasil (Rama, 2015 y 2016). En un informe de la OEI (2019), se registra en la región Iberoamericana para el año 2010 casi 2 millones y medio de los 21 millones de estudiantes universitarios de primer título en la modalidad EaD, representando un 11,7% del total. Asimismo, se registra que durante siete años la modalidad creció un 73%, una tasa muy superior a la registrada en la modalidad presencial que llegó apenas a un 27% durante el período. Ese ritmo de crecimiento se plasma en los 4 millones trescientos mil estudiantes en el 2017 que representan el 15,3% del total.

En América Latina, la expansión se produjo bajo el predominio de propuestas unimodales de EaD de carácter semivirtual con la obligatoriedad de instancias formativas presenciales. Recientemente se comenzó a observar una tendencia hacia la multimodalidad que supone una oferta más diferenciada de EaD que va desde las nuevas ofertas 100% virtuales hasta la flexibilización de la educación presencial en donde los estudiantes realizan asignaturas a distancia o virtuales; además de habilitar la realización de los denominados MOOC<sup>124</sup> (Massive Open Online Course o Curso En Línea Abierto y Masivo, en español) sujetos a evaluaciones por las instituciones. Esta apertura ha dado lugar a la emergencia de nuevos proveedores: unos locales con la creación de instituciones dedicadas especialmente a la educación virtual tanto en el sector público como privado, es el caso de Brasil, México, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Puerto Rico; y otros transnacionales, como las experiencias recientes de los MOOC en México y Ecuador (Rama, 2016).

Estos cambios están asociados a las políticas públicas, a nuevos marcos normativos, al desarrollo de sistemas de evaluación y acreditación de la calidad<sup>125</sup>, combinados con las ventajas de los costos menores, el aumento de la conectividad, la mayor demanda basada en un cambio hacia una imagen más positiva de la EaD (Rama, 2016). En cuanto a los marcos normativos, en algunos países de la región permiten la educación virtual, incluso las últimas reglamentaciones sancionadas evidencian que se está pasando

<sup>124</sup> Los MOOC son propuestas que tienen su origen hace menos de una década en Estados Unidos que plantean con fuerza una nueva manera de entender la educación superior. En el apartado 2.2.4 se realiza un análisis con más detalle de estos nuevos formatos.

<sup>125</sup> En Brasil, durante las últimas dos décadas, la EaD virtual ha sido apoyada por el Estado mediante la sanción de normativas y de iniciativas implementadas desde instancias burocráticas especializadas como programas nacionales que promueven el uso pedagógico de las TIC en las redes públicas en diferentes niveles educativos; la creación de la Universidad Abierta de Brasil orientada a estimular a las instituciones públicas de ES a ofrecer cursos de grado y posgrado en esta modalidad. En México, a comienzos de siglo, se implementó un Plan Nacional de Educación Superior Abierta y a Distancia que instala redes de soporte técnico, capacitaciones académicas y se sancionan nuevas regulaciones (OEI, 2017).

desde una primera fase centrada en formatos semi presenciales, a una segunda fase en la regulación por el cual se habilitan ofertas 100% virtuales como en Colombia, México, Brasil, Costa Rica. Pero en otros países la situación es bien distinta como Bolivia, Perú, Guatemala, Panamá en donde los gobiernos han frenado el crecimiento de la EaD en el nivel superior (IESALC, 2020; OEI, 2017).

Estas diferencias en la regulación se plasman en la presencia que la modalidad tiene en los países: Brasil es el país con mayor participación de la modalidad a distancia en la educación superior, en el 2017 lxs estudiantes representaban el 21%; en Colombia representaban el 18%; en Honduras el 17% y en México, República Dominicana<sup>126</sup> y Ecuador representaban alrededor del 13%. Mientras que en Argentina, Cuba y Chile<sup>127</sup> se registra una matrícula menor al 5% respecto del total de estudiantes en la ES (OEI, dic. 2019).

Es evidente entonces que en algunos países existían ciertas condiciones que permitieron con mayor facilidad dar respuesta a la continuidad de la enseñanza en el contexto de emergencia sanitaria. Pero la respuesta para la continuidad pedagógica no solo estuvo dada por el desarrollo de la EaD, sino también por la infraestructura existente en universidades basadas en la enseñanza presencial, públicas o privadas, de tamaño grande y medio y con desarrollos en la investigación y en el posgrado, al contar con plataformas para la educación virtual como apoyo didáctico a las clases presenciales donde se podían encontrar programas y cronogramas, bibliografía, ejercicios y espacios para la comunicación entre estudiantes y profesores. De allí que el desarrollo de estas plataformas más centradas en e-support permitió el posterior y relativamente rápido desarrollo de programas e-learning en este contexto provocado por el Covid-19<sup>128</sup>.

Es importante señalar que en la región ha sido el sector privado el más dinámico en la oferta de propuestas bajo la modalidad de EaD, y que la escala de la

<sup>126</sup> El desarrollo de la EaD en la República Dominicana tiene una larga tradición, aunque se encuentra en una etapa inicial de su desarrollo por su bajo grado de virtualización en el área pedagógica (OEI, 2017).

<sup>127</sup> Esta modalidad no ha sido incorporada plenamente ni cuenta con una regulación específica que acredite y evalúe la calidad de la propuesta. La oferta se ha concentrado en programas de corta duración, no titulados y orientados a la capacitación y expansión de conocimientos de adultos insertos en el mercado laboral, y gradualmente se han expandido al nivel de posgrados (OEI, 2017).

<sup>128</sup> Sin embargo, un estudio realizado en Argentina indica que aun cuando se tomaron medidas tendientes a la liberalización de datos para sitios educativos y que las IES contaban con el desarrollo de entornos virtuales propios, fue necesario utilizar plataformas de reuniones y/o encuentros virtuales como Zoom, Google Meet, Jitsi, Meet, Webex.Meet, entre otras, para las cuales es necesario el acceso y conexión a internet (Consejo Provincial de Coordinación con el sistema universitario y científico, 2020).

oferta ha sido nacional, aunque han comenzado a desplegarse con cierta intensidad procesos de internacionalización de la EaD. Actualmente, nuevos proveedores internacionales son responsables del 15% del total de la matrícula de EaD en la región (250.000 estudiantes), un porcentaje bastante superior al que representan en la modalidad presencial (Rama, 2015). La educación transfronteriza surge para cubrir demandas que, por restricciones normativas, no podían ser satisfechas por las ofertas locales, y encontraron su respuesta con el ingreso de nuevos proveedores internacionales 100% virtuales. También se registra cada vez más la presencia de grupos económicos internacionales en países con alto grado de privatización y mercantilización donde el ingreso de nuevos proveedores se realiza mediante la adquisición de instituciones grandes con una tradición en la EaD. Ejemplo de ello es la compra de la Universidad e Norte do Paraná (UNOPAR) por parte del grupo Kroton Educacional que aglutina aproximadamente 146.000 inscritos en cursos no presenciales (Rama, 2016).

## 1.2. Viejas y nuevas desigualdades en la Educación Superior: brecha de acceso y brecha digital

El viraje planetario hacia una educación remota de emergencia se produjo sobre una situación de desigualdad estructural que atraviesa a las sociedades latinoamericanas y, en particular, sobre fuertes inequidades existentes en la ES. En este contexto, contar con conectividad a internet y la disponibilidad de dispositivos tecnológicos se constituyeron en factores centrales para la continuidad pedagógica en el nivel superior, cuya falta de acceso vino a superponerse a las desigualdades existentes.

Es sabido que las tasas de escolarización de la ES han tendido a aumentar desde el cambio de siglo en todas las regiones reflejándose en una duplicación a nivel mundial al aumentar del 19% al 38% del 2000 al 2018. En esta tendencia, la región de América Latina y el Caribe, junto a la de Asia oriental y sudoriental, son las regiones que han registrado las expansiones más notorias (Informe Unesco-IESALC, 2020). Entre 2010 y 2017 se dio un crecimiento anual promedio de la matrícula del 4% que permitió superar los 28 millones de estudiantes; siendo Perú, México, Ecuador, Colombia y Bolivia los países que presentaron un mayor dinamismo en el crecimiento de la población estudiantil de la región (Informe Iberoamérica Red Índices, 2019). Aun así, se presentan situaciones muy dispares hacia dentro de la región: mientras que

Argentina, Chile, Perú y Uruguay se ubican en la etapa de universalización de la ES con tasas brutas por encima del 50%, el resto de los países se encuentra en la etapa de masificación con tasas entre el 15% y el 50%, siendo Honduras el país con la menor cobertura con un 16% (Informe Iberoamérica Red Índices, 2019).

A la desigualdad entre los países, se suma que no todos los segmentos de la población de un país se benefician de igual manera, ya que en la gran mayoría subsisten grandes diferencias en las tasas de participación según nivel de ingresos, género, etnia, lugar de residencia, etc. Por ejemplo, los jóvenes de las zonas urbanas tienen un 22% más probabilidades de asistir a la ES que las personas de las zonas rurales, porcentajes que alcanzan hasta un 35% en países como Colombia o Bolivia (Unesco-IESALC, 2020). Esto es, la virtualización de la educación que afectó a la casi totalidad de estudiantes de ES, se impuso sobre una situación previa profundamente desigual y dejó en peores condiciones a aquellos estudiantes desfavorecidos económica y socialmente, cuya participación en los procesos de democratización en el acceso a la educación superior es de corta data.

A la brecha de acceso se sumó en este contexto la denominada brecha digital que se hizo más evidente porque la continuidad de los estudios supuso para los estudiantes contar con conectividad a internet y equipamiento técnico como recursos indispensables para continuar con sus estudios, ser evaluados, obtener sus titulaciones, etc. Según un informe sobre “el estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID- 19” (CAF, 2020), el 32% de la población latinoamericana no tiene acceso a servicios de Internet, presentándose fuertes disparidades entre los países ante la irrupción de la pandemia de acuerdo con su desarrollo previo, siendo Chile, Uruguay, México, Brasil y Argentina los países que lideran el gobierno electrónico en la región. Ello se condice con lo que remarca el informe de Cepal (2020) que subraya que la falta de internet, a pesar de los esfuerzos de los países por mejorar sus capacidades digitales, ha limitado el acceso al trabajo y la educación en 40 millones de hogares en América Latina.

Siguiendo este informe, un tercio de la población cuenta con un acceso limitado o directamente no cuenta con acceso a las tecnologías digitales debido a su condición económica y social, en particular en función de su edad y localización<sup>129</sup>. También señala la importancia de tener en cuenta la calidad de la conectividad porque las bajas

<sup>129</sup> Cabe destacar que, a pesar de las bajas tasas de conectividad en los hogares, que presentan mucha disparidad entre países, las tasas de líneas móviles son más elevadas y superan, en muchos casos, la cifra de una línea por persona (IESALC, mayo 2020).

velocidades de conexión inhabilitan el uso de las soluciones digitales de teletrabajo y educación en línea (el 44% de los países de la región no alcanza la velocidad de descarga que permite, por ejemplo, desarrollar varias actividades en línea simultáneamente), consolidando situaciones de exclusión (Cepal, mayo 2020). En esta dimensión también se presentan desigualdades al interior de la región según nivel de ingreso y localización de los hogares: el 81% de los hogares del quintil de ingresos más alto cuentan con conexión a Internet, mientras que los hogares del primer y segundo quintil representan solo el 38% y el 53% respectivamente. Sin embargo, las desigualdades son más profundas en algunos países: mientras en Brasil y Chile más del 60% de los hogares del primer quintil tiene conexión a Internet; en Bolivia, Paraguay o Perú, solo el 3% de los hogares más pobres están en esa situación. En cuanto a la zona, el 67% de los hogares urbanos está conectado a Internet, mientras que en las zonas rurales esta cifra alcanza solo al 23%. Y, nuevamente, se registran desigualdades más profundas en algunos países: en Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú, más del 90% de los hogares rurales no cuentan con conexión a Internet e incluso en aquellos con mejores condiciones como Chile, Costa Rica y Uruguay, solo cerca de la mitad de los hogares rurales están conectados (Cepal, 2020).

Ahora bien, sostener procesos de enseñanza-aprendizaje en el nivel universitario en un contexto de pandemia y de educación remota de emergencia, supone contar con condiciones vinculadas al acceso a internet de alta velocidad; con el acceso a dispositivos apropiados de uso individual en un espacio adecuado para el estudio y con un tiempo disponible que no se superponga con las tareas de cuidado y laborales; además de la asequibilidad, el acceso a datos, la alfabetización digital que supone capacidades y habilidades para su uso y apropiación, entre otros. De allí que existan varios índices o medidas que conjugan algunas de estas variables, otorgando una mayor visibilidad a las distintas dimensiones que engloba una noción más tradicional de “brecha digital”. En el caso del GSMA Mobile Connectivity Index<sup>130</sup>, que evalúa la conectividad en 170 países a partir de ponderar algunas de estas dimensiones, se evidencian fuertes desigualdades: Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Ecuador y México son los países con un índice por encima de la media regional (más de 61 puntos), y Honduras, Nicaragua, Venezuela y Bolivia los más alejados (menos de 60). Una realidad sumamente contrastante con la de países como Australia, Canadá, Japón, EE. UU., Países Bajos, entre otros, que se acercan a los 90 puntos, alcanzado un índice de conectividad cercano a la universalización del acceso.

En este sentido, la pandemia visibilizó que el acceso a internet y las tecnológicas

<sup>130</sup> Para ampliar información se recomienda indagar el siguiente link: <https://www.mobileconnectivityindex.com/>

es una deuda pendiente en la región que debe ser observada desde un enfoque más integral de la idea de brecha digital porque las necesidades que atraviesan la inclusión digital no son solamente físicas o materiales, sino que también están estrechamente relacionadas con el desarrollo de capacidades enlazadas como lo cultural, lo social, lo político, el trabajo, la ciudadanía. Donde la democratización del acceso y de la conectividad se presentan como una estrategia para dicha inclusión y, por lo tanto, es insoslayable preguntarse a nivel institucional por las propuestas pedagógicas-didácticas que ello implica (Martin, 2020) y que se fueron inventando en el camino hacia la construcción de la educación remota de emergencia.

En esta línea emergen tópicos como el acceso a los tipos de dispositivos y a las acciones que estos posibilitan; el tipo de contenido al que se accede; la capacidad para interactuar en entornos virtuales complejos de docentes, estudiantes y personal administrativo; que se suman a los aspectos educativos, culturales y sociales de cada institución y su comunidad en particular. En este aspecto, se suman dimensiones del orden del tiempo y espacio con el que cuentan docentes y estudiantes para dicha tarea -que presuponen desigualdades respecto a los saberes previos, el modo de relación que establece cada persona con las tecnologías, etc.- y la emergencia de nuevos modos y patrones de utilización y apropiación (Ayala & Marotias, 2020).

### 1.3. El grado de privatización y mercantilización de los SES en la región

América Latina se distingue como una de las regiones con mayor grado de privatización en el mundo en tanto reúne un 55% de su matrícula en el sector privado mientras Europa cuenta con un 13%, Asia Pacífico 36% y América del Norte 28% (UIS-UNESCO y Red ÍndicES, 2015 – 2016). Es decir, es en el sector privado donde se concentra la mayor cantidad de estudiantes, llegando en los casos de Brasil, Chile o Perú a contar con más de 70% en dicho sector. Por otro lado, la oferta institucional también se concentra en el sector privado, con un 70% o más de universidades pertenecientes a dicho sector en la mayoría de los países. La descripción de estas dimensiones clásicas<sup>131</sup> de la privatización permitió caracterizar a los SES en la región como hiperprivatizados (Saforcada y Rodríguez Golisano, 2019).

<sup>131</sup> Un dato reciente permite confirmar esta tendencia también al observar la cantidad de graduados que, para el año 2018, se concentraba casi el 60% en el sector privado, con un crecimiento sostenido en los últimos años (2010-2018) de 4 puntos porcentuales (RedÍndices, 2019).

Dicha configuración fue cobrando forma en los últimos treinta años de la mano de la fuerte expansión que atravesó el sector como producto de dos procesos concomitantes: el incremento de la demanda de educación superior y la reducción de los recursos destinados al sector público que llevaron al arancelamiento o el reforzamiento de los sistemas de selectividad provocando que el sector privado absorbiera toda esa nueva demanda, principalmente a través de las universidades de bajo costo, como sucedió en Perú, República Dominicana, Chile, Ecuador, Costa Rica, Brasil (Safocada y Rodríguez Golisano, 2019). Tendencias que han dado lugar a que los procesos de evaluación institucional instalados durante los años noventa en la región, más que orientar procesos de cambio que mejoraran la calidad de la educación, hayan estado orientados a asegurar las mínimas condiciones de calidad para autorizar el funcionamiento de las instituciones.

Sin embargo, para caracterizar los procesos de privatización y mercantilización existentes con anterioridad al desembarco del COVID-19 en la región, es necesario recuperar otras dimensiones de análisis que no solo hacen a la descripción en términos de la presencia del sector privado en el campo de la ES sino que también dan cuenta de procesos de mercantilización del sector público. La recaudación de recursos propios vía el ingreso a las carreras de grado en sistemas selectivos, arancelamientos totales, parciales o simbólicos, o vía el posgrado pago y la venta de servicios a terceros es una constante en los sistemas públicos. Además de lógicas de privatización y mercantilización que afectan el trabajo docente a partir del desarrollo de procesos de evaluación centrados en la productividad, el acceso a recursos por medio mecanismos altamente competitivos y la contratación precarizada, que incluso supone modalidades en función del tamaño de los cursos y/o la demanda.

Cabe destacar que otras formas de privatización que operaban con anterioridad a la expansión del Covid-19 en la región, involucraban a los Estados como facilitadores de dichos procesos: por un lado, independientemente de que en cada país la ES sea considerada un derecho o un servicio, el discurso de la inclusión impregnó las políticas universitarias y bajo ese discurso se implementaron políticas de becas para facilitar el acceso a la ES que encubren un financiamiento por la demanda con el redireccionamiento de fondos públicos hacia las universidades privadas en la medida en que el financiamiento sigue al becado. Este proceso en países con sistemas públicos altamente selectivos se profundiza como es el caso de Perú o Brasil. Lo mencionado es producto de una privatización de orden simbólico que involucra el borramiento de fronteras entre el sector público y privado de la ES, en un contexto de diferenciación

y diversificación institucional profundo en ambos sectores. El modelo de institución privada asociado a la religión católica ha sido reemplazado por un mosaico diverso de instituciones privadas asociadas a diferentes religiones junto a las universidades laicas; universidades de elite o de masas; de tamaño grande, mediana y muy pequeñas; con fines de lucro y sin fines de lucro; nacionales o transnacionales; especializadas en alguna disciplina o en función de sus destinatarios; de enseñanza presencial o a distancia; etc.

También se ha observado que el Estado está siendo un actor central en la profundización de las tendencias de privatización y mercantilización en países que muestran valores altos en indicadores clásicos. Esto es como consecuencia de la privatización de las políticas públicas, en tanto existe una capacidad de incidencia directa de las universidades privadas en dicho ámbito, ya sea con cargos en los distintos niveles de gobierno o agencias estatales, como con una capacidad de instalar temas en la agenda universitaria y desplegar lobby a partir de asociaciones, fundaciones y otro tipo de organizaciones no gubernamentales.

De allí que identifiquemos que el COVID y sus efectos y necesarias readecuaciones de los SES al nuevo contexto fueron escenario de la profundización de ciertas tendencias de privatización y mercantilización de la ES, pero también de la emergencia de nuevas formas y el reposicionamiento de actores del mercado educativo. Y, si bien, muchas de estas tendencias son comunes a un despliegue más bien global, las mismas se asientan sobre características vernáculas de los SES en la región.



## Capítulo 2

# ACTORES, DISCURSOS Y ACCIONES EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA EN EL NIVEL UNIVERSITARIO

Una vez declarada la pandemia por COVID-19, todos los países fueron dictaminando medidas hacia el distanciamiento y/o aislamiento social que implicó la suspensión temporal de las clases en todos los niveles. En algunos países, se tomaron rápidamente decisiones orientadas a la planificación y gobierno de la crisis que abarcaron acciones como el diseño de planes integrales de gobierno, la difusión de orientaciones para la gestión de las instituciones educativas, la creación de sistemas de recolección de información y monitoreo. Allí se pueden consignar experiencias en el campo de la ES como el Plan de Contingencia de la Educación Universitaria 2020 de Bolivia, el Protocolo de Orientaciones para Instituciones de Nivel Superior en Colombia, el Plan de Acción MINEDUC para Instituciones de Educación Superior en Chile o la Plataforma de Monitoreo de la COVID-19 en Brasil<sup>132</sup>.

En el nivel superior las políticas públicas e institucionales implementadas estuvieron orientadas por un principio fundamental: facilitar la educación remota de emergencia como respuesta para sostener la continuidad educativa. Dado el grado de autonomía de las universidades, que en algunos países de la región es muy amplio, la implementación de políticas públicas para el sector adquiere una especificidad que supone el respeto de márgenes de autogobierno y operar a través de un doble estándar: construir espacios de consenso y generar incentivos para que las instituciones y sus actores adopten las políticas (Chiroleu, 2012). De allí que se identificaron acciones gubernamentales dirigidas principalmente a contener la matrícula, facilitar conectividad y apoyar la transición hacia la educación remota de emergencia, sancionar o adecuar la normativa vigente para garantizar la legalidad de los procesos en formato virtual, promover articulaciones entre el nivel secundario y el nivel superior, readecuar o suspender las pruebas de admisión universitarias, y, en menor medida, apoyar el trabajo docente, entre otras.

<sup>132</sup> Sistematización de respuestas de los Sistemas Educativos de América Latina a la crisis de la COVID-19: Planeamiento y Gobierno de la crisis. SITEAL. Recuperado de [https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas\\_educativas\\_covid\\_19](https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19)

Dentro de este tipo de medidas cabe destacar la sanción de nueva normativa o modificación de la vigente para viabilizar la EaD con reconocimiento formal. En algunos países, como Perú, las normativas imponían una serie de restricciones asociada a una percepción negativa de la EaD, por lo que la SUNEDU (Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria) fue adecuando la ley estableciendo una serie de requisitos para que se puedan dictar programas a distancia. En otros, como Colombia y Paraguay, las regulaciones sobre la educación superior a distancia exigían una acreditación previa para poder operar, por lo que se tomó la decisión de autorizar el cambio temporal de modalidad mientras dure el cierre de las IES, de forma que los cursos puedan impartirse a distancia sin necesidad de mayores trámites administrativos (IESALC, mayo 2020). En otros casos, como en Argentina, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) avaló la continuidad pedagógica propuesta por el Ministerio de Educación mediante clases virtuales de los programas presenciales de las carreras de grado de las universidades<sup>133</sup>.

La existencia previa de políticas de inclusión digital y la capacidad instalada en términos de infraestructura tecnológica fue un elemento facilitador de las medidas hacia la continuidad educativa que se propagaron en la región. En este sentido, se evidencia que la pandemia irrumpió sobre un escenario por demás heterogéneo entre los países de la región y al interior de cada uno, en tanto se registran una variedad innumerable de respuestas a nivel de las instituciones, entre las cuales hay una heterogeneidad muy amplia respecto de la experiencia, saberes acumulados, infraestructura tecnológica y capacidades instaladas previas.

Además, las tensiones precedentes que resumían en términos binarios posicionamientos a favor o en contra del uso de tecnologías en el nivel superior quedó en este contexto subsumida en las acciones para dar continuidad educativa que necesitaron como condición imprescindible el desarrollo de plataformas y uso de nuevas tecnologías. Este pasaje se realizó sobre una matriz desigual en términos de las capacidades y opciones de las instituciones (en cada país no estaban preparadas de la misma manera ni tuvieron que enfrentar el mismo tipo de obstáculos las IES según fueran públicas, privadas, de elite, de bajo costo,

<sup>133</sup> CIN defiende continuidad de clases virtuales. (13 de abril, 2020). El Alfíl. Recuperado de <https://www.diarioalfil.com.ar/2020/04/13/cin-defiende-continuidad-de-clases-virtuales/>

macrofuncionales, etc.) y sobre condiciones muy desiguales de estudiantes, docentes y sus familias. Lo que a su vez no estuvo exento de conflictos<sup>134</sup>.

En este contexto se implementaron medidas que buscaron generar las condiciones para la continuidad de los programas de estudio donde convergieron intereses vinculados a garantizar la educación superior como derecho y, al mismo tiempo, observamos un escenario en el que se desplegaron varias acciones que dinamizaron procesos previos y emergentes de privatización y mercantilización. Si bien, el objetivo del estudio es focalizarse en los procesos que ponen en cuestión el derecho a la ES, es importante destacar que en la región convergieron con otros procesos que tensionan la idea de la educación como una mercancía a partir de cuestionar la idea de lucro y al propio andamiaje que sostiene a los SES altamente privatizados, dando paso a posibles futuros procesos de democratización. Nos referimos a las protestas estudiantiles que enarbolaron la bandera de “matrícula cero” en las universidades de Colombia como continuidad de los logros parciales del histórico Paro Nacional Estudiantil del 2018 (Ramírez y Gutiérrez, 2020) o la sanción de la Ley 6.628 que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas de Paraguay<sup>135</sup>. Todos procesos que, a partir de impugnar el pago de matrículas en este contexto, tienden a cuestionar la idea misma de sistemas sostenidos sobre el financiamiento a la demanda. A pesar de que no serán eje de este estudio, es relevante marcar estas experiencias en tanto describen la complejidad y el dinamismo de la problemática, así como la concurrencia de múltiples tensiones y disputas actuales en el campo de la ES de la región.

<sup>134</sup> Como en el caso de Chile, donde los estudiantes realizaron paros “on line” exigiendo medidas que garanticen el acceso a clases virtuales y a contenidos digitales, así como la rebaja de los aranceles, y luego se sumarían a las medidas de un paro nacional virtual liderado por los gremios agrupados en la Secretaría de Educación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en rechazo a la vuelta a las clases presenciales donde no existían las condiciones para el retorno, pero también en reclamo por el “congelamiento” de las carreras que trajo la pandemia para muchos estudiantes. O países donde hubo reacciones y medidas de parte de gremios estudiantiles y docentes en tanto el contexto de pandemia dio impulso a recortes presupuestarios para el sector (Ecuador, Paraguay, Uruguay), el avance del tratamiento de normativas restrictivas (Perú, Uruguay) o directamente la intervención en el gobierno de las universidades federales (Brasil). Por más información se recomienda acceder a la página web del Observatorio Latinoamericano de Política Educativa (2020); “Informes de coyuntura 2020”. Informes disponibles en: <http://observatorioeducacion.org/coyuntura-latinoamericana>.

<sup>135</sup> Arancel cero: Abdo promulgó ley que establece gratuidad en las universidades públicas. (4 de noviembre de 2020). La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/11/04/arancel-cero-abdo-promulgo-ley-que-establece-gratuidad-en-las-universidades-publicas/>

De allí que, a continuación, desarrollaremos las dos dimensiones que presentamos como centrales para describir el tipo de medidas que caracterizaron la política hacia el sector en contexto de COVID-19 con este telón de fondo de tensiones no resueltas. En primer lugar, la batería de medidas tendientes a dar respuesta a la crisis económica que significó la paralización de las actividades presenciales en el sector a partir de brindar apoyo financiero a instituciones y/o estudiantes. Y, en segundo lugar, las alianzas con actores comerciales que permitieron en muchos casos subsanar ciertos déficits tecnológicos e inequidades de acceso en un escenario de rápida transición hacia la educación remota de emergencia.

## 2.1. El salvataje financiero al sector privado: discurso y acciones como formas de profundización de la privatización de la ES

La situación de pandemia implicó para muchos países de la región la profundización de las dificultades económicas preexistentes y sus efectos sobre una estructura social, a cuya desigualdad histórica se sumaron los efectos de las políticas de gobiernos neoliberales y neoconservadores que imperaron en los últimos años en la región. Según el relevamiento realizado se implementaron, no sin conflictos, procesos de racionalización y ajustes en el Estado de la mayoría de los países de la región. Así como también se observó la presencia de los organismos internacionales de crédito alimentando la lógica clásica de brindar préstamos a los gobiernos para financiar sus déficits fiscales con una fuerte implicación en el diseño de políticas de racionalización del gasto público. Además, se vislumbra una situación específica en el otorgamiento de créditos, del FMI o BM principalmente, para hacer frente al COVID-19.

En varios países de la región (Brasil, Uruguay, Panamá, El Salvador, México, Ecuador) se implementaron recortes de presupuesto en el sector educativo. Por ejemplo, en Ecuador, se comunicó en mayo que 90 millones de dólares serían retirados de la esfera educativa para ser redestinados a gastos dirigidos a mitigar los efectos de la pandemia<sup>136</sup>, o en Uruguay, donde el avance de un fuerte proceso de ajuste fiscal a las arcas estatales se dirigió especialmente a recortar recursos en la educación pública<sup>137</sup>.

<sup>136</sup> *Universitarios en Ecuador protestan por recortes a la educación. (5 de mayo de 2020). Telesur. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/universitarios-ecuador-protestan-recortes-educacion-20200505-0016.html>*

<sup>137</sup> *"La Udelar va a tener que optar", dijo Lacalle Pou al referirse al presupuesto asignado por el gobierno a la educación. (29 de septiembre de 2020). La Diaria. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/9/la-udelar-va-a-tener-que-optar-dijo-lacalle-pou-al-referirse-al-presupuesto-asignado-por-el-gobierno-a-la-educacion/>*

En este marco de ajuste al sector público en general, las universidades y el ámbito científico-tecnológico también fueron foco de restricciones presupuestarias. Y sobre estas medidas más generales, se sumaron recortes que afectaron programas universitarios específicos: es el caso de Chile en los programas de las becas de vinculación internacional (Godoy Pichón, 2020). En Brasil se redujo el financiamiento de las becas de posgrado y fondos específicos de investigación<sup>138</sup>; en Costa Rica las personas docentes con contratos en universidades públicas se vieron particularmente afectadas (Caamaño Morúa, 2020). Estos ejemplos muestran la diversidad de situaciones que han debido enfrentar los sistemas universitarios en este contexto que en algunos países supuso un álgido y conflictivo proceso que se vio incluso judicializado como en el caso de Ecuador (Céspedes Moreno, 2020) y Costa Rica<sup>139</sup>.

En este contexto de restricciones el Estado ha tenido que implementar una serie de acciones frente a la pérdida de matrícula en el nivel universitario. En el relevamiento realizado se registra un porcentaje de abandono que supera el 20%. Por ejemplo, desde el Ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Mescyt) de República Dominicana se informó que la deserción supera el 13% pero en las universidades privadas alcanza entre un 35 y 40%, y que en el proceso de admisión se registra una baja de un 70%<sup>140</sup>, especialmente en universidades más populares<sup>141</sup>. Mientras que el Ministro de Educación de Perú informó que la deserción ronda un 18% en el sistema en su conjunto y en las universidades privadas alcanza el 30% (Benavides Abanto, 2020). En Colombia, la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la ES (ACREES) denunciaba que el abandono del SES del país rondaba entre el 30 y el 50% (Leal, 2020). Finalmente, en Honduras, se estima un abandono también entre 20 y 30%, según palabras del Rector de la UNITEC<sup>142</sup>.

Esta situación conlleva implicancias en términos de pérdida de derechos al acceso, permanencia y egreso de la ES poniendo en jaque los avances logrados en las últimas

<sup>138</sup> Ajuste fiscal de Doria puede cortar R\$ 1 bi de universidades e afetar habitação (19 de agosto de 2020). Nodal. <https://www.nodal.am/2020/08/brasil-gobernador-doria-anuncia-recorte-fiscal-con-fuerte-quita-a-universidades/>

<sup>139</sup> Cierra sin acuerdo negociación entre gobierno y rectores para recortar \$66.000 millones del FEES. (8 de julio de 2020). Grupo La Nación. Recuperado en: <https://outline.com/5F6rH7>

<sup>140</sup> En las universidades privadas hay una deserción entre un 35% y 40% por el COVID-19. (14 de septiembre de 2020). Noticias Sin. Recuperado de: <https://noticiassin.com/en-las-universidades-privadas-hay-una-desercion-entre-un-35-y-40-por-el-covid-19/>

<sup>141</sup> El COVID-19 ha sacado de las universidades a más de 80 mil estudiantes. (30 de septiembre de 2020). La UNIRD. Recuperado de: <https://launi.com.do/el-covid-19-ha-sacado-de-las-universidades-a-mas-de-80-mil-estudiantes/>

<sup>142</sup> La inequidad en la educación se profundiza con la pandemia. (1 de septiembre de 2020). Proceso digital. Recuperado de: <https://proceso.hn/la-inequidad-en-la-educacion-se-profundiza-con-la-pandemia/>

décadas en términos de democratización en el acceso al conocimiento. Pero en sistemas altamente privatizados y mercantilizados donde el funcionamiento institucional depende del cobro de matrícula a estudiantes, supone también un problema financiero. Las instituciones se enfrentan allí a la dificultad para sostener el empleo de la mayoría del personal administrativo y académico, impulsar acciones necesarias para la continuidad de la enseñanza de manera virtual, además de implementar medidas orientadas al bienestar de los estudiantes. Se trata de una realidad a nivel mundial pero que no afecta a todas las instituciones por igual, aquellas universidades de elite o centradas en la investigación, con mayor capacidad y recursos institucionales para hacer frente a la crisis, están en una condiciones bien diferentes de aquellas otras instituciones privadas que dependen casi completamente de las tasas de matrícula y, en particular, del sector privado de baja calidad con una presencia importante en la región (Altbach y De Wit, 2020).

Una de las causas del problema en el pago de las matrículas universitarias es el abandono o interrupción de los estudios asociado a la situación económica que ha profundizado la pandemia y/o a las dificultades para acceder a las condiciones tecnológicas para mantener la conectividad como condición necesaria para avanzar en las carreras. Aunque también se registran otras situaciones, especialmente en sistemas mercantilizados donde se considera que la educación es un servicio por el que se cobra y se paga, donde los estudiantes se resisten “a pagar por lo que reciben”, considerando que la formación online que se les ha propuesto no tiene el mismo costo, la misma calidad o que no se les da garantías de acreditación de las cursadas por lo que el “parate” en las carreras es un problema para aquellos que deben afrontar la situación de pago de los préstamos adquiridos.

Esta situación complica especialmente el funcionamiento de las universidades privadas que dependen del cobro de una matrícula, pero también a varias universidades públicas que cobran aportes totales o parciales que conforman una porción significativa del presupuesto universitario, están afrontando también un problema similar ante la interrupción del pago del arancel. Es el caso de Chile, Colombia y varias universidades públicas de México (IESALC, mayo 2020).

En algunos países esta situación podría estaría afectando a casi toda la oferta institucional en tanto el sector privado representa porcentajes muy altos: es el caso de República Dominicana, Costa Rica, El Salvador y Guatemala donde más del 90% de las instituciones son privadas; o en Nicaragua, Panamá, Paraguay donde representa el 80% o más; o en Chile y Colombia donde el sector privado representa más del 70% de la oferta privada. Los casos de Perú y Brasil si bien representan entre el 64 y 68% de la oferta,

en términos de la cantidad de estudiantes son los más privatizados, en tanto representan el 72% y 73% respectivamente, junto a Chile donde el 85% de la matrícula asiste a instituciones privadas (Saforcada y Rodríguez Golisano, 2019).

De allí que se compruebe que los sistemas universitarios altamente privatizados y mercantilizados están en jaque. Así lo señala la IESALC que, a dos meses del cierre temporal de las universidades, sostenía: “no es poco realista esperar que muchas universidades privadas cierren sus puertas permanentemente” (2020: 38). Y agregaba que las universidades con mayor posibilidad de cierre son aquellas que funcionan a partir de la matrícula, en particular, aquellas universidades orientadas por el lucro que no han tenido capacidad institucional para dar continuidad a la enseñanza porque se trata de universidades de bajo costo, instituciones con una presencia considerable en algunos países de la región.

En este contexto se registra la emergencia de un discurso sobre la “vulnerabilidad de los sistemas de educación superior” y la necesidad de elaborar estrategias de financiación sostenibles que implican la movilización de recursos públicos hacia el sector privado para proteger los progresos del último decenio en términos de acceso a la educación superior. Estas medidas suponen una profundización de una tendencia de privatización presente en la región que supone transferir fondos públicos a instituciones privadas vía subsidios a la demanda con el otorgamiento de becas estudiantiles bajo el discurso de la inclusión educativa (Saforcada, 2019). Con anterioridad a la pandemia se había registrado en algunos países cómo el subsidio que sigue al estudiante de bajos recursos deriva finalmente en las instituciones privadas, especialmente en sistemas donde el acceso a las universidades pública es fuertemente restrictivo vía exámenes de ingreso, como el caso de Perú (Atairo, 2019) y Chile (Trotta, 2019).

Esta dinámica se profundiza en este contexto donde el salvataje al sector privado está siendo promovido con mayor fuerza por los organismos internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre otras recomendaciones sugiere “establecer un programa de subsidio o financiamiento de la demanda para mantener, en la medida de lo posible, la matrícula actual en el sector privado, particularmente en los centros urbanos, en escuelas que cuenten con una oferta educativa de calidad para población de bajos ingresos” (2020: 26) y, en particular, para la ES plantea:

- Establecer o fortalecer los fondos de crédito estudiantil, que incluya subsidios para estudiantes que asisten a entidades de educación media superior y terciaria-

ria que se someten a procesos de rendición de cuentas, para cubrir el pago de pensiones o de manutención.

- Establecer un fondo de apoyo durante la crisis para instituciones educativas privadas, tanto preuniversitaria como de educación terciaria, con requisitos de cumplimiento de rendición de cuentas y calidad, para minimizar la interrupción en la prestación del servicio educativo privado.

Por su parte, la UNESCO-IESALC, entre las estrategias y medidas recomendadas, sostiene que:

Una parte importante de los recursos deberán ir destinados a las IES, que habrán acusado los efectos de la pérdida de aranceles, y otra parte sustancial al apoyo financiero a los estudiantes más vulnerables, independientemente del sector, público o privado, en el que estén matriculados (mayo 2020: 37).

Estas recomendaciones están en sintonía con acciones adoptadas a nivel mundial. Brown y Samil (2020) indican que, en países como Australia, Dinamarca, Alemania, Taiwán y Estados Unidos, se han aprobado paquetes de rescate económico que incluyen apoyo para las universidades públicas. En particular, en Estados Unidos el 90% de estos fondos están destinados directamente a instituciones que tienen elevados porcentajes de estudiantes becarios de baja extracción socioeconómica. Además, en este país se han detenido temporalmente los reembolsos de préstamos estudiantiles y se ha fijado la tasa de interés en el cero por ciento durante este período de tiempo (IESALC, mayo 2020). Mientras que otros países, como en Australia o Noruega, han adoptado estrategia basadas en transferencias directas a los estudiantes comprometidos con préstamos, pero no ha condonado las deudas ni tampoco ha ofrecido créditos sin coste financiero (IESALC, mayo 2020).

Ante esta situación se articulan discursos en defensa de los intereses del sector privado en el marco de una retórica de la educación superior como bien público. El sector privado ha instalado el tema en la agenda pública y se han reactivado y acelerado la conformación de redes para expresar sus intereses. Por ejemplo, a nivel regional, la REALCUP<sup>143</sup> fundada en el año 2015 con el apoyo de IESALC-UNESCO logra su institucionalización durante este año convocando incluso a reuniones ex-

<sup>143</sup> La Red de Asociaciones Latinoamericanas y Caribeñas de Universidades Privadas está conformada por 12 Asociaciones de Universidades Privadas de 11 países de América Latina y el Caribe y es presidida por un ex presidente del Consejo de Universidades Privadas de Argentina, un país con una fuerte tradición de lo público que ha contenido tendencias de privatización presentes en la región.



traordinarias para tratar temas como la adaptación de las universidades a la modalidad virtual y las limitaciones de recaudación por discontinuidad de las actividades académicas de los estudiantes y consiguientes presiones asociadas a recortes de aranceles. En uno de los webinarios realizados este año se puso a consideración la crisis financiera de las instituciones privadas comparándola con la situación de países anglosajones y el pronóstico de cierre de entre 10 y 20% de colleges, instalando así la preocupación por los efectos en las universidades de la región y la necesidad de que los gobiernos implementen becas y financiamiento para evitar que millones de estudiantes de universidad dejen sus estudios en la región (Ostoja, 2020).

En algunos países, se registran también estas demandas, por ejemplo, la Asociación de rectores ADOU (Asociación Dominicana de Universidades) y ADRU (Asociación Dominicana de Rectores de Universidades), en un comunicado informaron que las “IES dominicanas, con una población estudiantil que sobrepasa los 600 mil estudiantes y más de 40,000 empleados, tienen como fuente principal de ingreso para su sostenimiento el aporte económico de la matrícula de sus estudiantes. La situación actual, que afecta igualmente a los estudiantes, ha sido enfrentada en otros países con la intervención de la ayuda gubernamental. Tal es el caso de Colombia, donde el Estado ha absorbido parte del costo de la matrícula estudiantil, así como el de los estadounidenses, que han dispuesto una ayuda fiscal de 14.2 billones de dólares destinados para la educación superior. Respecto al Estado dominicano, estamos a la espera de medidas similares a las expuestas”<sup>144</sup>. En México, un grupo de universidades privadas organizada en ALPES (Alianza por la Educación Superior) que congrega a 142 instituciones, solicitaron al Congreso que las exime del pago de los Impuestos sobre de la Renta (ISR) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en las colegiaturas de sus estudiantes, además solicitaron una Ley General de Educación Superior justa, incluyente, equitativa y moderna que elimine cualquier tipo de divisiones entre las instituciones particulares (Ordaz Diaz, 2020).

Las respuestas a este pronunciado desfinanciamiento del nivel se presentan entonces como uno de los ejes de las principales tensiones que hemos identificado en el contexto de COVID-19 que profundizan las tendencias de privatización de los SES, donde el Estado tiene un rol activo mediante la transferencia de fondos públicos hacia el sector privado, así como generando las condiciones para que el mercado universitario siga funcionando.

<sup>144</sup> Asociación Dominicana de Rectores de Universidades. (3 de abril de 2020). Comunicado a la Comunidad Universitaria Dominicana y al Público en General. Recuperado en: <http://adru.org/2020/04/>

Para mayo del 2020 en un informe de la IESALC se señalaba que Chile era el único país de la región que hasta ese momento había tomado disposiciones financieras. El mismo informe sostiene que dada la situación temporal y la garantía de continuidad de las clases por modalidades alternativas: “no hay ningún país de la región donde se haya ofrecido una moratoria o una suspensión de los aranceles” (2020:18). Sin embargo, la emergencia de esta cuestión en Chile, que cuenta con los niveles más altos de privatización, anticipaba lo que se convertiría en uno de los principales problemas de gran parte de los SES en toda la región, no solo para el sector privado sino también para el sector público arancelado. Allí, quedó evidenciado que sistemas públicos, irrestrictos y gratuitos, con alto grado de financiamiento estatal, como en Argentina o Uruguay, no han sido puestos en jaque por esta situación como sí ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de varias universidades públicas de México, Colombia, Paraguay, donde incluso se han articulado demandas y medidas concretas por la gratuidad universitaria.

A partir del relevamiento realizado, se han identificado distintos tipos de estrategias gubernamentales que se orientaron a dar respuesta a este creciente déficit financiero, en concurrencia con una creciente conflictividad del sector -motorizada principalmente por estudiantes y docentes-, pero también debido a las demandas de las propias instituciones. Se observó que las políticas gubernamentales, así como diferentes propuestas en discusión, se dirigieron en algunos casos a atender la oferta, en otros la demanda, y en algunos otros, hacia una combinatoria de ambos tipos de instrumentos. Se implementaron entonces en toda la región medidas con el objetivo de “contener la matrícula” y asistir financieramente a los SES, que conjugaron asistencia a las instituciones a través de distintos mecanismos como el otorgamiento de préstamos con aval estatal a instituciones privadas en Perú (Pérez, 2020) o la inyección directa de 234.5 millones del Gobierno Central de República Dominicana a la Universidad Autónoma de Santo Domingo para robustecer su plataforma digital y adquirir licencias de cara a los retos de las clases virtuales en un semestre septiembre-diciembre que arrancó bastante tortuoso<sup>145</sup>.

Por otro lado, se implementaron instrumentos de contención orientados a la demanda, como múltiples planes de becas y subsidios a las matrículas, y se observó también la intervención del estado garantizando las condiciones de reproducción

<sup>145</sup> El COVID-19 ha sacado de las universidades a más de 80 mil estudiantes. (30 de septiembre de 2020). La UNIRD. Recuperado de: <https://launi.com.do/el-covid-19-ha-sacado-de-las-universidades-a-mas-de-80-mil-estudiantes/>

del mercado universitario a través de viabilizar nuevos créditos estudiantiles y/o flexibilizar las condiciones de sistemas de créditos en curso, etc.

A continuación, se presentarán con mayor desarrollo algunas de las acciones implementadas en este sentido en cuatro países con alto grado de privatización y caracterizados por un esquema de financiamiento orientado a la demanda como Chile, Perú, República Dominicana y Colombia, que se vio reforzado en este contexto.

En **Chile**, en un contexto inmediatamente precedente al COVID-19 de fuertes movilizaciones sociales y estudiantiles, se combinaron medidas dirigidas a las instituciones con otras dirigidas a los estudiantes. Dentro de las primeras, se destacan medidas como la reorientación de recursos públicos para el fortalecimiento de las universidades estatales (del orden de 40,000 millones de pesos) para promover la creación de una red estatal de educación a distancia y favorecer proyectos de innovación educativa (IESALC; mayo 2020). También se destinaron hacia instituciones privadas \$9.000 millones de fondos concursables para proyectos con prioridad para aquellos que propusieran mejoras o desarrollos de proyectos de formación virtual<sup>146</sup>. Por otra parte, como respuesta a la negativa de avanzar con la suspensión de los aranceles y el pago de cuotas del Crédito con Aval de Estado (CAE) como proponían algunos sectores políticos, el Estado fiscalizo la prestación de servicios educacionales en cuanto continuidad, equivalencia con la propuesta académica original y existencia de medidas que asegurasen condiciones de conectividad y acceso para cursar sus estudios bajo esta modalidad transitoria. Este proceso estuvo a cargo de la Superintendencia de ES mediante el “Plan Especial de Fiscalización de las medidas adoptadas por las Instituciones de Educación Superior, en el contexto de la emergencia sanitaria producida por el Covid-19”<sup>147</sup>.

Dentro de las medidas orientadas a sostener la demanda, en un primer momento se dictaminó que ningún estudiante pudiera perder los denominados beneficios estudiantiles (gratuidad, becas, créditos) y a medida que avanzaba el año se implementaron acciones de apoyo a los futuros ingresantes para las pruebas de admisión al nivel superior, liberando de su pago a gran parte del conjunto estudiantil. Por último, la Comisión Ingresos, que es la que administra el sistema de créditos de ES en el país,

<sup>146</sup> Ministerio de Educación Gobierno de Chile. (14 de mayo de 2020) Apoyos del Mineduc durante la pandemia del Covid-19. Recuperado de: <https://www.mineduc.cl/apoyos-del-mineduc-durante-la-pandemia-del-covid-19/>.

<sup>147</sup> Superintendencia de Educación Superior (septiembre de 2020) Plan Especial de Fiscalización de las medidas adoptadas por las Instituciones de Educación Superior, en el contexto de la emergencia sanitaria producida por el Covid-19. Ministerio de Educación de Gobierno de Chile. Recuperado de <https://www.sesuperior.cl/informe-plan-especial-de-fiscalizacion/>

tomó medidas administrativas para ayudar a deudores que se encontraran cesantes o que se hubieran acogido a la ley de protección del empleo, lo que ha permitido que 37 mil estudiantes hayan accedido a la rebaja de su cuota y que 17 mil reprogramen su deuda con la rebaja de la tasa de la cuota<sup>148</sup>.

En el caso de **Perú**<sup>149</sup>, la principal medida de apoyo financiero para dar continuidad educativa a lxs estudiantes del nivel afectados directa o indirectamente por la emergencia sanitaria, fue mediante distintos tipos de becas otorgadas por el Ministerio de Educación (Minedu) a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec). Entre estas se destacan 8.000 Becas de Permanencia destinadas a las universidades públicas y 24.000 Becas de Continuidad de estudios dirigidas a estudiantes con alto rendimiento académico y condiciones de pobreza que cursaran estudios superiores en universidades privadas licenciadas y en institutos pedagógicos o tecnológicos, públicos y privados. El beneficio cubría gastos de matrícula y pensión académica y alimentación. Como se observa en el caso del país andino, hubo un importante apoyo financiero dirigido a la demanda con el objetivo de dar sostenibilidad a todo el sistema que cuadruplico las becas respecto de tiempos previos a la pandemia<sup>150</sup>, lo que muestra la consolidación de esa política ya existente en Perú. A lo que también se sumó el otorgamiento de 10.000 créditos educativos, 20 veces más que en el 2018, denominados Crédito Continuidad, con la finalidad de que más jóvenes puedan continuar y culminar sus estudios universitarios<sup>151</sup>.

En **Colombia**, también las principales medidas se dirigieron a apuntalar la demanda en un contexto de creciente conflictividad con el sector estudiantil que impugnaba las medidas implementadas al calor del reclamo por la universalización de “matricula cero”. En este reclamo se articulaban demandas vinculadas con cuestionar la calidad

<sup>148</sup> Para conocer las medidas respecto a los créditos tomadas por la Comisión Ingres, se recomienda acceder al sitio web: <https://portal.ingresa.cl/>

<sup>149</sup> Otra medida que generó mucha controversia fue la ya mencionada adhesión de ciertas universidades privadas sin licenciamiento oficial a los préstamos con garantía estatal del programa Reactiva Perú, pese a que en el 2021 y 2022 deberán cerrar sus puertas al no lograr la licencia institucional por parte de la Sunedu. (Pérez, 2020).

<sup>150</sup> Ministerio de Educación (11 de agosto de 2020). Primer ministro Martos: “El gobierno ha redoblado su apuesta por las universidades públicas durante la emergencia”. Plataforma digital única del gobierno peruano. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/287376-primer-ministro-martos-el-gobierno-ha-redoblado-su-apuesta-por-las-universidades-publicas-durante-la-emergencia>

<sup>151</sup> Ministerio de Educación (30 de junio 2020). Todas las universidades públicas migrarán este año al sistema de educación virtual. Plataforma digital única del gobierno peruano. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/189379-todas-las-universidades-publicas-migraran-este-ano-al-sistema-de-educacion-virtualapuesta-por-las-universidades-publicas-durante-la-emergencia>

y el costo del servicio que implicó el traspaso de la presencialidad a la virtualidad, así como la impugnación de la estructura misma del sistema de financiamiento orientado a la demanda y con una fuerte base en el sistema crediticio. Hacia mediados de año, el gobierno anunciaba una inversión de \$97.500 millones en matrículas de educación superior del sector público a los que se sumaron medidas similares de las propias instituciones, ante la preocupación por las altas tasas de abandono en el nivel. Además, se impulsó un Fondo Solidario para la Educación por el Mineduc para instituciones de todo el país, como parte de las acciones se implementó el Plan de Alivios del Icetex (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior) que incluía medidas como la interrupción temporal de pagos u otorgamiento de un período de gracia, la reducción de intereses a todos lxs estudiantes de estratos 1, 2 y 3, que tengan un crédito educativo vigente, la ampliación de plazo de pago y el otorgamiento de nuevos créditos con la flexibilización de algunos requisitos como la de contar con un codeudor/a<sup>152</sup>. Según declaraciones de la Ministra de Educación<sup>153</sup> alrededor de 20.000 personas de la juventud colombiana se han beneficiado del plan de auxilios educativos del Icetex. Se observa aquí también, de manera similar a los otros casos, que la orientación de la política se dirigió a alivianar las cargas de estudiantes y sus familias, inyectando por esa vía la ayuda financiera al nivel.

En el caso de **República Dominicana** se avanzó con medidas tendientes a sostener a los estudiantes en el sistema a partir de, por un lado, exonerar las deudas de matrículas generadas de enero a abril de 2020<sup>154</sup> y, por otro, la creación del programa “Bono Estudio Contigo” (BEC) destinado a estudiantes próximos a finalizar una licenciatura, carrera técnica o maestría en una de las universidades privadas del país y que, recientemente optaron por no reinscribirse por la crisis económica. En este sentido, el jefe de Estado afirmó<sup>155</sup> que el Gobierno dominicano está comprometido

<sup>152</sup> Para conocer como funciona el sistema de créditos en Colombia se puede acceder al siguiente link oficial: <https://portal.icetex.gov.co>

<sup>153</sup> Ministerio de Educación de Colombia (2 de abril de 2020). *MinEducación resalta las acciones adelantadas en el sector educativo en el marco de la emergencia del COVID-19*. Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/395386:MinEducacion-resalta-las-acciones-adelantadas-en-el-sector-educativo-en-el-marco-de-la-emergencia-del-COVID-19>

<sup>154</sup> ITSC exonera deudas a sus estudiantes para inscripción del cuatrimestre mayo-agosto (13 de mayo de 2020). *Diario Libre*. Recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/itsc-exonera-deudas-a-sus-estudiantes-para-inscripcion-del-cuatrimetre-mayo-agosto-FD18824537#:~:text=El%20Instituto%20T%C3%A9cnico%20Superior%20Comunitario,la%20pandemia%20del%20COVID%2D19.>

<sup>155</sup> Gobierno financiará carreras universitarias estudiantes de escasos recursos. (28 de setiembre 2020). *El Caribe*. Recuperado de: <https://www.elcaribe.com.do/destacado/gobierno-financiara-carreras-universitarias-estudiantes-de-escasos-recursos/>

con no dejar atrás a ningún dominicano y dominicana afectado por la pandemia del COVID-19 y señaló: “Ni lo dejamos atrás, ni dejaremos que se hipoteque su futuro”. La iniciativa cuenta con el respaldo y participación de la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU), Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y la Asociación Dominicana de Universidades (ADOU). Las instituciones universitarias también financiarán hasta 1,500 pesos a los estudiantes beneficiados del BEC. Este programa tuvo su primera etapa con una inversión de unos RD\$200 millones de pesos mensuales, y durante cada cuatrimestre favorecerá a 33 mil estudiantes, identificados como vulnerables, lo que representan un 42% de los estudiantes en esa situación, subsidiando así el cursado del semestre de forma total o parcial<sup>156</sup>.

## 2.2. Viejos y nuevos actores en el mercado universitario: respuestas inmediatas para grandes transformaciones

### 2.2.1 Alianzas público-privado: el rol de los agentes tecnológicos en la provisión de la infraestructura necesaria para dar continuidad educativa en la región

Si bien en muchas universidades de la región ya se había iniciado un proceso de adopción de nuevas tecnologías, la forma repentina y acelerada que exigió el contexto de pandemia, requirió distintos tipos de alianzas con actores comerciales tecnológicos con el fin de garantizar rápidamente infraestructura, conectividad, dispositivos, entornos y recursos virtuales que permitieran pasar a una enseñanza remota de emergencia. Así, las principales iniciativas estuvieron orientadas a favorecer la instalación de soluciones tecnológicas de emergencia para dar continuidad inmediata a la enseñanza en un contexto de universidad sin universidades.

En este proceso, los organismos internacionales tuvieron un rol central promoviendo el desarrollo de infraestructura tecnológica en los sistemas universitarios, lo que a su vez instaló las condiciones de posibilidad para profundas transformaciones en el mediano-largo plazo, ampliando el mercado para las empresas tecnológicas.

<sup>156</sup> El COVID-19 ha sacado de las universidades a más de 80 mil estudiantes. (30 septiembre 2020). UNI RD. Recuperado de: <https://launi.com.do/el-covid-19-ha-sacado-de-las-universidades-a-mas-de-80-mil-estudiantes/>

Esta tendencia está en sintonía con los procesos ya identificado por Bonilla (2020) para América Latina, en tanto se ha naturalizado la promoción y participación de diversos actores empresariales y organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Foro Económico Mundial, particularmente en tecnologías educativas y educación a distancia (Bonilla, 2020).

En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sugirió “buenas prácticas para la continuidad educativa” como establecer alianzas con otros actores, en especial con el sector privado del mundo de las empresas editoriales y de telecomunicaciones (radio, televisión, editoriales), especialmente con proveedores de internet para acceder gratuitamente a sitios .edu, ampliar la cobertura de los servicios hacia zonas rurales y lograr descuentos para estudiantes de bajos ingresos (mayo 2020). Por su parte, la UNESCO que ha ocupado un lugar privilegiado en el asesoramiento en materia de educación remota de emergencia frente al COVID-19, en su informe de marzo de 2020 advertía que la necesidad de expandir la EaD evidenció más claramente las notables desigualdades en el acceso al aprendizaje mediante las TIC y para resolver esta brecha promovió la Coalición Mundial para la Educación, una asociación multisectorial para asegurar una adecuada educación a distancia a todo el alumnado donde participan socios de distintos sectores, entre ellos, organizaciones multilaterales internacionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sin ánimo de lucro, empresas del sector privado y otro tipo de organizaciones y redes. Desde IESALC como organismo específico de la UNESCO para la ES, se promovió la mejora de las condiciones para acceder a equipamientos y, sobre todo, a paquetes de conectividad móvil que faciliten que estudiantes y docentes mejoren su capacidad tecnológica, así como propusieron a los gobiernos promover que las compañías de telecomunicaciones ofrezcan gratuidad en el uso de datos para aplicaciones y servicios educativos (mayo 2020).

En este sentido, las características que asumen las acciones orientadas a generar mejores condiciones para la enseñanza remota en un contexto de emergencia sociosanitaria han colocado a las tecnologías en el centro de la cuestión, profundizando así procesos de privatización en tanto el sector privado cumple un papel central en la provisión de los servicios esenciales que se constituyen en una condición para acceder al derecho a la educación. Del relevamiento realizado, se observa que las acciones se han centrado en, por un lado, ampliar y mejorar la conectividad y los dispositivos de estudiantes y docentes, y por otro, poner a disposición de las IES que carecen de plataformas de educación virtual propias, mecanismos y recursos

tecnológicos para la impartición de cursos a distancia. De allí el protagonismo que cobraron en este escenario diferentes agentes tecnológicos que se repositionaron a partir de proveer soluciones tecnológicas educativas como conectividad, plataformas virtuales, aplicaciones, infraestructura, sistemas de datos, insumos tecnológicos y múltiples servicios.

Desde el punto de vista de los gobiernos, las alianzas que se tejieron con actores no estatales del sector empresarial permitieron poner a disposición de la comunidad educativa un mayor número de plataformas digitales para el sostenimiento del aprendizaje a distancia, así como recursos didácticos digitales. Sin embargo, se presentaron situaciones muy heterogéneas al interior de cada país y entre los países de la región. En este punto, fue medular la situación previa respecto del desarrollo de la EaD en cada país y sus instituciones de ES como también el formato que había asumido hasta este momento: más volcado a la compra de servicios a empresas internacionales, más orientado al desarrollo de software o tecnologías propias o al uso de software libre. Por otro lado, las alianzas y respuestas que se fueron construyendo en la ES para enfrentar la inédita situación tuvieron, con más fuerza que en los otros niveles, un fuerte componente institucional, lo que potenció la heterogeneidad y complejidad del tipo de respuestas hacia el interior de los sistemas.

Aún en un contexto de profundización de desigualdades preexistentes y con una implementación con obstáculos y limitaciones, todas estas medidas rediseñaron los SES de la región de manera tan radical que el Director de Educación para Microsoft Latinoamérica sostenía en octubre que si en el mundo habíamos visto dos años de transformación digital en los primeros dos meses de la pandemia. Si yo traslado ese comentario a la educación, área en la que estoy involucrado día a día, y si lo pienso particularmente en Latinoamérica, se avanzó en las primeras semanas en más de diez años de uso de tecnologías en el aula. Y esa tendencia sigue creciendo. Lo que hemos visto fue una aceleración en el sector público como privado, en la educación básica como en la educación superior, alumnos, profesores, instituciones, todos se embarcaron realmente muy rápido en este proceso (Braverman, 2020).

A continuación, presentaremos dos tipos de coaliciones que permitieron a los gobiernos e instituciones dar pronta respuesta a los principales obstáculos que implicaba la virtualización forzosa de la educación universitaria en la región.



## a) Coaliciones gubernamentales e institucionales con actores comerciales para garantizar conectividad y dispositivos

En primer lugar, respecto entonces de las políticas para facilitar y ampliar la conectividad y el acceso a dispositivos, algunos países como **Perú** otorgaron mediante decretos legislativos subsidios directos a las universidades públicas para que contraten el servicio de internet y beneficien al total de docentes de dichas instituciones y al conjunto estudiantil, preferencialmente a los estudiantes con menores ingresos que se vieron beneficiados con la adquisición de chips, llegando con estas medidas a garantizar la conectividad de 240.000 estudiantes, alrededor del 70% de la matrícula del sector<sup>157</sup>. En **Ecuador**, la empresa Huawei aportó plataformas, dispositivos electrónicos y otros recursos educativos que según el propio secretario de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación:

Ha sido de vital importancia para afrontar los retos y superar los desafíos en tecnología e innovación que tiene la Educación superior en el país (...) y para hacer de la educación un sector accesible para diversos grupos en diferentes zonas<sup>158</sup>.

En el caso de **Paraguay**, se establecieron distintos acuerdos entre la Comisión nacional de telecomunicaciones (CONATEL) y empresas como PERSONAL, CLARO y TIGO para la entrega de Notebooks con conectividad móvil para estudiantes universitarios y de institutos de formación docente<sup>159</sup>.

En otros casos, las medidas adoptaron el formato de subsidios indirectos, en tanto se establecieron convenios con compañías de telecomunicaciones para planes de conectividad y acceso a dispositivos con precios preferenciales. En Ecuador, la Senescyt, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y el Banco del Pacífico lanzaron un programa con alto alcance de planes preferenciales que beneficia a estudiantes y docentes uni-

<sup>157</sup> Ministerio de Educación (15 de octubre). Ministro Benavides: “El gran reto de la educación superior es migrar a la educación virtual a distancia”. Plataforma digital única del gobierno peruano. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/307440-ministro-benavides-el-gran-reto-de-la-educacion-superior-es-migrar-a-la-educacion-virtual-a-distancia>

<sup>158</sup> Cámara de Comercio Quito. (19 de noviembre de 2020). Huawei y la Unesco presentaron Webinar: Los retos de la educación y oportunidades de la tecnología en el Ecuador. Recuperado de: <https://ccq.ec/huawei-y-la-unesco-presentaron-webinar-los-retos-de-la-educacion-y-oportunidades-de-la-tecnologia-en-el-ecuador/>

<sup>159</sup> Tigo y UNICEF lanzan programa de capacitación gratuito para docentes de todo el país. (Julio de 2020). Hoy. Recuperado de: <https://www.hoy.com.py/negocios/tigo-y-unicef-lanzan-programa-de-capacitacion-gratuito-para-docentes-de-todo-el-pais>

versitarios con equipos celulares y paquetes de internet. En este caso la compañía de telecomunicaciones ofrecía “smartphones” y planes de internet móvil y fijo, con precios preferenciales y acceso a herramientas de colaboración como Cisco Webex, Skype, Zoom, Microsoft Teams, Office 365, por seis meses sin costo adicional<sup>160</sup>. En **República Dominicana**, en un formato similar, la compañía de telecomunicaciones Claro, firmó un convenio de colaboración con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), la Asociación Dominicana de Universidades (ADOU) y la Asociación Dominicana de Rectores Universitarios (ADRU), en el que se comprometió a facilitar el acceso a la conectividad de más de 600,000 estudiantes y 30,000 docentes de las 51 universidades del país, con planes de internet fijos y móviles a precios especiales<sup>161</sup>. A este convenio, se fueron sumando distintas instituciones, la mayoría privadas, de elite y masivas<sup>162</sup>, beneficiándose así de las gestiones del estado y sus alianzas con las empresas tecnológicas.

Bajo la misma modalidad, la compañía Altice diseñó un plan estudiantil con un precio competitivo enfocado en el poder adquisitivo de los estudiantes, liberando contratos y penalidades, y facilitando el financiamiento de equipos en cuotas. Además, la empresa de telecomunicaciones ofició de asesora a las universidades para la mejora e implementación de herramientas que faciliten la digitalización de sus procesos internos<sup>163</sup>. En **Colombia**, una de las instituciones emblemáticas del SES, el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), que brinda formación técnica y tecnológica, garantizó, en alianza con la empresa Movistar, la conectividad a través de tarjetas SIM para gran parte de sus 2.3 millones de “aprendices” (Hernández y Estrada, 2020).

<sup>160</sup> CNT lanza planes preferenciales de Internet y celulares para educación virtual en medio de la pandemia. (08 de Julio de 2020). Vistazo. Recuperado de: <https://www.vistazo.com/seccion/actualidad-nacional/cnt-lanza-planes-preferenciales-de-internet-y-celulares-para-educacion>

<sup>161</sup> Claro facilita conectividad a estudiantes y docentes en beneficio de educación superior a distancia en el país. (9 de junio de 2020). Martes Tecnológico. Recuperado de: <https://martestecnologico.com/claro-facilita-conectividad-a-estudiantes-y-docentes-en-beneficio-de-educacion-superior-a-distancia-en-el-pais/>

<sup>162</sup> PUCMM, UNAPEC e ISFODOSU se suman al acuerdo de Claro con universidades de RD. (23 julio 2020)200). La UNIRD. Recuperado de: <https://launi.com.do/pucmm-unapec-e-isfodosu-se-suman-al-acuerdo-de-claro-con-universidades-de-rd/> y Claro brindará internet económico a estudiantes y profesores universitarios. (9 de junio de 2020). La UNIRD. Recuperado de: <https://launi.com.do/claro-brindara-internet-economico-a-estudiantes-y-profesores-universitarios/>

<sup>163</sup> Altice proveerá conectividad a estudiantes y docentes de universidades (24 de junio de 2020). La UNIRD. Recuperado de: <https://launi.com.do/altice-proveera-conectividad-a-estudiantes-y-docentes-de-universidades/>

Por otro lado, en concordancia con las propuestas de los organismos internacionales, en varios países se avanzó con acuerdos con las empresas de telecomunicaciones para liberar el consumo de datos en los sitios web educativos. Por ejemplo, en **Argentina**, se avanzó, por un lado, en incorporar a la telefonía, internet y televisión paga como servicios públicos en competencia, y, asegurar de este modo el congelamiento de tarifas. Por el otro, desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) se trabajó para que los IP de las universidades no generen consumo de datos en los celulares (Villar, 2020). Algo parecido a lo que sucedió en **Bolivia**, donde el gobierno llevó a cabo un convenio con Entel para navegación gratuita en la web educativa del Ministerio de Educación y que permite acceder gratuitamente a la nube por parte de estudiantes y docentes<sup>164</sup>. Lo que no estuvo exento de conflictos, como en el caso de **Paraguay**, que aún con media sanción legislativa, el proyecto del “Bono universitario de Internet” que buscaba facilitar el acceso gratuito a las plataformas virtuales institucionales oficiales de las universidades, los institutos superiores y los institutos de formación profesional del tercer nivel, públicas o privadas, a estudiantes en situación de vulnerabilidad, se vio rechazado por inconstitucional porque su implementación implicaba un gravamen del 1% para las empresas proveedoras de internet, lo que se adujo afectaría, a su vez, al consumidor final, en un contexto de fuerte crisis económica<sup>165</sup>.

Finalmente, en otros países, estas alianzas se produjeron directamente entre las empresas y las instituciones universitarias, como en el caso de la Universidad de **Panamá**, que pactó con proveedores de telefonía móvil (Movistar y Digicel) para que todas las descargas efectuadas desde sus dominios en Internet no computen contra los planes contratados, a título individual, por los propios estudiantes<sup>166</sup>.

<sup>164</sup> Sistematización de respuestas de los Sistemas Educativos de América Latina a la crisis de la COVID-19: con el sector empresarial y tercer sector. SITEAL. Recuperado de [https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas\\_educativas\\_covid\\_19](https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19)

<sup>165</sup> Diputados: dictaminan rechazo para bono universitario de internet (s.f). La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/10/20/diputados-dictaminan-rechazo-para-bono-universitario-de-internet/>

<sup>166</sup> IESALC UNESCO. (5 de junio de 2020). Acciones de las Universidades ante el COVID-19. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/05/05/acciones-de-las-universidades-ante-el-covid-19/>

## b) Coaliciones gubernamentales e institucionales con actores comerciales para garantizar Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje y otros recursos digitales.

Respecto de las políticas que buscaron garantizar el acceso a plataformas, entornos virtuales de enseñanza y otros recursos digitales que permitieran el desarrollo de la educación virtual, se destacan las coaliciones que se produjeron al nivel de las instituciones, y, en menor medida, a diferencia de lo que sucedió con los otros niveles educativos, a nivel gubernamental. Es decir que, en paralelo a las acciones orientadas a garantizar la conectividad, estas coaliciones intersectoriales se centraron en la provisión de plataformas y EVEA que posibilitaran sostener la educación en línea antes que la provisión de contenidos o la capacitación docente, que sí fueron un componente de peso en las soluciones y servicios que brindaron este tipo de empresas hacia los otros niveles de los sistemas educativos regionales<sup>167</sup>.

Se observa en este punto grandes diferencias en la construcción de respuestas de infraestructura tecnológicas más inmediatas al interior de cada país. En el caso de los sistemas universitarios que ya contaban con una infraestructura tecnológica y tenían cierta experiencia en el desarrollo de una cultura digital, incluso con estudiantes y profesores más adaptados a intercambios y contenidos digitales, formatos híbridos y/o con contenidos curriculares en línea, se pudo dar una respuesta satisfactoria ante la coyuntura; mientras que en las universidades donde no había experiencias preliminares se identificaron grandes dificultades para responder con inmediatez a la creación de una plataforma tecnológica efectiva, comprometiendo la formación de miles de estudiantes. Como consecuencia, dependiendo de la capacidad de respuesta de cada universidad, se ha evidenciado un desbalance en la implementación de recursos y el despliegue de competencias (BID/Universia/Santander, mayo 2020).

<sup>167</sup> Se observó que en varios países, las instituciones universitarias, tanto del sector público como del privado, se constituyeron como actores en el entramado que se constituyó para dar capacitación a docentes de otros niveles o acompañamiento a futuros estudiantes del nivel, ya sea a partir del desarrollo de dispositivos específicos asociados con empresas o actores internacionales como Microsoft (Ecuador, Bolivia, Costa Rica), o aportando profesionales a dicha tarea (Panamá, Paraguay), de modo que muchas universidades privadas, pero también públicas, se convirtieron ellas mismas en prestadoras de servicios ante el contexto. Para más información se recomienda acceder a los informes del Observatorio Latinoamericano de Política Educativa (2020); "Informes de coyuntura 2020". Disponible en: <http://observatorioeducacion.org/coyuntura-latinoamericana>

A nivel de las instituciones, en gran parte de los países de la región como El Salvador (Barrios, 2020), Perú (Trujillo, 2020), República Dominicana<sup>168</sup>, Colombia (Fernandes, 2020) se reiteran experiencias de instituciones, muchas de las cuales ya contaban con cierto grado de desarrollo y experiencia en plataformas educativas, pero que, ante la eventualidad, reforzaron sus alianzas y compra de servicios a empresas como Blackboard, Microsoft, Google, Ilumno<sup>169</sup>, así como otras plataformas más especializadas en experiencias de laboratorio o simuladores para aquellas disciplinas de las ciencias exactas o tecnológicas<sup>170</sup>. En **Argentina**, la Universidad de Buenos Aires (UBA) amplió el convenio que tenía con Microsoft con anterioridad a la pandemia<sup>171</sup> hacia otras facultades<sup>172</sup>. En este nuevo escenario la universidad contrató el paquete de *Microsoft Office 365 Education* para que docentes y estudiantes de la institución pudieran acceder de forma gratuita a partir de crear un correo institucional. De este modo, Microsoft incrementó la presencia de sus principales productos de software en la universidad más grande de Argentina y así en la educación pública del país.

A nivel gubernamental, se presentan casos de alianzas más integrales, como en **Brasil** que, a través de un Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones y la empresa CISCO, se impulsó un plan para fortalecer la digitalización y el desarrollo de habilidades tecnológicas a través del programa “Brasil digital inclusivo”<sup>173</sup>. Este acuerdo se enmarca dentro del Country Digital Acceleration promovido por la misma empresa e implementado en 34 países como México, Canadá, Italia, Francia, Alemania, y donde uno de sus ejes centrales es precisamente el apoyo en el campo

<sup>168</sup> UNAPEC y Microsoft impulsan “aprendizaje remoto” en República Dominicana (2020). Cumbre.

Recuperado de: <https://www.cumbrenews.com/2020/05/unapec-y-microsoft-impulsan-aprendizaje-remoto-en-republica-dominicana/>

<sup>169</sup> Ilumno es una empresa que provee servicios y soluciones a IES en el segmento de educación virtual en relación a entornos educativos virtuales, gestión de la matrícula, marketing, etc.

<sup>170</sup> Algunas de estas plataformas más específicas y técnicas son: Citrix, Electude, Beyond Labz.

<sup>171</sup> Para conocer el convenio firmado por Microsoft y la UBA se recomienda leer: La UBA y Microsoft firman un acuerdo de innovación tecnológica con la Nube Office 365 (enero de 2015). Microsoft. Disponible en: <https://news.microsoft.com/es-xl/la-uba-y-microsoft-firman-un-acuerdo-de-innovacion-tecnologica-con-la-nube-office-365/>

<sup>172</sup> Puede ejemplificarse con la Facultad de Filosofía y Letras de dicha institución: Preguntas frecuentes sobre Microsoft Team (2020). Facultad de Filosofía y Letras UBA. Disponible en: <http://letras.filo.uba.ar/novedades/preguntas-frecuentes-sobre-el-microsoft-teams>

<sup>173</sup> Brasil Digital e Inclusivo, el acuerdo de Brasil con Cisco para la aceleración digital. (28 de Mayo de 2020). Canal ar. Recuperado de: <https://www.canal-ar.com.ar/28668-Brasil-Digital-e-Inclusivo-el-acuerdo-de-Brasil-con-Cisco-para-la-aceleracion-digital.html>

educativo<sup>174</sup>. Pero en la mayor parte de los casos se observan alianzas más específicas, como en Costa Rica, donde el Ministerio de Educación impulsó un acuerdo con Microsoft, para que los docentes, por medio de la cuenta institucional de correo, tengan acceso a la plataforma de Microsoft Teams de forma gratuita y puedan desde allí también contactar con sus estudiantes (Barquero, 2020).

En esta misma línea, cabe destacar el caso de Chile, donde la Subsecretaría de Educación Superior realizó un convenio con Google, para poner a disposición de las instituciones de Educación Superior, que no contaran con plataformas y/o herramientas digitales para darle continuidad al plan de estudios de sus estudiantes, la plataforma Google Suite. En este caso Google ofrece su paquete de aplicaciones G Suite (originalmente llamado Google Apps for Education) en el que se integran un conjunto de herramientas informáticas que Google provee en la nube como Classroom, Drive, Docs, Hangouts y Groups y la aplicación para videoconferencias Teams<sup>175</sup>.

Nos parece trascendente observar estos casos en particular ya que son precisamente Microsoft y Google los actores tecnológicos comerciales que más han ampliado su presencia y expansión en la región. En este sentido, para darle curso a dicha oferta se requiere que la institución adherida y cada docente o estudiante mediante una cuenta institucional acceda de forma gratuita a los productos, evitando los procesos de contratación que suelen implicar las compras de tecnologías de la educación y convirtiéndose así en los principales proveedores de software educativo del mundo, ampliando la base de usuarios en el segmento estudiantil y abriendo nuevas posibilidades de extracción de datos (Williamson y Hogan, 2020).

<sup>174</sup> Análisis propio elaborado en base al trabajo del Observatorio Latinoamericano de Política Educativa (2020); "Informes de coyuntura 2020". Informes disponibles en: <http://observatorioeducacion.org/coyuntura-latinoamericana>

<sup>175</sup> Ministerio de Educación Gobierno de Chile. (14 de mayo de 2020) Apoyos del Mineduc durante la pandemia del Covid-19. Recuperado de: <https://www.mineduc.cl/apoyos-del-mineduc-durante-la-pandemia-del-covid-19/>.

## 2.2.2 Alianzas público-privado: el reposicionamiento del sector privado en la orientación del cambio universitario

En la medida en que el sector privado ofrece soluciones rápidas a problemas públicos se acelera el proceso de privatización de las políticas públicas ya presente en la región. Las soluciones que se presentan al gran problema del parate educativo tienen, en principio, un beneficio comercial con una ampliación del mercado en lo inmediato y, en segundo lugar, una proyección de extender el mercado a partir de una gran transformación en la educación universitaria basada en la EaD multimodal que ampliaría el mercado para sus productos, plataformas y servicios. En este sentido, la educación a distancia se percibe no solo como un formato para impartir educación sino también que se consolida como un segmento de mercado para la realización de transacciones de los grandes actores comerciales transnacionales, además de introducir cambios en los sistemas universitarios de acuerdo con su propia visión y su agenda organizativa. Como señalan Salmi, Arnhold y Malee Bassett (2020) ante el punto disruptivo que implicó para las IES el cese temporal de sus actividades presenciales, pareciera que esto no será sólo una breve interrupción de la rutina académica, sino que esta situación sin precedentes presagia cambios profundos para la educación superior en todo el mundo.

En este proceso los organismos internacionales promueven el discurso de *convertir esta crisis en una oportunidad para la innovación*. Como ya mencionamos, la UNESCO-IESALC ha ocupado un lugar central como organización internacional en el asesoramiento en la región en lo referente a la virtualización de la enseñanza en la educación superior frente a la emergencia del COVID-19. Su discurso se basa en dos principios (Pedró, 2020):

- 1. No dejar a nadie atrás**, a partir de desarrollar estrategias que eviten que esta crisis produzca una pérdida de lo ganado en equidad en las últimas décadas.
- 2. Aprovechar una oportunidad única** para repensar los diseños tradicionales de la educación superior con el objetivo de una mejor calidad y equidad.

En el documento de mayo de la IESALC se postulaba que: “Bien aprovechada, esta salida puede ir más allá de la instalación de una nueva normalidad para traducirse en una oportunidad de reestructuración de la provisión de la educación

superior con mayor calidad y equidad” (mayo 2020: 49). Se promueve desde el organismo reestructurar la ES a partir de generalizar un nuevo modelo de organización híbrido de los procesos de enseñanza y aprendizaje para mejorar la calidad del servicio y también la equidad. También advierte que algunos países han cometido el error de confiar exclusivamente en la educación online que solo permite garantizar oportunidades de continuidad del aprendizaje a los jóvenes bien equipados y conectados. En este sentido, plantea pensar en el futuro desde un principio de realismo y generar estrategias de innovación aprovechando el potencial de la digitalización para, por ejemplo, hacer realidad el principio del aprendizaje ubicuo o móvil. Ello implica reconocer el potencial de los teléfonos celulares como herramientas de comunicación y de aprendizaje, así como de acompañamiento, o extender, por medio de tecnologías de bajo coste, la posibilidad de grabar clases presenciales que sean debidamente curadas por los centros de recursos o bibliotecas de las propias instituciones de educación superior, tomando como modelo la experiencia internacional acumulada con los MOOC (mayo 2020).

Por su parte, la IESALC avanza y piensa una educación del futuro cuando se plantea como propósito que la inteligencia artificial forme parte de la agenda de la educación superior pública en América Latina a partir de un proyecto en común con Microsoft que promueve la transformación educativa y que tiene como referentes a varias universidades privadas y algunas públicas en la región, junto con la presencia de grandes actores económicos como Kroton Educational y el Grupo Laureate (Braverman, 2020).

En uno de sus webinarios el director de la IESALC propone a la función docente como una función mucho más centrada en un diseño instruccional en el cual tal vez dentro de poco la inteligencia artificial pueda aportar muchísimo. Muchas de las tareas rutinarias que un docente tiene que hacer, probablemente la pueda hacer mejor un sistema de inteligencia artificial (Pedró, 2020).

Por último, en una conferencia hacia fin de este año titulada “La nueva universidad tras la pandemia: ventanas de oportunidad para reimaginar la universidad”, abogó nuevamente por “la inteligencia artificial que permite una personalización de la educación y un feedback inmediato entre los actores.” (Pedró, 2020).



### 2.2.3. Coaliciones complejas entre colaboradores públicos-privados

Desde proveedores de productos específicos hasta redes o coaliciones intersectoriales que implicaron la mediación de estamentos gubernamentales, agencias multilaterales, empresas privadas y diferentes tipos de organizaciones intermedias, se convirtieron en actores esenciales al resolver la paralización de la educación en un proceso que condensó aspectos previos, pero también habilitó la configuración de una escena a futuro (Williamson y Hogan, 2020). Las empresas tecnológicas operan a muy distintas escalas: pueden ir desde la participación en complejas coaliciones internacionales de alto nivel hasta coaliciones entre empresas y gobierno, o entre empresas e instituciones en el marco de la autonomía de las universidades.

En América Latina, se han conformado coaliciones con diferentes grados de complejidad por la cantidad de actores que participan para fomentar el uso de las tecnologías de la educación como respuesta de emergencia a la pandemia pero que suponen promover cambios profundos en el sector universitario. En este apartado analizaremos una coalición compleja en la medida en que participaron diferentes actores: organismos internacionales, empresas tecnológicas, gobiernos e instituciones, y que, aún como experiencia pionera, resulta muy ilustrativa, en tanto da cuenta de la direccionalidad que pueden asumir este tipo de alianzas en la región.

Esta trama de actores se conforma en el marco del Capítulo Peruano de la Coalición para la Educación promovido por el Ministerio de Educación de Perú junto con UNESCO y UNICEF, una iniciativa que busca que las estrategias educativas implementadas durante la pandemia sirvan como base para una transformación educativa en Perú. El capítulo peruano se constituyó sobre la base de la Mesa de Cooperantes convocada por el Minedu a inicios de abril de 2020, integrada por UNESCO, UNICEF, UNFPA, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; asimismo, incorporó a los miembros de la Coalición Mundial activos en el Perú y a otros que tenían actividades e intereses específicos en el país, tanto en el ámbito nacional como en los regionales. El entonces ministro de Educación sostenía:

Aspiramos a que el capítulo peruano de la Coalición para la Educación se constituya en una plataforma duradera de cooperación, en la que participen acto-

res nacionales, internacionales, públicos y privados, expertos, representantes de la academia, de la sociedad civil y todos aquellos que estén comprometidos con la mejora duradera de la educación en el Perú, basada en el cierre de las brechas históricas, un enfoque inclusivo y la innovación<sup>176</sup>.

Esta experiencia confirma la tendencia que Williamson y Hogan ya identificaron a nivel mundial de que

Microsoft está intentando asegurarse múltiples funciones en la educación durante y después de la pandemia: como proveedor de plataformas e infraestructuras técnicas, como socio empresarial en las nuevas colaboraciones público-privadas para la prestación de servicios educativos en todo el mundo y como nodo de participación clave en las redes de influencia política” (2020: 52).

En este contexto, una de las medidas adoptadas fue fortalecer la capacidad técnica para la transformación hacia una educación virtual de la ES a partir de un fondo concursable para que universidades privadas nacionales o internacionales con experiencia en educación virtual pueden dar asistencia técnica a las universidades públicas del país. El presidente del Consejo de Ministros señalaba hacia agosto que el gobierno había destinado 14 millones de soles para fortalecer la educación virtual en las universidades y que aumentaría ese monto hasta 30 millones a través del Programa para la mejora de la calidad y pertinencia de los servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica<sup>177</sup>. Esta estrategia de fortalecimiento de las universidades públicas mediante la formación docente quedó entonces en manos de universidades privadas nacionales e internacionales y actores con claros intereses comerciales e ideológicos de orientar el cambio en el espacio universitario. Además, el financiamiento de estas medidas supone endeudamiento externo para el sector público, pero se canaliza luego hacia actores del sector privado.

En este contexto de medidas, el IESALC- UNESCO fue seleccionado en convocatoria abierta del Ministerio de Educación del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo para implementar el Programa de apoyo al diseño e implementación de estrategias

<sup>176</sup> Ministerio de Educación (16 de junio de 2020). *Minedu se une con UNESCO y UNICEF para lanzar el capítulo peruano de la Coalición para la Educación. Plataforma digital única del gobierno peruano.* Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/211479-minedu-se-une-con-unesco-y-unicef-para-lanzar-el-capitulo-peruano-de-la-coalicion-para-la-educacion>

<sup>177</sup> Ministerio de Educación (11 de agosto de 2020). *Primer ministro Martos: “El gobierno ha redoblado su apuesta por las universidades públicas durante la emergencia”.* Plataforma digital única del gobierno peruano. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/287376-primer-ministro-martos-el-gobierno-ha-redoblado-su-apuesta-por-las-universidades-publicas-durante-la-emergencia>

para la continuidad pedagógica, impulsado en el marco del PMESUT (Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional) y de la DIGESU del Ministerio de Educación de Perú<sup>178</sup>. La IESALC-UNESCO que viene desarrollando proyectos con Microsoft en la región es el actor que promueve y garantiza los vínculos con el Ministerio de Educación de Perú y un conjunto de universidades públicas peruanas. Esta coalición compleja entre organismos internacionales, una empresa tecnológica como Microsoft, un ministerio de educación y un conjunto de universidades, se plasmó en acciones concretas en Perú y avanzó sin concreciones aún en República Dominicana<sup>179</sup> bajo la idea de que este “piloto inicialmente pautado para llevarse a cabo en cinco meses podría ser implementado posteriormente en otros países de la región”<sup>180</sup>.

El programa se desarrollará en 13 universidades públicas<sup>181</sup> que involucran a más de 6.500 docentes, 44.525 estudiantes y un centenar de técnicos. El programa consta de una primera fase de diagnóstico por cada universidad para diseñar una propuesta de transición hacia un modelo digital con cada institución y una segunda fase que contempla la realización de cursos de formación, cuyos contenidos abarcan temas como las competencias digitales, la incorporación de tecnologías a los procesos de enseñanza y aprendizaje y las nuevas capacidades y habilidades para desarrollarlos en tiempos de crisis que, como veremos, forman parte de la nueva agenda para las universidades promovida por estos actores que tomaron protagonismo en estos tiempos de emergencia.

<sup>178</sup> IESALC UNESCO. (12 de agosto de 2020). UNESCO IESALC proporcionará asistencia técnica para fortalecer la educación superior en el Perú. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/08/12/unesco-iesalc-proporcionara-asistencia-tecnica-para-fortalecer-la-educacion-superior-virtual-en-el-peru/>

<sup>179</sup> Durante junio se realizó el semanario web “Desafíos y oportunidad de la República Dominicana” donde se reunieron varios actores como Naciones Unidas, UNESCO-IESALC; Ministerio de Educación Superior Ciencias y Tecnología (MESCyT), la alianza dominicana Academia por la Agenda 2030 y la Comisión de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible en República Dominicana, evidencian vínculos y diálogos que parecen no haberse concretado en acciones hasta el momento.

<sup>180</sup> IESALC UNESCO. (12 de agosto de 2020). UNESCO IESALC proporcionará asistencia técnica para fortalecer la educación superior en el Perú. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/08/12/unesco-iesalc-proporcionara-asistencia-tecnica-para-fortalecer-la-educacion-superior-virtual-en-el-peru/>

<sup>181</sup> Las universidades que participarán en este programa son: Universidad Nacional del Callao; Universidad Nacional Agraria de la Selva; Universidad Nacional José María Arguedas; Universidad Nacional de Jaén; Universidad Nacional Autónoma de Tayaaja Daniel Hernández Morillo; Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac; Universidad Nacional Autónoma de Huanta; Universidad Nacional de Cajamarca; Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios, Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión, Universidad Nacional Autónoma de Chota, Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

## 2.2.4 Expansión de una nueva modalidad en la ES: cursos cortos virtuales para la empleabilidad

La virtualización forzosa se constituyó en el escenario donde el modelo universitario presencial que predominaba en AL se puso en cuestión. La velocidad de ese cuestionamiento no deja de sorprender, ya que se pasó de propuestas basadas en modelos híbridos, que requieren de un componente presencial, hacia *modelos multimodales*, que suponen un desarrollo virtual en su totalidad. En este escenario, se observa, como consecuencia del rol que han ocupado las empresas tecnológicas como “salvadoras” ante la crisis educativa que sobrevino al parate mundial de la educación, la instalación de un *modelo multimodal* de EaD que implica, por un lado, posicionar a las tecnologías en un lugar hegemónico respecto de la problemática del sector y, por otro, dar curso a la preocupación por la empleabilidad y la necesidad de una formación basada en habilidades.

En el relevamiento realizado se registra que en el ámbito universitario esto se expresó con fuerza en múltiples propuestas a favor del e-learning bajo el formato de cursos virtuales gratuitos ofertados, en la mayoría de los casos, a partir de alianzas público-privadas entre los ministerios o direcciones gubernamentales específicas y empresas privadas, bajo la lógica de favorecer una formación virtual acotada y una mayor empleabilidad. Este tipo de formato de e-learning, denominado MOOC, surge hacia el año 2008 a partir de experiencias de grandes universidades canadienses y norteamericanas de renombre y un movimiento de libre acceso a la educación superior que viraría luego a variados formatos, sumando variantes comerciales desde el cambio de década<sup>182</sup>. Estas iniciativas se caracterizaron en sus inicios por no tener límite de matriculación, ser on-line, gratuitas y acotadas en el tiempo y en la propuesta temática. Luego, se fueron diversificando y la mayoría reúne en sus plataformas una variada oferta educativa y de certificaciones que combina la gratuidad con el cobro de algunos complementos más personalizados o la certificación, así como propuestas íntegramente aranceladas. Estas modalidades asumen características más abiertas y estandarizadas y habilitan a trayectorias individualizadas y autoadministradas con un fuerte desdibujamiento de una institución como garante de la formación.

Y, si bien, es una tecnología y propuesta ya existente y, por cierto, con un grado de expansión exponencial en tiempos prepandémicos, asumen en este contexto una vi-

<sup>182</sup> Las principales plataformas comerciales con oferta de MOOC a nivel mundial son: Coursera, EdX, MIRÍADA X, UDACITY, UNED Abierta, Future Learn, Udemy, Google activat.

sibilidad y desarrollo más marcado en la región de la mano de alianzas gubernamentales. Es decir, en un contexto de baja de matrícula de las instituciones universitarias, se consolidan alianzas entre actores gubernamentales, académicos y empresariales para ofertar un modelo educativo basado en la adquisición de *habilidades duras y blandas*,<sup>183</sup> *capacidades, destrezas*, de corto plazo, flexible, en función de las necesidades del mercado laboral y que se presenta, aún sin explicitarlo, como contrapuesto al modelo de universidades tradicionales latinoamericanas con programas de mayor alcance y temporalidad, con titulaciones específicas y formación ciudadana.

Propuestas y tensiones ya plasmadas con el impulso de Bolonia y sus transformaciones en los SES, europeos principalmente, se desenvuelven en este contexto de manera radicalizada. Pues si desde aquel momento el discurso de la empleabilidad fue utilizado para promover la mercantilización educativa, las propuestas de certificaciones en habilidades brindadas de manera gratuita o a bajo costo por empresas tecnológicas y plataformas variadas, ancla su legitimidad en la denominada brecha de empleabilidad, y disputa con la formación universitaria el futuro del aprendizaje (Fernández Liria, 2020).

En el relevamiento realizado se observa una mayor presencia del fenómeno de los MOOC en la región, en especial de la plataforma COURSERA que, en asociación con instancias gubernamentales de varios países, ofertaron cursos de capacitación gratuita para estudiantes de ES y público general. Se destacan las alianzas de estamentos de gobierno de países como Colombia<sup>184</sup>, Costa Rica<sup>185</sup>, Panamá<sup>186</sup>, Guatemala (González, 2020) y Argentina (CABA)<sup>187</sup>, ofertando acceso gratuito a ES con certificación internacional. Como

<sup>183</sup> Las habilidades blandas o soft skills son aquellas centradas en la denominada inteligencia emocional, enfocadas en fomentar una buena relación y comunicación con los otros, las otras y el entorno, tales como trabajo en equipo, liderazgo, flexibilidad, adaptabilidad, comunicación, motivación, etc. Todas características con un valor creciente en las áreas de recursos humanos de las grandes empresas y corporaciones.

<sup>184</sup> ICETEX y COURSERA otorgarán 10.000 cupos para que usuarios de la entidad accedan gratuitamente a más de 3.800 cursos certificados para fortalecer sus habilidades para el trabajo (10 de agosto de 2020). ICETEX. Disponible en: COLOMBIA: <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/prensa/2020/08/21/icetex-y-coursera-otorgar%C3%A1n-10.000-cupos-para-que-usuarios-de-la-entidad-accedan-gratuitamente-a-m%C3%A1s-de-3.800-cursos-certificados-para-fortalecer-sus-habilidades-para-el-trabajo>

<sup>185</sup> Coursera y la educación virtual: ¿qué opciones hay? ¿Cómo aplico a una beca? (17 de junio de 2020). Nación. Recuperado en: <https://www.nacion.com/blogs/el-explicador/coursea-y-la-educacion-virtual-que-opciones-hay/USOTPB4SYBCPRA7ZOL23HIKWWII/story/>

<sup>186</sup> ITSE en Alianza con el Gobierno para plataforma virtual. (junio de 2020). Dumas informa. Recuperado de: <https://dumasinforma.com/2020/06/15/itse-en-alianza-con-el-gobierno-para-plataforma-virtual/>

<sup>187</sup> A través de Coursera, acceso a más de 300 cursos gratuitos (7 de septiembre de 2020). La posta capital. Recuperado de: <https://www.lapostacapital.com.ar/index.php/ciudad/7997-a-traves-de-coursea-acceso-a-mas-de-300-cursos-gratuitos>

mencionamos, COURSERA es una de las más grandes plataformas de educación virtual que ofrece acceso a cursos, especializaciones, certificados profesionales y programas de titulación en línea de universidades líderes en el mundo, la mayoría de EE.UU. y grandes compañías y empresas. Reúne a 76 millones de estudiantes a lo largo del mundo y ofrece a su vez, líneas para empresas y gobiernos, bajo el lema de brindar a la población habilidades y competencias para el *futuro del trabajo*.

La mayoría de los cursos habilitan un acceso como “oyente” de manera gratuita, que luego requiere un pago para la certificación y, en el caso de los certificados profesionales y otras titulaciones, se suman al arancel (que se publicita como a precios innovadores) requisitos de tipo académico, e incluso muchos de ellos solo están disponibles para ciudadanos estadounidenses.

En el caso de las alianzas que se publicitaron en este contexto en la región, se enmarcan en la *línea para gobiernos* y supone una oferta a una cantidad de usuarios limitada de los cursos gratuitos con certificación, en algunos casos estudiantes de IES en otros de más amplio espectro, con la idea de capacitar en habilidades requeridas por el mercado laboral y brindar herramientas de profesionalización, en un contexto de fuerte pérdida del empleo. Es precisamente este ítem de vinculación con las empresas y de rápida inserción laboral, uno de los más publicitados por la empresa, que se legitima en el prestigio de las universidades de gran renombre y empresas internacionales cuyos cursos se ponen a disposición a través de la plataforma.

En las palabras del CEO de COURSERA se observa como estas propuestas se presentan como un modelo alternativo a la universidad que conocemos:

Si se compara el *e-learning* con ir a la universidad, resulta más barato y conveniente. Uno de los beneficios que encuentran los estudiantes es que los empleadores nos dicen cuáles trabajos están buscando (...) Nosotros seleccionamos cuáles cursos son los idóneos y le decimos a los estudiantes<sup>188</sup>.

De allí que se vislumbre en este tipo de iniciativas la construcción de un imaginario respecto de la vinculación entre formación y mercado de trabajo que presume una linealidad e individualización de la problemática y, más aún, una disputa respecto del tipo de formación que se brinda en las IES. Esta línea también está presente en las

<sup>188</sup> Coursera y la educación virtual: ¿qué opciones hay? ¿Cómo aplico a una beca? (17 de junio de 2020). La Nación. Recuperado de: <https://www.nacion.com/blogs/el-explicador/coursera-y-la-educacion-virtual-que-opciones-hay/USOTPB4SYBCPRA7ZOL23HIKWWII/story/>

propuestas de Microsoft Learn<sup>189</sup>, una plataforma específica para el campo educativo de la multinacional que, si bien tiene un despliegue acotado, tiene mucha proyección en la región porque se constituyó como uno de los principales actores que lidera la ofensiva privada sobre la oferta de servicios, contenidos y tecnologías, así como las alianzas con distintos niveles de gobierno e instituciones. En este caso, para el nivel terciario, sobre la base de un diagnóstico que pondera una “brecha global de habilidades”, Microsoft ofrece programas académicos y tecnologías orientadas al desarrollo de habilidades para el futuro (future skills), centradas en aquellas habilidades “duras” y “blandas” que mejoren la empleabilidad de las personas. La fundamentación reside en que, en un futuro inmediato, el mercado laboral demandará cada vez menos “habilidades” cognitivas, físicas y manuales, y cada vez más habilidades socioemocionales y tecnológicas. Desafíos para los cuales Microsoft Learn propone en su plataforma el acceso libre a su contenido, diseñado principalmente para docentes y, por otro lado, en una misma línea que Coursera, certificaciones sobre la adquisición de dichas habilidades que ofician de “valor agregado al perfil profesional” en función de la empleabilidad (Porto, 2020).

Finalmente, el caso de Google Career Certificates (GCC) que, si bien aún no tiene un desarrollo específico para la región, sobresale en tanto al igual que Microsoft, han sido las empresas con las que las instituciones universitarias realizaron en mayor medida convenios para el uso de sus plataformas. Es decir, resaltamos estas iniciativas, porque, aun incipientes en su implementación, tanto Google como Microsoft, son dos de los actores comerciales que asumieron un fuerte peso relativo en el marco de la pandemia en la región. Google Career Certificates se vislumbra como una nueva apuesta del gigante de las plataformas que ya venía desarrollando bajo Google Actívate una variada oferta de MOOC. Bajo esta nueva modalidad ofrece certificaciones “profesionales” pagas con el propósito de inscribirse o avanzar en campos con alta demanda laboral, se oferta una conexión directa con empleadores de alto nivel y la certificación de cualificaciones altamente demandadas en empleos con altas remuneraciones<sup>190</sup>. En asociación con las reconocidas plataformas de educación virtual como Coursera y Udacity, la apuesta de Google se rige también por la idea de aprendizaje al propio ritmo, sin condicionamientos de tiempo y lugar, y una lógica de “compartir” en las redes profesionales la certificación obtenida, de manera de visibilizar rápidamente dichas credenciales.

<sup>189</sup> La plataforma Microsoft Learn puede conocerse explorando el siguiente link: <https://docs.microsoft.com/en-us/learn/>

<sup>190</sup> Para conocer más sobre Google Career Certificates se recomienda indagar en: <https://grow.google/certificates/>

En ambos casos, Microsoft y Google, aunque aún no hayan alcanzado bajo este formato un despliegue de gran magnitud en la región, nuevamente encontramos un mismo diagnóstico respecto del mercado laboral y la construcción desde el mundo privado de un tipo de respuesta basada en la sumatoria de calificaciones y habilidades que estas mismas empresas ofertan, posicionándose como la opción dinámica, accesible y a tono con las necesidades de la economía global, en un contexto de radicalización de la economía del conocimiento y de virtualización forzosa de la enseñanza. Según Williamson y Hogan, (2020) socios tecnológicos como Google y Microsoft dan la respuesta necesaria en el corto plazo, pero instalan en la agenda cuestiones con un objetivo de largo plazo: aumentar la inversión en tecnologías de aprendizaje en línea para construir los sistemas de educación del futuro.

Además, estas corporaciones tecnológicas que ofrece soluciones digitales a gran escala, velocidad y, en la mayoría de los casos, de manera gratuita han recolectado una cantidad colosal de datos. Es decir, el enorme flujo de datos que almacenan estas empresas como consecuencia del aluvión de nuevos usuarios y un uso múltiple, continuo e ininterrumpido que propició la situación de pandemia. De allí que es necesario señalar el poder de los datos y su rol en la nueva etapa del capitalismo como una dimensión central a la hora de analizar el tipo de respuestas que se ensayaron ante la no presencialidad, porque mientras las plataformas, contenidos y productos de software propietario no permiten acceder a lo que se denomina la "caja negra", con la consecuente pérdida de control sobre la herramienta y los datos que allí volcamos (sea información personal, conocimientos desarrollados en el sector público o nuestras propias producciones como docentes e investigadores) y las consecuencias directas en términos de propiedad intelectual; el software libre permite el acceso a la cadena de programación, permite saber qué se hace y dónde se aloja la información que fluye por sus servidores, permite su modificación y adaptación en función de necesidades específicas, en una lógica de empoderamiento de las personas usuarias y desarrolladoras, así como de generación de conocimiento y trabajo local (Magnani, 2020).



## CONCLUSIONES

Las transformaciones profundas que traerá la pandemia por Covid-19 en lo social, lo económico, lo político, lo sanitario, lo educativo, a nivel mundial aún están lejos de visibilizarse en su magnitud y complejidad. En las proximidades de cumplirse un año de la aparición y propagación del virus, hemos sido parte, como integrantes de la comunidad educativa de la región, de un proceso que revolucionó nuestras vidas cotidianas, laborales, afectivas y que nos interpeló especialmente desde nuestro rol docente en un proceso de virtualización forzada, primero tumultuoso, luego más ordenado, pero que sin duda dejará huellas en las formas de enseñar y aprender, de relacionarnos, de investigar, de construir comunidad académica, de aquí en más.

A lo largo de este trabajo, escrito al calor de transformaciones en marcha, nos propusimos echar luz sobre ciertos interrogantes vinculados a los procesos de privatización y mercantilización de la ES en la región, pero que se actualizaron en este escenario y que nos llevaron a su vez a preguntarnos sobre las nuevas condiciones de trabajo docente universitario en este contexto. En un estudio anterior se caracterizó a los SES de la región como hiperprivatizados (Saforcada y Rodríguez Golisano, 2019). Desde allí es que nos centramos entonces en identificar, en el marco de medidas de distanciamiento social y de cierre físico de las aulas universitarias, qué tendencias y procesos se profundizaron, qué otros emergieron y cuáles están sentando las bases para una fuerte disputa respecto de la orientación de la política universitaria en la región. Para ello, recuperamos una perspectiva de análisis que supone reconocer la complejidad y la multidimensional del fenómeno tanto en el sector privado como público en la región, desde una perspectiva que pretende visibilizar aquellos procesos que ponen en cuestión el derecho a la educación superior.

El análisis recuperó una mirada sobre las condiciones sociopolíticas e institucionales y las características particulares del nivel terciario en la región y la especificidad del nivel respecto de los grados de autonomía que guarda en comparación con los otros niveles educativos. Siguiendo esta línea de análisis, identificamos tres dimensiones que resultaron centrales a la hora de procesar las respuestas nacionales ante la situación de pandemia en el campo de la ES: además del grado de privatización y mercantilización de la ES en la región; se analizó el desarrollo previo de la EaD y sus modalidades porque fueron la condición de base para la continuidad de la enseñanza universitaria sin universidades abiertas; y la situación respecto de la profundidad de las desigualdad existentes hacia el interior de cada sistema, no solo en términos de acceso al sistema universitario sino

específicamente respecto de la denominada brecha digital porque las tecnológicas en este contexto permitían el acceso a la enseñanza. En este punto resultó central la manera de cada sistema tramitó la demanda por mayor educación superior en los últimos veinte años y el grado en qué, en un contexto mundial y regional de entender la ES como un derecho, cada sistema procesó la inclusión en el sector del grupo que presentó las mayores dificultades para sostener la continuidad educativa: dentro de la matriz público estatal o a través del sector privado.

Una primera idea general que quedó evidenciado con el estudio es que en tiempos de pandemia, la efectivización de la ES como un *bien público social, un derecho humano y universal* y un *deber del Estado* como lo establece la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) en su Declaración Final de Cartagena de Indias en el año 2008 y que fuera ratificada en Córdoba en el año 2018, estuvo fuertemente tensionada por las características que asumieron las respuestas que se implementaron ante el desafío de la interrupción temporal de la enseñanza presencial en las universidades. Del estudio realizado se destacan dos tendencias claras que, aun considerando la fuerte heterogeneidad que se presenta entre los países y al interior de cada uno, emergieron como nodales en tanto expresaron la consolidación de procesos previos de privatización y mercantilización, así como la emergencia de nuevos.

En primer lugar, la configuración de discursos y acciones que propiciaron medidas gubernamentales orientadas a asistir financieramente al sector privado de la ES como parte de la batería de medidas que buscaban asegurar la continuidad pedagógica del nivel. Esta tendencia se produce en un marco en el que la mayoría de los países de la región enfrentaron recortes presupuestarios y ajustes fiscales comandados por la presencia de organismos internacionales, que afectan las condiciones de trabajo de los docentes universitarios tanto en el sector público como privado de ES, especialmente en sistemas universitarios donde las condiciones contractuales evidencian grados profundos de precarización laboral.

De este modo se consolidó una tendencia ya avizorada en varios países de la región con anterioridad a la debacle producida por el COVID-19, que implica el redireccionamiento de fondos públicos hacia las arcas del sector privado que, recordemos, tiene una composición bien heterogénea con la presencia de actores empresariales, eclesiásticos y sociales locales, pero también transnacionales. En este punto se corrobora una tendencia liderada por los sistemas más privatizados y mercantilizados como Chile, Colombia, Perú, que es consolidar esquemas de financiamiento a la demanda a través de

programas de becas y créditos como parte de políticas de inclusión universitaria. Estos instrumentos que se vieron incrementados exponencialmente a lo largo del ciclo lectivo como modo de sostener la continuidad educativa de los estudiantes de los sectores más desfavorecidos, pero con la consecuencia de incrementar los subsidios al sector privado y sostener su rentabilidad económica.

Se evidencia entonces que más que el grado de vulnerabilidad financiera del sector privado, los efectos del cierre físico de las universidades por el COVID-19 es el grado de fragilidad que tenía el proceso de ampliación del acceso a la ES sobre la base de la expansión de sistemas privatizados y mercantilizados en sociedades con niveles tan profundos de desigualdad social y educativa como las de América Latina. Aunque la evidencia de esta fragilidad que puso en cuestión el derecho a la educación superior también habilitó en algunos países procesos que buscan la democratización de la ES, liderados por estudiantes y docentes que cuestionan la configuración de los sistemas orientados por el lucro. De allí que podamos argumentar que sistemas públicos, gratuitos y con ingreso irrestricto, con desarrollo en la EaD e institucional, son los que estuvieron en mejores condiciones de construir respuestas más integrales e inclusivas frente a la crisis.

En segundo lugar, el marco de la pandemia y el viraje hacia la educación remota de emergencia se propiciaron alianzas de los gobiernos con actores tecnológicos y comerciales, así como la configuración de coaliciones multisectoriales, que otorgaron las bases materiales en términos de infraestructura, conectividad, dispositivos, servidores, software, EVEA, etc., que hicieron posible sostener el vínculo pedagógico y el trabajo docente. Entonces apelar a estas alianzas estratégicas supusieron que presupuestos estatales se vieron comprometidos en contratos con las grandes transnacionales tecnológicas, que además trajo consecuencias profundas a los SES.

Como primer punto a señalar, destacamos la ganancia económica actual y a futuro que significó para estos grandes actores comerciales expandirse hacia nuevos segmentos de mercado. Porque aun cuando sus acciones hayan implicado donaciones, rebajas de precios, gratuidad de varios de sus servicios, etc., las alianzas construidas o consolidadas con los gobiernos y/o con las instituciones de la región, les permitieron colocar sus servicios y productos como una alternativa eficaz en la provisión de enseñanza terciaria y universitaria, ampliar la base de sus clientes gubernamentales, institucionales e individuales. Y potenciar su posición monopólica u oligopólica en el mercado de la ES regional, además de expandir las condiciones para la “explotación del dato” como negocio. Gran parte de lo que está siendo producido por estudiantes

y docentes se está alojándose en sitios que tiene dueños profundizando de ese modo procesos de privatización del conocimiento que se juega en las disputas por software libre o software propietario.

Un segundo punto surgido del estudio es que los agentes tecnológicos al aparecer como los “salvadores” de la educación, se posicionan en un lugar estratégico como interlocutores ampliamente legitimados en la definición y orientación de las políticas públicas e institucionales para dar continuidad ante la imposibilidad de sostener la enseñanza presencial. Estas coaliciones mundiales multisectoriales estuvieron propiciadas por organismos internacionales, especialmente el BID y la IESALC-UNESCO, aunando a empresas con gobiernos para proponer soluciones tecnológicas y “buenas prácticas” en la formulación de las políticas, confirmando para la región el proceso de *gobernanza educativa* que Williamson y Hogan (2020) señalaron para los países centrales.

El marco de la pandemia conspiró en la configuración de un escenario propicio para la propagación de las ideas de estos grandes conglomerados transnacionales en alianza con sus cancerberos locales respecto de cómo, por dónde y hacia donde se debe dirigir la ES en la región. El discurso de la “gran oportunidad” para la innovación en la enseñanza universitaria plasma la voluntad de orientar el cambio en los sistemas universitarios instalando con fuerza una agenda centrada en el fuerte peso en la formación de la ES para la empleabilidad, la necesidad de flexibilizar formatos y trayectorias, y el desarrollo de habilidades y capacidades acordes al nuevo tecno-capitalismo. Además, asumen lugares estratégicos en la formación docentes, actores centrales para implementar cambios en las instituciones educativas, no solo las empresas tecnológicas están impartiendo cursos de capacitación sino otras universidades privadas con desarrollo en dicha modalidad. El gran experimento educativo que no fue planificado pero que releva datos alojados en sitios con dueño estarán disponibles para construir los discursos justificadores de este cambio que se impone

Este es un aspecto a veces soslayado en la discusión académica y política del campo de la ES y es la dimensión ideológica de sus intervenciones. La privatización no solo está orientada por el mero lucro, además hay una búsqueda constante por generar las condiciones culturales y sociales para construir una sociedad de mercado. De este modo se proponen modelos de ES que cuestionan aquellos con fuerte arraigo en las sociedades latinoamericanas, despojándolos de todo aspecto político. Es decir que este fenómeno posicionó a los agentes tecnológicos como actores centrales en el campo educativo universitario, aún en aquellos países donde habían tenido hasta ahora un desarrollo esca-

so o subterráneo, lo que produjo cambios en términos de imaginarios, al consolidar la idea de la neutralidad de las tecnologías y de que la educación es un problema de orden técnico y no tanto pedagógico.

En síntesis, el simple slogan de “universidad en casa” ha supuesto la profundización de procesos de privatización de la ES: los estudiantes y docentes han tenido que invertir en equipamiento tecnológico básico y en conectividad para acceder a la educación; importantes recursos públicos han sido transferidos a las instituciones privadas mediante el financiamiento a la demanda que borra las diferencias entre las instituciones públicas y privadas; y parte de los presupuestos públicos han engrosado las cuentas de las empresas transnacionales por la compra de recursos y dispositivos, la contratación de servicios tecnológicos y de capacitación docente. Además, se observa una privatización de la política pública en la medida en que el sector empresarial incorpora temas de la agenda de la ES junto a organismos internacionales que representan sus intereses, lo que se suma a los procesos de privatización asociados al negocio de los datos habilitado por la digitalización:

Cada vez más en estos protocolos aparece el compromiso de vincular el sector privado al cumplimiento del derecho a la educación, que no es otra cosa que la transición a la construcción de hegemonía respecto a la educación como una mercancía (Bonilla-Molina, 2020).

En este contexto que encuentra a las universidades debilitadas en su misión social y transformadora frente a fuerzas expansivas que lo aprovechan como una gran oportunidad para lograr imponer más aun la lógica mercantil y desreguladora, se instala la pregunta por cómo se va a posicionar la universidad pública en la disputa por la narrativa acerca del futuro de nuestras sociedades y de la universidad en particular (Del Valle, 2020).

De allí que, la continuidad de esta “nueva normalidad” y el abandono de situación de excepcionalidad que implica la extensión en el tiempo de la pandemia y la imposibilidad -de momento- de volver a habitar las aulas universitarias, en convergencia con las tendencias señaladas en el presente estudio en términos de fuertes disputas sobre la orientación de la política universitaria en la región, nos obliga, por último, a reflexionar y discutir las condiciones en las que el trabajo docente universitario es llevado a cabo y los obstáculos que enfrentamos a lo largo del 2020, de modo de encarar los desafíos hacia el año que se inicia.

Transitar la pandemia para los docentes universitarios implicó un fuerte trastocamiento de sus condiciones laborales que, entre otras cuestiones, supuso el uso de recursos propios (equipamiento, conectividad); la intensificación de la tarea docente y la sobre exigencia de trasladar la educación presencial a una educación remota de emergencia en tiempo récord; la pérdida del salario real y la amenaza de los puestos de trabajo, principalmente en aquellos casos donde la planta docente tiene un fuerte componente de contratadas; la falta de formación específica y de orientaciones claras por parte de las instituciones que dejó muchas veces librados a los docentes a resolver en términos individuales su capacitación e implementación de recursos digitales en los programas de estudio; la superposición de tareas laborales y de cuidado que dejó, especialmente a las mujeres, en condiciones de sobrecarga mental y laboral, con el consecuente impacto en la salud que ello implica. Solo como algunos ejemplos de situaciones experimentadas en la pandemia en un marco de escasa o nula regulación laboral para la EaD que arrojaron como resultado una fuerte precarización y sobrecarga laboral.

Sobre este escenario, las acciones de los grandes actores comerciales y políticos se orientan así a sentar las bases para una profunda transformación de la ES en la región, cuyo despliegue dependerá, sin duda, de la visibilidad que pueda darse a las dimensiones económicas e ideológicas de sus intervenciones y de las fuerzas que puedan contraponer los actores de la comunidad educativa organizada en la región.



## Artículos, notas periodísticas y videos disponibles en línea

BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situacion-de-conectividad-de-Internet-y-banda-ancha-en-Peru-C3%BA.pdf>

Barquero, K. (13 de abril de 2020). MEP recurre a educación a distancia para no estancar el curso lectivo. La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.net/noticia/mep-recurre-a-educacion-a-distancia-para-no-estancar-el-curso-lectivo>

Barrios, C. (3 de agosto de 2020) San Salvador: Liderazgo en educación virtual para nuevos tiempos. Sarraute Educación. Recuperado en: <https://sarrauteducacion.com/2020/08/04/san-salvador-liderazgo-en-educacion-virtual-para-nuevos-tiempos/>

Benavides Abanto, M. (4 de noviembre de 2020). Educación universitaria y políticas públicas: propuestas en desarrollo y desafíos que conlleva la pandemia por covid-19 en Argentina y Perú [Webinar]. REALCUP. Recuperado de: <http://realcup.org/sobre-realcup/educacion-universitaria-y-politicas-publicas-propuestas-en-desarrollo-y-desafios-que-conlleva-la-pandemia-por-covid-19-en-argentina-y-peru-2/>

Bonilla, G. (16 de noviembre de 2020) Monitoreo de soluciones digitales y de educación a distancia [PPT]. Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas. Recuperado de: <https://www.observatorioeducacion.org/noticias/america-latina-dialoga-sobre-avance-de-la-privatizacion-y-el-comercio-educativo-en-el>

Braverman, L. [UNESCO IESALC]. (27 de octubre de 2020). Lanzamiento de la fase de capacitación docente en el Perú [Video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=L-qEkCCoHs8&feature=youtu.be>

Caamaño Morúa, C. [PRIU] (2020) Un mapa de la Universidad Latinoamericana hoy: A dos años de la CRES 2018 y frente a los desafíos de la pandemia [Video]. Recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=Fl5n7CvTEqM&feature=youtu.be>

Fernandes, N. (22 de mayo de 2020). ¿Cómo está la educación virtual en Colombia frente a la región? [Entrevista]. El tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/como-esta-la-educacion-virtual-en-colombia-frente-a-la-region-497476>

González, B. (4 de agosto de 2020). "Coursera para Guatemala": más de 3 mil cursos gratuitos en Línea. Otras voces en educación. Recuperado en: <http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/356351>

Godoy Pichón, C. (11 de mayo de 2020). Recortes en Becas Chile o la pandemia como excusa para la precarización. El mostrador. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/cultura/2020/05/11/recortes-en-becas-chile-o-la-pandemia-como-excusa-para-la-precarizacion/>

Céspedes Moreno (2020) Demandas a favor de la educación pública rinden frutos en Ecuador. Prensa Latina. Recuperado de: <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=365916&SEO=demandas-a-favor-dela-educacion-publica-rinden-frutos-en-ecuador>

Leal, K. (17 de junio de 2020). Estudiantes de universidades públicas piden 'matrícula cero' para evitar deserciones. La FM. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/colombia/estudiantes-de-universidades-publicas-piden-matricula-cero-para-evitar-deserciones>

Hernández, F., Estrada, M. [El Espectador] (15 de junio de 2020). Cambios y beneficios de la educación virtual en Colombia [video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=FAicxMBHAXE&feature=youtu.be>

Ostoya, J. M. (4 de noviembre de 2020). "Educación universitaria y políticas públicas": propuestas en desarrollo y desafíos que conlleva la pandemia por covid-19 en Argentina y Perú [Webinar]. REALCUP. Recuperado de: <http://realcup.org/sobre-realcup/educacion-universitaria-y-politicas-publicas-propuestas-en-desarrollo-y-desafios-que-conlleva-la-pandemia-por-covid-19-en-argentina-y-peru-2/>

Ordaz Díaz, A. (8 de septiembre de 2020). Universidades privadas piden exención de pago de IVA e ISR por crisis. Forbes. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/negocios-universidades-privadas-exencion-pago-iva-isr-crisis/>

OLPE (2021) ¿En...línea? El derecho a la conectividad en América Latina. Artículo de la serie " El derecho a la educación pública durante la pandemia: El espaldarazo institucional para el avance de transnacionales tecnológicas a la respuesta educativa". Tomado de <http://observatorioeducacion.org/monitoreo/educar-no-lucrar>



Prats Cabrera J y Puig Gabarró, P. BID (2018) La gobernanza de las telecomunicaciones. Hacia la economía digital <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gobernanza-de-las-telecomunicaciones-Hacia-la-econom%C3%A9a-digital.pdf>

Pedró, F. UNESCO IESALC. (27 de octubre de 2020). Lanzamiento de la fase de capacitación docente en el Perú [Video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=L-qEkCCoHs8&feature=youtu.be>

Pedro, F. IESALC UNESCO. (3 de diciembre 2020). Reimaginar la Universidad en pandemia.nica para fortalecer la educación superior en el Perú. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/2020/12/03/reimaginar-la-universidad-en-la-pandemia/>

Porto, D. UNESCO IESALC. (27 de octubre de 2020). Lanzamiento de la fase de capacitación docente en el Perú [Video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=L-qEkCCoHs8&feature=youtu.be>

Pérez, E. (15 de junio de 2020). Universidades privadas sin licencia de SUNEDU accedieron a prestados de reactiva Perú. Convoca PE. Recuperado en: <https://convoca.pe/agenda-propia/universidades-privadas-sin-licencia-de-sunedu-accedieron-prestamos-de-reactiva-peru#:~:text=Las%20universidades%20Austral%20del%20Cusco,por%20parte%20de%20la%20Sunedu.>

Ramírez, D. y Gutiérrez, J. (22 de agosto de 2020). Matrícula Cero: La lucha por garantías para seguir en la U. en medio de la pandemia. CINEP. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/818-matricula-cero-la-lucha-por-garantias-para-seguir-en-la-u-en-medio-de-la-pandemia.html>

Trujillo, J. (2020). El paso a la educación virtual. CIO Peru. Recuperado de: <https://cio-peru.pe/articulo/30369/el-paso-a-la-educacion-virtual/>

Villar, A. (12 de noviembre de 2020). Universidad y pandemia: de la Educación Remota de Emergencia a la modalidad virtual. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/305125-universidad-y-pandemia-de-la-educacion-remota-de-emergencia->

## Documentos e informes

Naciones Unidas (agosto 2020) Informe de políticas: La educación durante la COVID-19 y después de ella.

BID (mayo 2020). La educación en tiempos de coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante el Covid-19.

Banco mundial (mayo 2020) COVID-19: IMPACTO EN LA EDUCACIÓN Y RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA.

IESALC-UNESCO (mayo 2020) Covid 19 y Es. De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones.

Banco Mundial. 2020. "The COVID-19 Crisis Response: Supporting Tertiary Education for Continuity, Adaptation, and Innovation." Memo. Washington, DC.

Informe de Coyuntura N° 6. OEI.

OEI (2017) La educación a distancia en la educación superior en América Latina.

UNESC/IESALC (2020) Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales.

CAF (2020) El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID- 19. Caracas. Disponible en <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1540>

CEPAL (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID- 19.

Consejo Provincial de Coordinación con el sistema universitario y científico y ENACOM. Resultados encuesta sobre condiciones de conectividad en estudiantes universitarios de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

Informe Iberoamericano de REDINDICES 2019.

BID/UNIVERSIA/SANTANDER (mayo, 2020). La educación superior en tiempos de

Covid-19. Apertura a la segunda reunión virtual con rectores de universidades líderes de América Latina.

OIE (2017) Informe de coyuntura N° 6. Se expande la educación superior a distancia en Iberoamérica - Aunque es todavía incipiente. Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS – OEI)

## Referencias bibliográficas

Altbach, P. y de Wit, H. (abril 2020) Lo que pasaría con la ed. sup. tras la pandemia: <https://www.universidad.edu.co/lo-que-pasaria-con-la-ed-sup-tras-la-pandemia-philip-altbach-hans-de-wit-abril-20/>

Atairo, D. (2019) “El caso de Perú”. Saforcada, F. (Dir.), Atairo, D.; Trotta, L. y A. Rodríguez Golisano (2019) Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana, Education International/IEC-Conadu.

Ayala, S. y Marotias, A. (2020) Conectividad o... La educación superior en tiempos de pandemia. REVCOM. Revista científica de la red de carreras de Comunicación Social, 11. Disponible en: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/203/2031709009/index.html>

Bonilla-Molina, L. (24 de julio del 2020) Covid-19: oportunidad del neoliberalismo para impulsar una brutal neo privatización educativa

Chiroleu, A. e Iazzetta, O. (2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos de Kirchner. En Chiroleu, A; Marquina, M. y Eduardo Rinesi (comp.). La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades, Los Polvorines: UNGS.

CLADE (2014). Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Courtney, B. y J. Salmi (18 de abril de 2020) Poniendo la equidad en el corazón de la educación superior.

Del Valle, D., (2020) La universidad latinoamericana hoy. Entre la post CRES 2018 y la post pandemia. En Daniela Perrota... [et al.] La universidad latinoamericana hoy: a dos años de la CRES 2018 y frente a los desafíos de la pandemia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC - CONADU, 2020.

Dussel, I., Ferrante, P. y D. Pulfer (comp.) (2020). Presentación en Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE: Editorial Universitaria.

Fernández Liria, C. (2020) Universidad: jaque mate. Disponible en: [https://blogs.publico.es/dominiopublico/34928/universidad-jaque-mate/?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=web&fbclid=IwAR1jqe40etEGfnb7F\\_gUt\\_qXYEXnYE-M6a6qdCZg5nij3v585g1hrcS0VY1c](https://blogs.publico.es/dominiopublico/34928/universidad-jaque-mate/?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=web&fbclid=IwAR1jqe40etEGfnb7F_gUt_qXYEXnYE-M6a6qdCZg5nij3v585g1hrcS0VY1c)

Gottau, V. y M. Moschetti (2015). El Sistema Educativo argentino. Entre la Privatización interna y la Privatización abierta: trayectorias divergentes y desigualdades. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, (10), 26, 182-202.

Guido, L. y Versino, M. (2012). La Educación Virtual en las Universidades Argentinas. *Documentos para el debate*, IEC/CONADU.

Magnani, E. (2020) Educación y tecnologías. Adentro de la caja en Dussel, I., Ferrante, P. y D. Pulfer (comp.) *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE: Editorial Universitaria.

Marotias A. (2019). El rol de la educación a distancia en la universidad pública argentina (1986-2016). Tesis de doctorado, FLACSO-ARGENTINA.

Martin, M. M. (2020). Docencias AC/DC (Antes y Después del Coronavirus) en APUNTES DE POLÍTICA UNIVERSITARIA, IEC-CONADU.

Rama, C. (2016). La fase actual de expansión de la educación en línea o virtual en América Latina. *Universidades*, 70.

Rama, C. y M. Cevallos Vallejos (2015) La metamorfosis de la educación a distancia en américa latina. Una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, 26, 41-60.

Saforcada, F. (Dir.), Atairo, D.; Trotta, L. y A. Rodríguez Golisano (2019) Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana, Education International/IEC-Conadu.

Salmi, J., Arnhold, N. and Bassett, R. (junio 2020). El Gran Lobo Malo se mueve hacia el sur: Cómo afecta COVID-19 a la financiación de la educación superior en los países en desarrollo, Publicado en Education for Global Development. Disponible: <https://blogs.worldbank.org/es/education/el-gran-lobo-malo-se-mueve-hacia-el-sur-como-afecta-covid-19-la-financiacion-de-la>

Trotta, L. (2019) "El caso de Chile". Saforcada, F. (Dir.), Atairo, D.; Trotta, L. y A. Rodríguez Golisano (2019) Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana, Education International/IEC-Conadu.

Verger, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de Educación*, 360, pp. 268-291.

Verger, A.; Moschetti, M.; Fontdevila, C. (2017). La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias. Universitat Autònoma de Barcelona /IE.

Williamson B. and A. Hogan (2020) La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la Covid-19. *Internacional de la Educación*.

## Lista de acrónimos

**BID** Banco Interamericano de Desarrollo.

**BM** Banco Mundial.

**CEPAL** Comisión Económica para América Latina.

**CIFRA** Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

**CNTE** Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil.

**CONADU** Federación Nacional de Docentes Universitarios.

**CRES** Conferencia Regional de Educación Superior.

**CTA** Central de Trabajadores de la Argentina.

**CTERA** Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

**IEC** Instituto de Estudio y Capacitación.

**IIPMV** Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte"

**EaD** Educación a Distancia.

**ES** Educación Superior.

**IEAL** Internacional de la Educación para América Latina.

**IESALC** Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO.

**MOOC** Massive Open Online Course, Curso.

**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**ONGs** Organizaciones No Gubernamentales.

**PIB** Producto Interno Bruto.

**CEIBAL** Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea, Uruguay.

**PMESUT** Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional.

**PPA** Paridad del Poder Adquisitivo.

**REDUCA** Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación

**SES** Sistema de Educación Superior.

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

**UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.



Internacional de la Educación  
América Latina  
*IEAL*