

Memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social

Educación en
América Latina
y el Caribe:
la crisis prolongada
como una oportunidad
de reestructuración

Tomás Esper
Mariana Huepe
Amalia Palma
Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

96

Memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social

Educación en América Latina y el Caribe:
la crisis prolongada como una oportunidad
de reestructuración

Tomás Esper
Mariana Huepe
Amalia Palma
Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega

Este documento constituye la memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social "Educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración", organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) los días 13, 14 y 15 de octubre de 2021. Este seminario regional y gran parte de la investigación que lo precede y que fue presentada en esos tres días, así como la presente publicación, se llevaron a cabo en el marco del proyecto de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega "Enhancing human capacities throughout the life cycle for equality and productivity". El documento fue compilado y editado por Tomás Esper, Consultor; Mariana Huepe, Oficial de Asuntos Sociales, y Amalia Palma, Asistente de Investigación, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, bajo la supervisión de Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División. Se agradecen los valiosos comentarios de Daniela Huneus, también de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

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

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN 1680-9041 (versión electrónica)
LC/TS.2022/18
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00027

Esta publicación debe citarse como: T. Esper, M. Huepe y A. Palma (comps.), "Memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social 'Educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración'", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 96 (LC/TS.2022/18), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

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

Índice

Resumen	5
Antecedentes	7
Palabras inaugurales	
<i>Alicia Bárcena</i>	9
Panel I: Oportunidades de reconstruir sistemas educativos más inclusivos y resilientes	13
Panel II: Adolescentes y jóvenes durante la pandemia - una secundaria inclusiva	17
Panel III: Agenda de recuperación educativa frente a la pandemia	21
Panel IV: Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante	25
Panel V: Educación, protección social integral y pandemia	29
Palabras de cierre: articulación de las políticas educativas con las otras políticas sociales y la oportunidad de repensar la educación	33
Bibliografía	37
Serie Seminarios y Conferencias: números publicados	38
Gráficos	
Gráfico 1 América Latina y el Caribe (30 países): estudiantes en riesgo de no retornar a la educación, proyecciones a junio de 2020	14
Gráfico 2 América Latina (13 países): evolución de las tasas netas de escolarización en secundaria superior, en torno a 2017-2018	18

Resumen

El presente documento constituye la memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social “La educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración”, organizado por la CEPAL los días 13, 14 y 15 de octubre de 2021. La organización del Seminario no hubiese sido posible sin la colaboración de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO), del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) UNESCO Buenos Aires y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La coordinación y cooperación entre las agencias de las Naciones Unidas es un requisito fundamental para alcanzar la misión que cada una de ellas tiene como mandato. Finalmente, es importante resaltar que este seminario regional y gran parte de la investigación que le precede y que fue presentada en estos tres días se llevó a cabo gracias al apoyo fundamental de la Cooperación Noruega en el marco del proyecto de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega “Enhancing human capacities throughout the life cycle for equality and productivity”.

Antecedentes

La educación es un derecho humano, una dimensión central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y es clave para lograr la plena inclusión social y laboral de la población, contribuyendo al crecimiento económico, la igualdad y la participación en la sociedad. Mayores niveles de educación están asociados a la reducción de la pobreza y la desigualdad, la mejoría de indicadores de salud, las posibilidades de acceso a un trabajo decente, la movilidad social ascendente y la ampliación de la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía. La educación es también clave en términos de su centralidad para el cambio estructural que requiere América Latina y el Caribe, a partir de la construcción de capacidades.

Producto de la crisis prolongada a causa de la pandemia del COVID-19, la falta de acceso a vacunas y la persistencia en los niveles de contagio, la mayor parte de los países de la región mantienen los centros educativos cerrados o parcialmente cerrados. Ello ha implicado, en promedio, más de un año académico sin clases presenciales o con períodos extensos de interrupción. La discontinuidad de los estudios o la imposibilidad de acceder al mismo tipo de continuidad por vía virtual, evidenciando las brechas de acceso a conectividad y equipamiento digital, sumada a la crisis económica que afecta los ingresos de los hogares aumentará el riesgo de abandono escolar y del incremento del riesgo de trabajo infantil y los retrasos en los procesos de aprendizaje, profundizando las brechas previamente existentes.

La intensidad y la extensión de la crisis generaron una ruptura del sistema educativo que hace imposible volver atrás; lo que se disponga en el futuro cercano seguramente será el punto de partida de un nuevo modo de pensar la educación y formación a lo largo de la vida, y por eso es urgente crear espacios para reflexionar hacia qué sistemas educativos queremos avanzar, y qué pasos seguir para hacerlos efectivos. La integralidad es una de las claves que informalmente la pandemia puso en funcionamiento de un modo más dinámico y que debiera haber llegado para quedarse. Se ha evidenciado lo crucial que es coordinar y articular la planificación y la ejecución del sector educativo con la de otros sectores, particularmente en lo que respecta a la salud, la nutrición y la protección social. Volver a las escuelas de modo presencial con todas las medidas necesarias de seguridad sanitaria es muy importante, especialmente para los sectores más desfavorecidos. Las escuelas cumplen un rol de protección y monitoreo que va mucho más allá de los propósitos académicos; entre otros, pueden señalarse la sociabilidad, la salud y la prevención de la violencia. Adicionalmente, facilita la posibilidad de volver al mercado laboral de padres, madres y cuidadores, especialmente para las mujeres.

Esta crisis ofrece una oportunidad sin precedentes para aumentar la capacidad de recuperación de los sistemas educativos nacionales y transformarlos en sistemas inclusivos y promotores de la igualdad, que contribuyan al cumplimiento del compromiso colectivo asumido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Este primer Seminario Regional de Desarrollo Social tiene por objetivo reflexionar sobre la educación como motor del desarrollo social con expertos de Naciones Unidas y organizaciones multilaterales, académicos y tomadores de decisiones de política educativa en la región y sobre las estrategias que se están planteando en el campo de las políticas educativas como parte de la recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad en la región.

Palabras inaugurales

Alicia Bárcena¹

En el último año y medio, hemos vivido una crisis sanitaria, social y económica a nivel mundial que se ha prolongado y ha tenido consecuencias devastadoras en nuestra región. En 2020, la economía de América Latina y el Caribe experimentó la mayor contracción registrada desde 1900 (-6,8%) y tuvo el peor desempeño de todas las regiones en desarrollo. Asimismo, los datos disponibles indican que la región ha sido una de las más afectadas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) a nivel mundial: al 30 de septiembre de 2021, más de 1,4 millones de personas habían muerto a causa del COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe.

Los efectos económicos y sociales de la propagación del COVID-19 se han visto agudizados por los problemas estructurales de la región; entre ellos, sus elevados niveles de desigualdad, pobreza, desprotección social, informalidad laboral y vulnerabilidad. En 2020, se estima que el número de personas en situación de pobreza extrema alcanzaría los 78 millones y el número de personas en situación de pobreza llegaría a 209 millones (8 millones y 22 millones más que en 2019, respectivamente). Por otra parte, la región se caracteriza por contar con sistemas de salud y protección social débiles y fragmentados; asentamientos urbanos marginados en expansión sin acceso a servicios básicos; migraciones y desplazamientos de población, y conflictos de diversa índole, además de verse afectada por las implacables consecuencias de la crisis climática.

Lamentablemente, la educación no se ha situado en el centro del debate de la agenda de políticas públicas a la hora de abordar esta crisis prolongada y la recuperación pospandemia. Debido a las medidas de control de la crisis sanitaria, la mayor parte de los países de la región cerraron sus centros educativos total o parcialmente, a fin de prevenir los contagios. Ello ha supuesto la falta de clases presenciales durante, en promedio, más de un año académico, o períodos extensos en los que estas se han visto interrumpidas.

La falta de continuidad en los estudios o la imposibilidad de continuarlos de la misma manera por la vía virtual—lo que evidencia las brechas de acceso a conectividad y equipamiento digital—, sumada a la crisis económica que afecta los ingresos de los hogares, amenazan con incrementar el riesgo de abandono escolar y de trabajo infantil, lo que conllevará retrasos en los procesos de aprendizaje y profundizará las brechas preexistentes, generando lo que se ha denominado una “crisis silenciosa”.

¹ Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Urge promover el regreso gradual y seguro a las escuelas, en estrecha coordinación con el sector de la salud. Volver a las escuelas es muy importante, especialmente para los sectores más desfavorecidos. Estas desempeñan un papel de protección y monitoreo —en ámbitos como la socialización, la salud o la prevención de la violencia, entre otros— que va mucho más allá de los propósitos académicos. Asimismo, contribuyen a aumentar la posibilidad de volver al mercado del trabajo, especialmente en el caso de las mujeres.

Por otra parte, es fundamental empoderar al profesorado y al personal educativo para que puedan tomar decisiones pedagógicas contextualizadas y flexibles, manteniendo un adecuado equilibrio entre la autonomía y el otorgamiento de apoyo. También es relevante considerar las exigencias propias en materia de crianza, cuidados y subsistencia que tienen las personas que trabajan en el ámbito educativo, quienes en su gran mayoría son mujeres.

A su vez, resulta especialmente preocupante el impacto que ha tenido la pandemia sobre la salud mental de los estudiantes y sus familias, tanto por la mayor exposición a Internet como por el aislamiento social, así como por la pérdida de familiares cercanos. Urge que las estrategias de continuidad y retorno educativo prioricen el bienestar socioemocional de toda la comunidad escolar, no solo de los estudiantes, sino también de los docentes, que han estado muy sobrecargados en estos tiempos de pandemia.

Durante los tres días del seminario se discutirán temas como la construcción de sistemas educativos más inclusivos y resilientes, la situación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes durante la crisis sanitaria, el establecimiento de una agenda de recuperación educativa en el marco de la pandemia, las habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante y la articulación de las políticas educativas con otras políticas sociales, entre otros.

Al mismo tiempo, se presentarán valiosos trabajos realizados por la CEPAL en alianza con las instituciones que nos acompañaron en la organización del seminario. Entre ellos, un informe sobre la educación en tiempos de pandemia que publicamos con la oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 2020, que ha sido de los documentos más leídos en nuestro sitio web en los últimos meses². Por otra parte, se expondrán las principales conclusiones de un estudio realizado en el marco de una investigación más amplia que comenzamos antes de la pandemia con el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la UNESCO en Buenos Aires, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la cooperación noruega. Durante 2020, en el marco de dicha investigación, se abordaron los procesos de extensión y segmentación de la enseñanza secundaria en la región y se indagó sobre la experiencia de los estudiantes en relación con sus trayectorias educativas y en el contexto de la pandemia. La mencionada publicación ha sido acompañada de seis estudios nacionales, que se encuentran disponibles en nuestra página web³. Adicionalmente, se presentará un estudio sobre juventud, educación y trabajo, que la CEPAL publicó con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) en 2020. En la última sesión, se presentará un estudio publicado en conjunto con el UNICEF sobre la protección integral en la adolescencia.

La intensidad y extensión de la crisis ha dejado en evidencia deudas en materia de igualdad y calidad de los sistemas educativos de largo arrastre en la región, que limitan el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La crisis ha significado una ruptura de ciertos paradigmas —por ejemplo, respecto a la presencialidad y el uso de las tecnologías digitales—, que imposibilita volver atrás y obliga a reestructurar los sistemas para hacerlos más resilientes e inclusivos.

La pandemia de COVID-19 ha acelerado los cambios en los modelos de consumo, producción e interacción social. Por ello, para participar de manera efectiva en la era digital, es esencial no solo

² Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/UNESCO), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19", *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, 2020 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>.

³ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Publicaciones de la CEPAL" [en línea] <https://crm.cepal.org/civcrm/mailling/view?id=1260>.

la conectividad, sino también la generación de habilidades digitales, a fin de que su aprovechamiento derive en bienestar social y crecimiento económico. Es necesario avanzar en el desarrollo de estrategias conjuntas en las esferas digital, social y económica, para que las barreras y las brechas se afronten desde todos los ámbitos pertinentes, y abordar las agendas digitales desde una perspectiva de derechos de las personas, de igualdad de género y de interseccionalidad e interculturalidad. En ello, el rol de la educación en el marco de un diálogo intersectorial es clave.

Estas estrategias deben complementarse con otras de formación de habilidades a lo largo del ciclo de vida. El uso de las tecnologías digitales requiere competencias cognitivas básicas —como la lectoescritura y las matemáticas—, habilidades operativas y habilidades más complejas, como el pensamiento crítico y la capacidad de selección de la información, así como las relacionadas con el autocuidado y el comportamiento ético en el mundo digital. El mercado laboral exige competencias que sean fácilmente transferibles entre trabajos y ocupaciones y que respondan a las nuevas demandas. Es preciso aprovechar el remezón para repensar en qué habilidades centrar la oferta formativa.

Hoy más que nunca hay que hacer hincapié en la igualdad y la inclusión en el acceso a la educación y la formación: centrarse en los grupos de población más vulnerable y marginada, incluidos los pueblos indígenas, la población afrodescendiente, las personas refugiadas y migrantes, las poblaciones en mayor desventaja socioeconómica, las personas con discapacidad y las personas de la diversidad sexual y de género. En particular, debemos hacer frente a las desigualdades de género impulsando la promoción de los servicios de cuidado y la participación de las mujeres en oficios tradicionalmente considerados no femeninos.

Los invito a reflexionar sobre los pasos que debemos seguir para avanzar en la definición de acciones que atiendan la urgencia de esta crisis silenciosa y garanticen el financiamiento requerido y el compromiso de todos los sectores. No podemos correr el riesgo de crear una generación perdida, porque, como dijo la premio nobel de literatura, la gran Gabriela Mistral: “El futuro de los niños y niñas es siempre hoy. Mañana será tarde”.

Panel I: Oportunidades de reconstruir sistemas educativos más inclusivos y resilientes

Modera: Jean Gough, *UNICEF/LACRO*

Presentación principal: "Educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración"

Alicia Bárcena, *Secretaria Ejecutiva de la CEPAL*



Para América Latina y el Caribe, la pandemia ha significado sumergirse en una crisis sanitaria y social prolongada. Por un lado, hasta la fecha, la región ha concentrado el 20,3% de los casos y el 32,2% de los fallecimientos globales a causa del virus COVID-19, cuando sólo representa el 8,4% de la población mundial. Por otro lado, la prolongación de la pandemia en el tiempo ha profundizado problemas estructurales de desigualdad, pobreza e informalidad. A pesar de las políticas de protección social llevadas adelante en la región durante el año 2020, se estima un retroceso de 12 años en los niveles de pobreza y de 20 años en los niveles de pobreza extrema. Entre los grupos más afectados se encuentran las personas jóvenes y las mujeres, quienes en más de un 30% no participan en el mercado laboral por sobrecarga de tareas de cuidados.

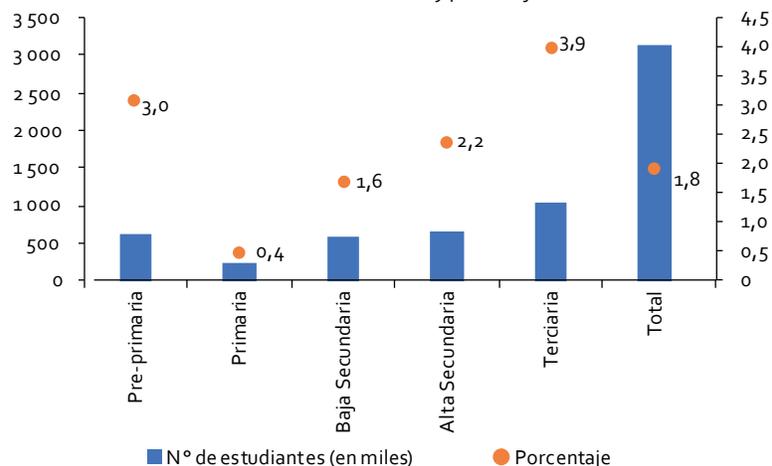
La crisis ha afectado significativa y silenciosamente a niñas, niños, adolescentes y jóvenes. El impacto de la pandemia es multidimensional y desigual, abarcando mayores riesgos de trabajo infantil, violencia doméstica, malnutrición y profundización de las brechas de aprendizaje, así como de problemas de salud mental y aquellos relacionados con la pobreza, entre otros. Estimaciones prevén que hasta 300.000 niñas, niños y adolescentes se pueden ver forzados a trabajar tras la pandemia. La infantilización de la pobreza es un fenómeno dramático que ha de abordarse con urgencia. En la región, en el año 2019, el 47,2% de los niñas, niños y adolescentes estaba en situación de pobreza contra un 30,5% del general de la población, y las estimaciones plantean un aumento de hasta 4 puntos porcentuales durante el año 2020. Además, más de 600.000 niñas, niños y adolescentes han perdido a sus cuidadores a causa de la pandemia.

Las consecuencias de la pandemia en educación son de gran magnitud y acrecientan inequidades preexistentes. En 2019, la brecha en la finalización del ciclo de educación secundaria era de 46 puntos porcentuales entre los jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingresos (86%) y aquellos pertenecientes al quinto quintil (40%). A su vez, en el año 2018, casi el 50% de los estudiantes de 15 años no alcanzaba niveles básicos de comprensión lectora en 10 países de la región que participaron en el Programa para la Evaluación Internacional (PISA) de la OCDE. Desde el inicio de la pandemia hasta hoy, el 99% de los y las estudiantes de la región ha sufrido una interrupción total o parcial de las clases presenciales de al menos 40 semanas, lo que equivale a un año académico. Las consecuencias de dicha interrupción abarcan riesgos de aumento de abandono escolar para 3 millones de niñas, niños y adolescentes en la región, así como importantes retrasos en los estudios y mayor desmotivación para el aprendizaje (véase el gráfico 1).

Entre los grandes desafíos que la pandemia presentó a los sistemas educativos y a las familias se encuentra la inesperada transición a la educación a distancia. Por un lado, los docentes no se sentían preparados para la enseñanza en línea o a distancia y, por otro, los estudiantes no contaban con los recursos necesarios -computadoras y acceso a Internet- para poder generar una continuidad de los aprendizajes en forma armónica. En un estudio comparativo realizado en seis países de la región, los estudiantes del nivel secundario indicaron sentirse retrasados en sus estudios, y tener miedo de perder amigos y familiares, así como también expresaron un fuerte agotamiento debido a la enseñanza en línea en el contexto del hogar.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (30 países)^a: estudiantes en riesgo de no retornar a la educación, proyecciones a junio de 2020^b

(En miles de estudiantes y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "How many students are at risk of not returning to school?: Advocacy paper", UNESCO COVID-19 Education Response, París, 30 de julio de 2020.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Proyecciones basadas en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre caída del PIB per cápita, matrícula histórica e índice de paridad de género en educación. Los detalles metodológicos se encuentran en UNESCO (2020).

Previo a la pandemia, los sistemas educativos de la región atravesaban una crisis silenciosa que ha sido puesta en evidencia por los múltiples desafíos generados por el COVID-19. Sin embargo, esta crisis agravada presenta una oportunidad única para la reconstrucción de sistemas educativos más inclusivos, lo cual es imperativo ante las consecuencias de la pandemia. En primer lugar, es fundamental garantizar el regreso a las clases presenciales, aumentar la inversión en educación y reorganizar las condiciones institucionales de la escolarización en pos de la inclusión. Por otro lado, la educación a distancia en la pandemia deja valiosas lecciones que han de ser aprendidas y que pueden permitir extender los tiempos de aprendizajes y disminuir las brechas de cobertura. La extensión de la obligatoriedad escolar ha constituido un paso necesario mas no suficiente, puesto que millones de niñas y niños continúan sin poder acceder a su escolarización, y aquellos que sí lo hacen no logran los aprendizajes que les permitirán desarrollarse plenamente en el futuro. Por ello, es fundamental recuperar e incrementar los niveles de inversión educativa en la región, apoyar y acompañar a los y las docentes en la incorporación de habilidades digitales y herramientas pedagógicas innovadoras que fueron catapultadas por la pandemia, como también repensar la organización de los sistemas educativos a fin de brindar una oferta que dé cuenta de las necesidades diversas de los y las estudiantes en la región, sin perder de vista el foco en la calidad de la enseñanza e igualdad de oportunidades. Cómo se lleve adelante la salida de la crisis marcará el destino de una generación, por ello es menester transformar las lecciones de la crisis en políticas educativas activas para garantizar el derecho a la educación y a una vida plena de todos y todas los niños y niñas de la región.

- Grabación de la sesión: disponible [aquí](#)

Ideas centrales de la ronda de comentarios

Jaime Perczyk, *Ministro de Educación de la República Argentina*

Paula Villalta Olivares, *Viceministra de Educación, Costa Rica*

Jorge Poblete, *Subsecretario de Educación, Chile*

Cinthya Game Varas, *Viceministra de Educación, Ecuador*

La ronda de comentarios fue liderada por distintos responsables de la política educativa de cuatro países de la región: Argentina, Costa Rica, Chile y Ecuador. Las intervenciones versaron sobre dos elementos centrales: las respuestas nacionales ante la crisis y los planes y posibilidades de reconstrucción a futuro. En el primer punto se hizo hincapié en cómo la pandemia puso en riesgo muchos de los logros conseguidos desde inicios de siglo, enfocándose en aquellos estudiantes que se desvincularon de la escuela. En este sentido, se destacaron los procesos consultivos y participativos encabezados por distintos ministerios nacionales que involucraron a directivos, docentes y familias a través de encuestas, cabildos abiertos y la asesoría de una mesa de expertos. Otro punto de coincidencia fue el grave impacto en cuanto a la pérdida de aprendizajes y en la salud socioemocional de estudiantes y docentes como consecuencia de las medidas de distanciamiento social y el cierre de las escuelas.

Ante este acuciante problema se trazaron líneas convergentes para afrontar los desafíos venideros. Primero, recuperar la presencialidad plena en todos los niveles, con énfasis en la escuela secundaria donde hay más dificultades. Segundo, garantizar la reincorporación de todos los niños y niñas que se desvincularon o que tuvieron una participación intermitente. Tercero, priorizar y recuperar aprendizajes. En forma transversal a estos objetivos, se encuentra la recuperación de los niveles de financiamiento educativos previos a la pandemia para atender con servicios educativos de calidad que incorporen la formación integral y que atiendan a las necesidades económicas de las y los jóvenes. Al mismo tiempo, se hizo énfasis en la necesidad urgente de conectar a la totalidad de los centros educativos de la región a una red segura y veloz de Internet. Esto permitiría generar sistemas de información y monitoreo ágiles, veraces y eficaces para apoyar la toma de decisiones, así como agilizar procesos administrativos de las

escuelas. Por otro lado, dar impulso a capacitación continua de docentes con un foco en competencias digitales a fin de incorporar de forma permanente muchas de las prácticas que se instalaron durante la pandemia y así extender el tiempo de aprendizaje de los y las estudiantes fuera del aula. Finalmente, se puntualizó sobre la importancia de avanzar en la vacunación tanto de docentes como de niñas y niños para el regreso efectivo a las escuelas.

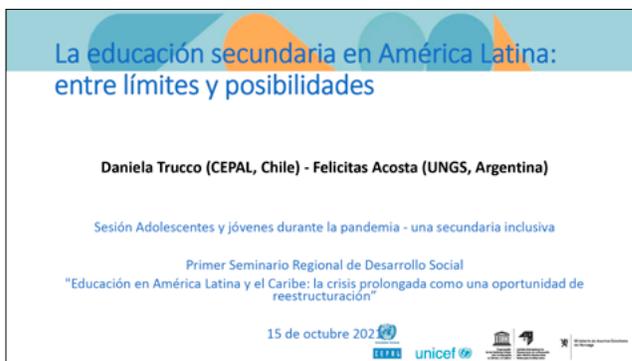
Para cerrar, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL destacó la importancia de conocer las experiencias de los países y los sistemas educativos durante la crisis. A pesar del agravamiento de la crisis preexistente, la pandemia habría posibilitado nuevas experiencias que han de ser puestas en valor para reconstruir la educación hacia el futuro. Por un lado, es necesario pensar la educación continua a lo largo de la vida, creando espacios educativos que trasciendan la escuela. Por otro, atender de forma prioritaria el impacto socioemocional de la pandemia en los estudiantes, familias y docentes, incorporando plenamente la educación emocional y el bienestar psicosocial como dimensiones clave en los sistemas educativos. La crisis silenciosa de la educación ha sido puesta en evidencia incontestable por la pandemia. Sin embargo, a pesar de la gravedad de esta doble crisis, se está ante una gran oportunidad para repensar la educación, para que los sistemas educativos se transformen en motores de la igualdad para aquellos niños y niñas más desfavorecidos, con el compromiso irrenunciable de apostar por las futuras generaciones.

Panel II: Adolescentes y jóvenes durante la pandemia - una secundaria inclusiva

Modera: Pablo Cevallos Estarellas, *IPE UNESCO Buenos Aires*

Presentación principal: "La educación secundaria en América Latina: entre límites y posibilidades"

Daniela Trucco, *CEPAL* y Felicitas Acosta, *Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina*

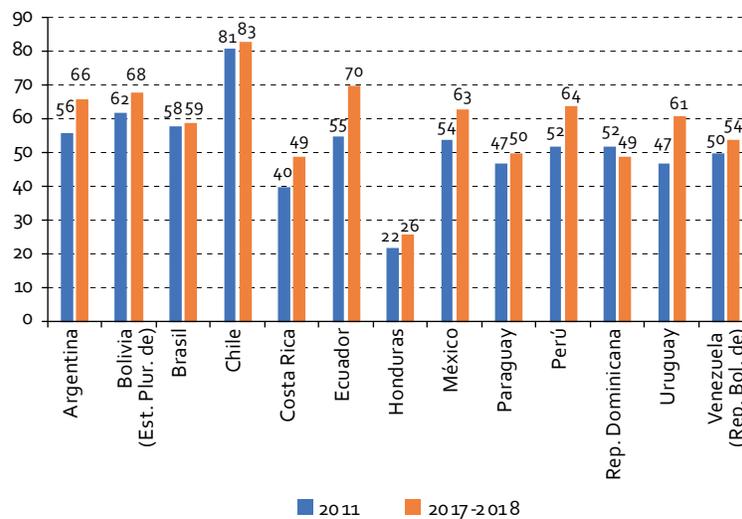


La educación secundaria en América Latina y el Caribe ha sido el foco principal de las políticas del sector durante el último decenio. En general, los países de la región llevaron adelante políticas y reformas de sus marcos legales que extendieron la obligatoriedad escolar hasta la finalización de la educación secundaria, con el objetivo de ampliar el acceso al derecho a la educación de adolescentes y jóvenes. A su vez, la extensión de la obligatoriedad escolar fue acompañada de modificaciones a la organización institucional y a la oferta del nivel secundario, con el fin de incluir a aquellos grupos de estudiantes que accedían por primera vez a la secundaria. En dicho contexto, la CEPAL junto con IPE UNESCO y UNICEF implementaron un estudio sobre la diversificación de la estructura secundaria y la segmentación educativa en América Latina (Acosta, 2021). La investigación se organizó en torno a dos etapas. La primera abarcó

el relevamiento y análisis de indicadores educativos en 13 países de la región para identificar los avances y desafíos existentes, así como las tendencias en el marco de la ampliación de la obligatoriedad escolar. La segunda etapa se enfocó en la experiencia de las y los estudiantes durante la pandemia del COVID-19 en seis países.

La primera etapa del estudio concluyó que la cobertura de los sistemas educativos en la región mejoró ampliamente durante la última década. Tanto las tasas netas de escolarización de la secundaria inferior como superior mejoraron notablemente, a la vez que la brecha entre el primer y último quintil de ingresos se redujo en casi todos los países estudiados, con algunas excepciones como México y Honduras donde las desigualdades en el acceso superan los 15 puntos entre los grupos.

Gráfico 2
América Latina (13 países): evolución de las tasas netas de escolarización en secundaria superior, en torno a 2017-2018
(En porcentajes)



Fuente: Instituto de estadísticas de la UNESCO.

Los países buscaron alternativas al formato tradicional para ampliar la oferta institucional del nivel secundario y aumentar las posibilidades de acceso de los distintos grupos socioeconómicos. Sin embargo, la diferenciación de la oferta ha estado usualmente vinculada con procesos de segmentación de los estudiantes en circuitos educativos de diversa calidad, confrontándolos a ofertas educativas dispares. Entre los mecanismos clásicos de segmentación se encuentran la separación entre educación estatal y privada, los ámbitos rural y urbano y las modalidades bachiller y técnica. Adicionalmente, las nuevas reformas han dado lugar a mecanismos recientes de segmentación como las modalidades alternativas para la finalización (como la Telesecundaria en México o el programa FinES de Argentina), los modelos transicionales y otras adecuaciones curriculares según el tipo institucional.

La segunda etapa del estudio escuchó la voz de los estudiantes y sus vivencias en los sistemas educativos de la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México y el Uruguay. Entre los aspectos destacados del análisis comparativo se encontró la visión de la escuela privada como sinónimo de mayor calidad y cuidado, la valoración de la educación técnica por las competencias específicas y habilidades que otorga a los estudiantes, y los circuitos alternativos por generar una oferta más cercana a las realidades diversas de aquellos que asisten. Al mismo tiempo, los estudiantes hicieron hincapié en la importancia que tiene el entorno familiar y la disponibilidad de la oferta a la hora de elegir la escuela secundaria, así como en los costos implícitos que existen para cumplir con la obligatoriedad (Acosta, 2021). En cuanto a la

pandemia, de sus relatos se desprenden las desigualdades en el acceso a recursos digitales como Internet o computadoras, las desigualdades entre las ofertas privadas, públicas de élite o estatales tradicionales, como también las brechas entre los ámbitos rural y urbano. A su vez, los estudiantes destacaron entre sus preocupaciones la dificultad de sostener la escolaridad a distancia y la falta de vínculos que genera la escuela en este contexto.

Finalmente, el estudio destacó los elementos que sostienen las trayectorias educativas y contribuyen a garantizar el cumplimiento al derecho a la educación. Entre ellos se encuentran las políticas de inclusión como las becas, los arreglos institucionales al estilo de tutorías o actividades recreativas y los lazos socio-afectivos entre cuerpo docente y estudiantes (Acosta, 2021). Por otra parte, las ofertas alternativas y remediales han sido exitosas en sostener las trayectorias de aquellos estudiantes de sectores que no encontraron acogida en la educación común. La investigación concluye que a fin de garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, la ampliación de la obligatoriedad escolar es condición necesaria pero no suficiente. Ante los nuevos desafíos generados por la pandemia, es fundamental que los países de la región promuevan estructuras integradas dentro del nivel así como también una mayor cohesión y coordinación en las políticas públicas destinadas a adolescentes y jóvenes desde las distintas agencias del Estado. Incrementar la inversión educativa para generar condiciones materiales adecuadas sin distinción entre ámbitos o modalidades es otro imperativo que se presenta a los Estados. Por último, reorganizar las condiciones institucionales de la escolarización, facilitando la transición entre niveles, formando docentes de nivel secundario y profesionalizando los roles de sostén son, entre otras, políticas necesarias para dar cumplimiento efectivo al derecho a la educación de calidad de todos los estudiantes de la región.



Informe: Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina

- Grabación de la sesión: disponible [aquí](#)

Ideas centrales de la ronda de comentarios

Javier González, *SUMMA*

Juan Pablo Valenzuela, *Universidad de Chile*

Vincenzo Placco, *UNICEF/LACRO*

Los comentarios a la presentación se orientaron principalmente en tres direcciones. En primer lugar, se puso el foco en la inclusión y las deudas existentes con distintos grupos minoritarios. En particular, se destacó la importancia de aumentar el gasto público en políticas sociales inclusivas y la integración de los circuitos diferenciados en el nivel secundario para garantizar el acceso igualitario y equitativo a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes. A continuación, se hizo hincapié en los desafíos y avances que enfrentan países como Chile a consecuencia de la alta segregación al interior de su sistema educativo. En este sentido, se valoraron positivamente las políticas antisegregación impulsadas en los últimos años en el país, las altas tasas de finalización del nivel secundario (85%) y la disminución de la repitencia. Por último, se enfatizó la importancia de fortalecer la educación no formal como vehículo para el cumplimiento del derecho a la educación, así como su articulación con la educación formal. Millones de jóvenes que estaban fuera de la escuela con anterioridad a la pandemia ya participaban en este tipo de programas. Por ello, se destacó la importancia de generar certificaciones y mejorar la articulación entre las distintas instituciones como un paso fundamental para mejorar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo.

Panel III: Agenda de recuperación educativa frente a la pandemia

Modera: Claudia Uribe, *Directora OREALC/UNESCO*

Presentaciones principales: “Las respuestas educativas nacionales a la COVID19”
Alejandro Vera, *OREAL/UNESCO*

“Evolución de la reapertura de escuelas en Latinoamérica y el Caribe”
Ruth Custode, *UNICEF/LACRO*



¿Cuál fue la respuesta de los países de la región ante la inesperada crisis generada por la pandemia?
¿Los sistemas educativos estaban preparados para adaptarse a la nueva realidad de educación a distancia?
¿Cómo se compara la respuesta educativa en América Latina con otras regiones? Estas fueron algunas de las principales preguntas que se intentaron responder en el tercer panel del seminario.

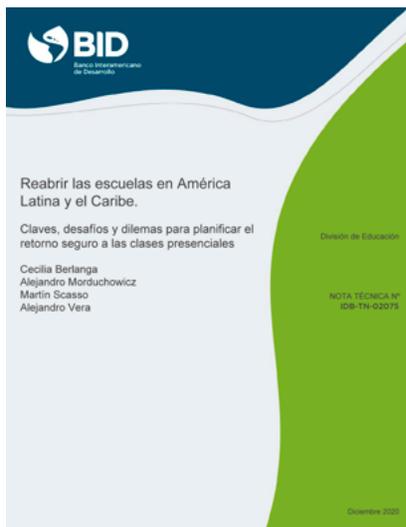
Durante el año 2020, prácticamente todos los sistemas educativos del mundo cerraron sus escuelas, al menos de forma parcial, como consecuencia de la pandemia. En este contexto, América Latina y el Caribe destaca por haber sido la región que mantuvo sus escuelas abiertas el menor periodo de tiempo

(33 semanas en promedio). Las condiciones para y la reapertura de las escuelas distan de ser ideales en la región. En particular, el alto promedio de alumnos por clase (más de 30 estudiantes por profesor), la falta de espacios alternativos al aula o las condiciones precarias de infraestructura dificultan y retrasan la posibilidad de un retorno seguro. De manera similar, la región también enfrenta distintos obstáculos para la enseñanza remota. En particular, el acceso de la población a Internet es muy desigual: sólo un 25% de la población en zonas rurales cuenta con conectividad a Internet comparado con un 54% en zonas urbanas, y se observa una brecha similar entre el quintil más rico y el más pobre en los distintos países.

La transición a la educación a distancia fue abrupta y sin planificación, poniendo en riesgo la continuidad educativa de los estudiantes. Los Estados adoptaron diversas medidas para mitigar las desigualdades, como la entrega de dispositivos o subvenciones para su adquisición, creación de plataformas virtuales o apoyos económicos directos a los grupos familiares de bajos recursos. Uno de los grandes riesgos asociados a la pandemia es la pérdida de aprendizajes, un área donde la respuesta de los países de la región también ha sido deficitaria. Solamente el 19% de los países ha realizado evaluaciones diagnósticas estandarizadas a nivel nacional y un 8%, a nivel subnacional. La falta de una evaluación diagnóstica pone en riesgo conocer la dimensión real del impacto de la pandemia en los aprendizajes y la capacidad de los Estados para adoptar políticas informadas para la recuperación.

Durante el año 2021 la situación de la región con relación a la apertura de las escuelas y condiciones para la educación a distancia han sido muy similares a las de 2020. A septiembre de 2021, un total de 16 países continuaban con sus sistemas educativos cerrados de manera parcial, 8 totalmente cerrados y 7 con clases presenciales en condiciones regulares. El cierre de las escuelas se estima ha impactado a 141 millones de niñas, niños y adolescentes a lo largo de los dos años, y a septiembre de 2021 unos 86 millones continuaban sin clases presenciales. Ante esta situación, es fundamental priorizar el retorno seguro de todos los niños y niñas a las escuelas, realizar evaluaciones de aprendizajes que servirán de diagnóstico para los planes nacionales y apoyar a los docentes ante los desafíos venideros.

Informe: Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe: Claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales



- Grabación de la sesión: disponible [aquí](#)

Ideas centrales de la ronda de comentarios:

Andreas Schleicher, *Director de Educación, OCDE*

Francis Jones, *Oficina de CEPAL Caribe*

Paulina Araneda, *Presidenta del Consejo de la Agencia de la Calidad de la Educación de Chile*

En primer lugar, se llevó adelante una detallada exposición sobre el impacto del COVID en la educación. Entre sus puntos principales, y en consonancia con las distintas exposiciones del seminario, se destacó que los estudiantes de sectores más desfavorecidos eran quienes enfrentaban un mayor riesgo de pérdida de aprendizajes y abandono con la educación a distancia. A su vez, se vincularon estos riesgos con las futuras peores condiciones de los estudiantes para acceder al mercado laboral, poniendo en riesgo su futuro y aumentando potencialmente la vulneración de sus derechos. En un segundo momento, los comentarios giraron en torno a la importancia de la salud mental y las consecuencias de la pandemia en niñas, niños y adolescentes como también en docentes y directivos. Se enfatizó en la necesidad de contar con especialistas en salud mental al interior de las escuelas así como también abordar las necesidades emocionales de los distintos actores de los sistemas educativos. Para finalizar, se propuso una reflexión ante la crisis como una oportunidad para pensar qué sistemas educativos queremos reconstruir. En este sentido, se hizo hincapié en la posibilidad de romper con los marcos preexistentes en términos de posibilidades y se destacó la importancia de las familias, que han tenido un rol central en la continuidad educativa de niñas y niños durante la pandemia en tanto actores centrales a tener en cuenta para pensar el futuro de la educación.

Panel IV: Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante

Moderadora: Daniela Trucco, *CEPAL*

Presentación principal: "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante"

Tamara Díaz Fouz, *Organización de Estados Iberoamericanos*,
y María Luisa Marinho, *CEPAL*



En la actualidad, la educación y formación de la juventud para insertarse en un mercado laboral dinámico y cambiante es uno de los grandes desafíos de los sistemas. A las existentes brechas en el acceso y la calidad de la educación han de sumarse un presente y futuro cambiantes en donde la revolución digital avanza a una velocidad muy superior a la capacidad de adaptación que han mostrado los sistemas educativos en el pasado. A dicho contexto han de sumarse los desafíos que impuso la pandemia en cuanto a pérdidas de aprendizajes, aumento de brechas de desigualdad e incluso, abandono escolar. Las demandas del mercado laboral y las competencias y aprendizajes desarrollados en las escuelas están en tensión. Por un lado, el mercado laboral exige habilidades blandas, como comunicación, colaboración, creatividad, pensamiento crítico, liderazgo o resolución de problemas. Por otro lado, los marcos curriculares y el

sistema de enseñanza tradicional no siempre están en consonancia con dichas habilidades. Ante esta tensión, el estudio presentado en este panel abordó la siguiente pregunta principal: ¿en qué medida los sistemas educativos estaban entregando las competencias necesarias para una adecuada inserción laboral?

En primer lugar, los hallazgos del estudio señalaron que los países iberoamericanos estaban haciendo un gran esfuerzo para orientar sus sistemas educativos hacia un enfoque basado en las competencias que permita avanzar hacia una educación de calidad y equitativa para todos. Esto se evidencia tanto en cambios legislativos como en la adopción de una agenda educativa compartida alineada con las propuestas de organismos internacionales. También se verifican esfuerzos a nivel organizacional, a nivel del aula como la gestión curricular, y en la formación inicial y continua de docentes. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y avances, continúa existiendo una importante brecha entre el plano discursivo o legal y los cambios concretos a nivel escolar y de aprendizajes vinculados con las demandas del mercado laboral.

Entre los grupos más desfavorecidos por las citadas desigualdades se hallan las mujeres, quienes sufren los más altos niveles de informalidad y desempleo y cuentan con los menores salarios (CEPAL/OEI, 2020). Al mismo tiempo, los jóvenes (15 a 29 años) son el grupo etario con mayores niveles de informalidad y peores salarios, donde aproximadamente un 20% no posee estudios ni está ocupado en el mercado laboral (CEPAL/OEI, 2020). En este contexto, la automatización del trabajo representa una gran amenaza para ellos, puesto que en general cuentan con menores competencias y habilidades específicas para insertarse exitosamente en el mercado laboral.

A modo de cierre, se planteó que era importante pensar en los desafíos que presenta el cambiante mercado laboral para los y las jóvenes en Iberoamérica así como en las necesidades de los Estados de pensar respuestas que se adelanten a los cambios venideros. En primer lugar, la automatización genera un cambio en la valorización de las habilidades requeridas en el mercado laboral en beneficio de las competencias y habilidades blandas y no rutinarias. En segundo lugar, la fuerte contracción económica está teniendo un impacto muy significativo en el mercado laboral de la región, donde la matriz de la desigualdad posiciona a ciertos grupos en una especial situación de vulnerabilidad frente a la crisis actual. Por ello es necesario contar con políticas de capacitación y formación a lo largo del ciclo de vida, consolidar la aplicación de modelos educativos centrados en las competencias y fortalecer la articulación de la oferta educativa con el mercado del trabajo a nivel de las políticas educativas, curriculares y de evaluación.



Informe: "Educación, juventud y trabajo. Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante"

- Grabación de la sesión: disponible [aquí](#)

Ideas centrales de la ronda de comentarios:

Cristóbal Cobo, *Banco Mundial*

Fabio Senne, *CETIC, Brasil*

Cora Steinberg, *UNICEF*

Diana Rodríguez, *División de Asuntos de Género, CEPAL*

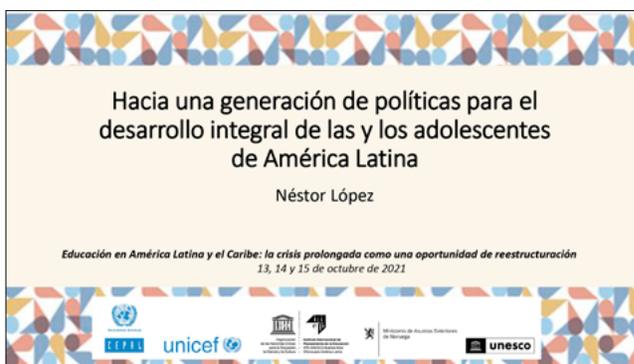
En la ronda de comentarios a la presentación se puso de manifiesto el riesgo de 'instrumentalizar' la educación en respuesta a las demandas del mercado de trabajo. A su vez, aunque la automatización del trabajo es un hecho, se cuestionó la dimensión real y la velocidad efectiva del fenómeno y se propuso enfocarse en generar una alta capacidad de adaptación al futuro en vez de intentar predecirlo. Por otra parte, se retomó la idea en torno a las competencias que demanda el mercado laboral y las vinculó con la opinión de los y las estudiantes, según fueron relevadas en un estudio de UNICEF. En este sentido, el informe revela que los mismos estudiantes son quienes manifiestan que las habilidades blandas requeridas por el mercado laboral no se enseñan en el contexto escolar, poniendo en tensión los objetivos de las políticas públicas y las debilidades de diseño e implementación, principalmente cuando estas ocurren de forma fragmentada. Por último, se volvió sobre las desigualdades de género en cuanto al acceso al mercado laboral, señalando cómo las mujeres se ven particularmente perjudicadas en comparación con los varones. En ese punto se destacaron las desigualdades en el acceso a la tecnología y para estudiar carreras STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) así como también la violencia y abusos en espacios virtuales, destacando la necesidad de políticas activas para romper con estas dinámicas.

Panel V: Educación, protección social integral y pandemia

Presentación principal: “Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina”

Alejandra Trossero, *UNICEF*

Néstor López, *consultor*



¿Qué es ser joven o adolescente, y qué implicancias tiene serlo en los tiempos que corren? La adolescencia y la juventud son dos etapas de la vida que unen la infancia con la adultez, y como tales son un constructo de la modernidad, particularmente fruto de la acción del Estado a partir de la definición de políticas públicas orientadas a este grupo etario. Delimitar el inicio de la adolescencia es relativamente más sencillo, puesto que se la ubica a la par con el desarrollo de la capacidad reproductiva de las personas. Sin embargo, identificar el inicio de la juventud es un poco más difícil, debido principalmente al fuerte componente cultural en torno a su definición. Una posibilidad es ver ambas en el marco de un continuo, que en un extremo ubica la dependencia de la persona de su núcleo familiar y comunitario primario (niñez), y en el otro, la autonomía, la formación de un núcleo familiar propio y la independencia económica (adultez).

Desde un punto de vista demográfico, la adolescencia abarca de los 10 a los 19 años, mientras que la juventud va de los 15 a los 29 años. Este difuso límite entre ambas etapas, si es que lo hubiera, supone desafíos para las políticas sociales, tales como ser sensibles y específicas a cada momento de la vida y dotar de recursos que protejan el adecuado desarrollo socioemocional y económico de las personas hacia el futuro.

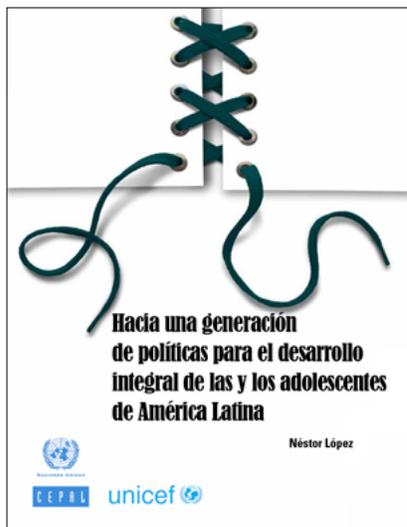
La normativa y la agenda política internacional en torno a la adolescencia⁴ está compuesta por tres ejes. El primero alude al estímulo del desarrollo pleno e integral de cada adolescente a través de una oferta educativa universal y de calidad así como acceso a los servicios de salud y a bienes culturales y sociales. El segundo, al acceso a sistemas de protección social universales e integrales que permitan a las y los adolescentes y sus familias una base de bienestar digna. Y, por último, la eliminación de toda forma de violencia o abuso, así como la plena vigencia del principio de no discriminación.

Sin embargo, ser adolescente en América Latina está atravesado por la pobreza y por distintas desigualdades en el acceso a los sistemas de protección. Por un lado, los y las adolescentes se enfrentan a situaciones de violencia como acoso, violencia física y psicológica, explotación laboral o sexual o situaciones de trata como también de discriminación por etnia o género. Por otra parte, el acceso a la salud y la educación también es muy dispar, tanto en los sistemas públicos como privados. En particular, en cuanto a los indicadores de acceso a la educación secundaria, los adolescentes y jóvenes en la región demuestran una mejoría notable entre 2002 y 2018, aunque el promedio regional es de 67%. Sumado a ello, en el período 2014-2018 se evidencia una fuerte desaceleración de las tasas de finalización del nivel secundario respecto del período anterior (2002-2014), pasando de 6,9% anual a 2,5%. Esta desaceleración marca la necesidad de redoblar esfuerzos, más aún ante la crisis generada por la pandemia.

Sumado a lo anterior, las políticas sociales dirigidas a la adolescencia en la región se organizan en torno a cinco nudos críticos: i) los adolescentes y jóvenes son vistos como portadores de problemas; ii) la existencia de una visión sectorial de las políticas de adolescencia y juventud; iii) la racionalidad adultocéntrica de la acción estatal; iv) la persistencia de prácticas basadas en la negación de la identidad; y v) la fantasía del “efecto burbuja”, donde se considera a la adolescencia una etapa demarcada del resto de la vida adulta, sin incluirla en una mirada más integral de las acciones redistributivas y tendientes a garantizar derechos sociales a lo largo de la vida.

Los sistemas de protección integral de la adolescencia abarcan múltiples dimensiones y por ello es necesario establecer bases comunes para una estrategia efectiva en la consolidación de dichos sistemas. El espectro de intervenciones desde la acción estatal debe estructurarse en torno a dos grandes objetivos: i) garantizar los recursos necesarios para el pleno desarrollo integral de cada adolescente, con un foco sobre la salud, educación, recreación, cultura y participación y ii) garantizar una adolescencia protegida de la exposición a carencias materiales que atenten contra su bienestar y obstaculicen su desarrollo, así como de toda forma de violencia o discriminación. Es necesario pensar en una agenda de corto plazo para iniciar un proceso de consolidación de los sistemas de protección integral de los derechos de la adolescencia en torno a dos grandes esferas. En primer lugar, estimular un clima de debate y sensibilización que permita reposicionar el lugar de las y los adolescentes en la agenda pública, y avanzar en el armado de una agenda de políticas consensuada y legitimada por la sociedad. Y en segundo lugar, promover un espacio de investigación y producción de conocimiento que permita una comprensión avanzada del funcionamiento real de las políticas que inciden en la calidad de vida de las y los adolescentes en los países. Estos aprendizajes deberán operar como insumo para ese espacio de deliberación pública, consolidando así un debate informado y democrático.

⁴ La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966, la Convención de los Derechos del Niño de 1989, los Convenios 138 y 182 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo y sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, y la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.



Informe: "Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina"

- Grabación de la sesión: Disponible [aquí](#)

Ideas centrales de la ronda de comentarios:

Mercedes Mateo, *Jefa de la División de Educación, BID*

Daniel Titelman, *Director, División de Desarrollo Económico, CEPAL*

Cecilia Rossel, *Universidad Católica del Uruguay*

Al comenzar la ronda de comentarios se hizo un llamado urgente a dimensionar la gravedad de la crisis educativa que atravesaba la región y las dramáticas consecuencias en términos de desarrollo humano futuro que se observarán si no se actúa con celeridad y efectividad. El foco principal giró en torno a evitar una 'generación perdida' a causa del COVID-19, y para ello se propuso hacer hincapié en dos momentos del ciclo de vida: la primera infancia y la adolescencia. Ante la crisis era necesario actuar de inmediato poniendo énfasis en los aspectos motivacionales de los estudiantes y mediante políticas activas que abordaran las desigualdades preexistentes a la pandemia y apuntaran a la reinserción de aquellos jóvenes que habían abandonado la escuela en estos últimos dos años. A su vez, se destacó que los esfuerzos estructurales por parte de los Estados debían ir acompañados de incrementos en el financiamiento de políticas que actuaran puntualmente sobre la transición entre la salida del sistema educativo y el ingreso al mercado laboral. En este sentido se destacó que el mercado laboral informal era uno de los grandes flagelos de la región, y para ello se requerían incentivos fiscales y políticas públicas activas por parte de los Estados para fomentar la incorporación, principalmente de los jóvenes, al mercado del trabajo formal. Por último, se hizo mención puntualmente a la vulnerabilidad que enfrentaban los adolescentes en la región y se destacó que las políticas de transferencias condicionadas de ingresos, a pesar de haber sido una política de adopción prácticamente universal, han mostrado una eficacia relativa para fortalecer el acceso a servicios básicos de protección (salud, educación y cultura). A su vez, se consideró que estas políticas tienen un carácter provisional, al considerárselas como un puente, por ejemplo, hacia la formalidad laboral, y se hizo hincapié en la necesidad de garantizar desde el Estado el pleno acceso a los servicios básicos para permitir un desarrollo pleno de los y las jóvenes de la región.

Palabras de cierre: articulación de las políticas educativas con las otras políticas sociales y la oportunidad de repensar la educación

Alberto Arenas de Mesa⁵

Estos tres días de diálogo y reflexión han sido una oportunidad para debatir sobre algunas de las áreas que requieren acciones urgentes en el ámbito de la educación para abordar esta crisis prolongada y silenciosa que ha impactado de manera profunda el bienestar de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de América Latina y el Caribe.

La CEPAL, en el día de ayer, lanzó un Informe COVID-19 donde señala que nos encontramos en un contexto de crisis sanitaria prolongada, ya no una emergencia como se mencionaba en 2020. A pesar de que en 2021 hay señales de recuperación económica en muchos países de la región, la crisis social persiste y los impactos en pobreza, desigualdad, desocupación, informalidad y educación serán difíciles de recuperar. La pandemia ha tenido importantes impactos sobre la educación y existe el riesgo de una generación perdida que debe abordarse con urgencia.

En este contexto, es crítico controlar la crisis sanitaria. En el corto plazo, para controlar de manera efectiva la crisis sanitaria, se requieren políticas integrales que consideren la salud, la educación, la economía y la protección social. En el mediano plazo, debemos aprovechar la oportunidad histórica que nos entrega la pandemia para repensar y reestructurar los sistemas de educación y de esta manera avanzar hacia sistemas resilientes, inclusivos y con una oferta de calidad. Por cierto, esto debe ir acompañado de estrategias que aseguren la sostenibilidad financiera de la educación.

Esta crisis se presenta como una oportunidad sin precedentes para transformar los sistemas educativos a fin de aumentar la capacidad de recuperación y reconstruir sistemas educativos inclusivos y de calidad en pos del compromiso colectivo con la Agenda 2030. Sin duda que los desafíos son enormes y no todos han sido abordados en estos días, en que nos concentramos en la oferta educativa de nivel escolar. Habrá otros momentos para reflexionar sobre las oportunidades y desafíos a abordar en la oferta educativa de la primera infancia, así como la educación superior.

⁵ Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

América Latina y el Caribe es de las regiones del mundo que lleva más tiempo de interrupción de clases presenciales, en promedio cerca de 48 semanas, es decir, más de un año lectivo. Como ha sido debatido en este seminario regional de desarrollo social, esto sin duda impacta los contenidos educativos y el aprendizaje.

El cierre de escuelas y las medidas de distanciamiento y cuidado forzaron a los Estados y los centros educativos a una veloz transición a la educación a distancia, sin contar, en la gran mayoría de los casos, con las condiciones necesarias para ello. Para realizar los ajustes se requirió tomar en cuenta las características de los currículos nacionales o subnacionales, los recursos y capacidades de los países para generar procesos de educación a distancia, los niveles de segregación y desigualdad educativa de los países y la temporalidad del año escolar.

Las autoridades de educación presentes en el primer día de este seminario regional destacaron los esfuerzos que se han realizado a nivel nacional para recuperar la presencialidad en los distintos niveles educativos, así como aquellos relacionados con la priorización y recuperación de los aprendizajes y del bienestar socioemocional de los y las estudiantes. Se concordó en la importancia de construir sobre las innovaciones y avances realizados durante la pandemia, en otras palabras, en la imposibilidad de volver a la educación tal como la conocíamos.

Las autoridades también destacaron la importancia de contar con sistemas de información oportunos que nos permitan saber más acerca de las innovaciones que funcionaron y las que no en los distintos contextos, así como identificar las distintas necesidades de los estudiantes, en particular las de aquellos con mayor riesgo de abandono escolar.

La desigualdad ha sido evidenciada y exacerbada por la pandemia, las opciones de política que se diseñen para la educación en la actual coyuntura deben reconocer deudas históricas con estos grupos para la garantía de su derecho a la educación, tanto en la disponibilidad y acceso a oportunidades de aprendizaje como en la provisión de una educación de calidad, relevante y adaptada a sus condiciones, necesidades y aspiraciones.

La CEPAL ha destacado la importancia de continuar con los avances de cobertura y calidad de la enseñanza secundaria como el piso mínimo para garantizar la inclusión social y económica de las personas.

Durante la sesión “Adolescentes y jóvenes durante la pandemia - una secundaria inclusiva”, se detallaron varios de los elementos que parecieran funcionar como barreras u obstáculos y que pueden resultar en trayectorias educativas segmentadas en la educación secundaria: los dispositivos de selección como los exámenes de acceso o finalización, la discordancia entre la primaria y la secundaria y entre tramos de esta última y la falta de relevancia de las propuestas pedagógicas y organizacionales.

Aun cuando la región ha venido experimentando la extensión de la educación secundaria durante las últimas décadas, esta sesión destacó la necesidad de acelerar la velocidad de los procesos de extensión pero, al mismo tiempo, evitar que la diversificación de la oferta educativa reproduzca dinámicas de segregación y desigualdad. En otras palabras, hay que reconocer, valorar y construir sobre la diversidad y las distintas necesidades de los y las estudiantes, pero sin comprometer la calidad, relevancia y pertinencia de la educación impartida.

Entre los elementos discutidos, por ejemplo, estuvo la necesidad de fortalecer la educación no formal y mejorar su articulación con los sistemas formales, para que todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes cuenten con alternativas de aprendizaje que se adapten a sus necesidades particulares.

La experiencia del último año muestra que los programas de educación a distancia —en línea, radio o televisión— tienen sus límites y han agudizado las brechas educativas estructurales que ya existían en la región previo a la pandemia, aumentando los riesgos de abandono escolar y retraso en los procesos de aprendizaje. No toda la educación a distancia puede concebirse en un contexto digital o utilizando Internet, por la importante proporción de la población que no tiene acceso.

Durante la sesión “Agenda de recuperación educativa frente a la pandemia”, se destacaron las dificultades que ha enfrentado la región para reabrir sus escuelas debido a ciertas condiciones estructurales, como los déficit de infraestructura que afectan a muchos de sus centros educativos e impiden el retorno seguro de sus estudiantes, especialmente aquellos pertenecientes a establecimientos rurales.

Se destacó que el nivel preprimario ha sido el que más tiempo ha tenido sus establecimientos cerrados, y se subrayó la importancia de implementar esfuerzos para lograr su plena reapertura. Además, se mostraron datos del año 2020 que señalaron que incluso en situaciones en que se lograba la reapertura, no todos los alumnos volvieron a las aulas, lo que destaca la importancia de implementar mejores sistemas de seguimiento y monitoreo, y acciones para poder llegar a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

En este seminario regional de desarrollo social se destacó la necesidad de repensar la educación y las áreas de formación, priorizando la necesidad de que las y los estudiantes estén preparados para comprender, convivir y actuar en tiempos de crisis e incertidumbre, tomando decisiones a nivel individual y familiar e impulsando soluciones colectivas a desafíos urgentes que contribuyan a repensar y transformar estructuralmente el mundo.

Algunos países han diseñado propuestas de priorización curricular que incluyen un conjunto reducido de aprendizajes esenciales en las diferentes disciplinas, transitando desde la priorización curricular al currículo vigente y modularizando los contenidos por nivel, desde los imprescindibles hasta los nuevos aprendizajes asociados a objetivos integrados o significativos que puedan articularse entre asignaturas.

Durante la sesión “Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante” se planteó que parte de la incertidumbre que enfrentamos es consecuencia del impacto de la revolución digital y la cuarta revolución industrial, que exhiben una velocidad y una magnitud insospechadas. Este impacto se traduce en grandes cambios en cuanto a las habilidades requeridas y en la desaparición y creación de puestos de trabajo.

En este sentido, el impacto que tendrá la revolución digital dependerá de qué tan bien preparados estén las personas y los países para aprovechar las oportunidades que entregan las nuevas tecnologías. A los desafíos que se debe hacer frente en la región se suman las consecuencias que tendrá la pandemia del COVID-19 en las economías y mercados laborales. Contar con políticas de capacitación y formación a lo largo del ciclo de vida se torna imprescindible. El alto dinamismo del contexto actual exige que tanto jóvenes como adultos tengan oportunidades de adquirir nuevas habilidades para complementar aquellas que ya tienen.

A pesar de contar, en promedio, con más años de estudio que generaciones mayores, los jóvenes tienen mayores tasas de desempleo y su participación en el mercado laboral está relacionada en muchos casos con condiciones de segmentación, precariedad e informalidad. Todo esto dificulta el que puedan desarrollar y consolidar competencias en el mercado laboral. Como fuera debatido, tenemos que desarrollar en el presente la capacidad de adaptarnos a los cambios del futuro, y esto no involucra solamente el desarrollo de competencias digitales, sino también el desarrollo de conocimientos básicos y fundamentales y competencias socioemocionales. Estos esfuerzos tienen que involucrar acciones articuladas tanto dentro del Estado como entre el Estado y otros actores, como la industria, para no dejar a nadie atrás. Como lo dijera la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, en la inauguración de este seminario, la educación no se resuelve sólo en la educación, sino de manera integral.

Una situación particular a atender es el riesgo de desvinculación educativa y abandono escolar de los grupos más vulnerables ante los efectos de la crisis sanitaria, social y económica prolongada. En el corto plazo, se requiere promover la continuidad del vínculo de niñas, niños y adolescentes con mayor probabilidad de desvinculación educativa y agotar los medios posibles para favorecer su continuidad en el aprendizaje. En el mediano plazo, se requiere generar mecanismos que aseguren que no exista un perjuicio pedagógico ni en la promoción, en el caso de estudiantes que no han logrado una continuidad en los aprendizajes durante este período. Ello implica articular medidas tales como eliminar la repetición y establecer esquemas de continuidad curricular flexibles junto con estrategias de apoyo para la recuperación

y aceleración de aprendizajes. Estas medidas pedagógicas deberán complementarse con medidas de soporte socioemocional, de seguridad social y financiera para los estudiantes y sus familias.

La articulación con otras políticas de protección y garantía de los derechos de la infancia y de protección social para familias con hijos dependientes son esenciales para poder llegar de mejor manera a las familias en situación de vulnerabilidad, como se discutió en la sesión “Educación, protección social integral y pandemia”.

Es importante destacar que los efectos de la pandemia del COVID-19 afectan en particular a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a poblaciones históricamente enfrentadas a situaciones de mayor vulnerabilidad, como las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes, migrantes, mujeres y personas con discapacidad. De esta manera, se espera que la actual crisis ensanche las brechas ya existentes en el desarrollo de la niñez, adolescencia y juventud de la región.

Madres, padres y cuidadores también han debido hacer frente a una situación de particular sobrecarga de trabajo y pocos recursos para apoyar a sus hijos en las tareas educativas, sin acceso a herramientas pedagógicas ni digitales. La pandemia ha visibilizado la importancia de las tareas de cuidado para la sostenibilidad de la vida, así como su injusta distribución en detrimento de las mujeres, sobre quienes recaen mayoritariamente estas tareas, entre las que ahora se incluye también el esfuerzo por dar continuidad a los estudios de sus hijos.

Actualmente, tanto por los problemas estructurales de índole social y económico como por la pandemia, en la región se experimenta un marcado deterioro de las condiciones de vida, que se observa en el aumento del desempleo, la pobreza y las desigualdades. Estos indicadores objetivos tienen su correlato en expresiones subjetivas de malestar, tanto a nivel individual como colectivo. Los impactos sociales y económicos de la pandemia amenazan con profundizar dicho malestar, en momentos en que transformar el modelo de desarrollo imperante y consolidar un nuevo proyecto común es más urgente que nunca.

El papel del Estado se ha ampliado a la sombra de una crisis inicialmente vista como una emergencia transitoria de gran alcance. Pero esta se ha transformado en una crisis prolongada que ya no está apelando solamente a intervenciones o mecanismos transitorios, sino que amplía el desafío de adaptar y fortalecer las capacidades del Estado en el mediano y largo plazo, es decir a implementar políticas e instrumentos permanentes y diseñados bajo una mirada estructural.

La educación es un elemento fundamental para el desarrollo de los países. Invertir en educación es invertir en las personas, es invertir en el activo más fundamental que tienen los países de la región, entre otros factores, para enfrentar la desigualdad y alcanzar mayores niveles de desarrollo.

En este contexto, hay que realizar esfuerzos importantes para que la educación esté en el centro del debate de las políticas públicas que enfrentan la pandemia y, por tanto, es crítico construir un relato que llegue no sólo a los que estamos convencidos, sino en particular a aquellos que toman las decisiones de políticas públicas y que permita consolidar, entre otros factores, la sostenibilidad financiera que requieren los sistemas educativos para enfrentar esta crisis silenciosa y los impactos de la pandemia.

En este debate, la CEPAL ha propuesto que la pandemia nos entrega una oportunidad para construir progresivamente verdaderos Estados de bienestar, lo que requiere establecer pactos sociales que deben estar acompañados de nuevos contratos fiscales, así como repensar el papel del Estado ante los desafíos de la desigualdad, la sostenibilidad, la baja productividad, el cambio tecnológico y climático, y avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles. La reestructuración de los sistemas educativos en la región tiene que articularse con este debate más amplio, ya que la educación es un eje central para el desarrollo, la igualdad y la participación en la sociedad, sin dejar a nadie atrás.

- **Palabras de cierre:** disponible [aquí](#)

Bibliografía

- Acosta, F. (2021), "Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47211/1/S2100465_es.pdf.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo. Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Seminarios y Conferencias

Números publicados

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

96. Memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social 'Educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración', Tomás Esper, Mariana Huepe y Amalia Palma (compiladores) (LC/TS.2022/18), 2022.
95. Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: algoritmos, metodologías y experiencias, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2022/11), 2022.
94. Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020 (LC/TS.2019/67), 2019.
93. Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/61), 2019.
92. Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/54), 2019.
91. Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/53), 2019.
90. Minería para un futuro bajo en carbono: oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible, (LC/TS.2019/19), 2019.
89. Bioeconomía en América Latina y el Caribe, 2018: memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 24 y 25 de enero de 2018. Adrián G. Rodríguez (editor) (LC/TS.2018/87), 2018.
88. Prospectiva en América Latina y el Caribe: aprendizajes a partir de la práctica. Luis Mauricio Cuervo y Francisca Guerrero (editores) (LC/TS.2018/38), 2018.
87. Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición. Memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017. Pablo Villatoro (compilador) (LC/TS.2017/149), 2017.

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Números publicados:

- 96 Memoria del Primer Seminario
Regional de Desarrollo Social
Educación en América Latina y el Caribe:
la crisis prolongada como una oportunidad
de reestructuración
Tomás Esper, Mariana Huepe y Amalia Palma
Compiladores
- 95 Los desafíos de la planificación para el
desarrollo en América Latina y el Caribe
Algoritmos, metodologías y experiencias
Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano
Editores
- 94 Aspectos conceptuales de los censos
de población y vivienda
Desafíos para la definición de contenidos
incluyentes en la ronda 2020
- 93 Planificación multiescalar
Ordenamiento, prospectiva territorial
y liderazgos públicos
Volumen III
Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano
Editores