

COVID-19 y educación superior:
De los efectos inmediatos al día después

Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones

13 de mayo de 2020

Índice

Prólogo, por Stefania Giannini, Subdirectora General de Educación de la UNESCO	5
Agradecimientos.....	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	12
1. Impactos previsible a corto, medio y largo plazo.....	15
A. Estudiantes	15
<i>La vida cotidiana y el equilibrio personal</i>	<i>16</i>
<i>Los costes y las cargas financieras</i>	<i>17</i>
<i>Las perspectivas laborales de los nuevos graduados.....</i>	<i>19</i>
<i>La sustitución de las clases presenciales</i>	<i>19</i>
<i>La movilidad internacional.....</i>	<i>22</i>
B. Profesorado.....	25
C. Personal no docente	27
D. Instituciones de educación superior	28
E. El sistema.....	28
<i>El comportamiento de la demanda</i>	<i>29</i>
<i>El comportamiento de la oferta.....</i>	<i>30</i>
<i>La gobernanza del sistema</i>	<i>31</i>
2. Políticas públicas y respuestas institucionales.....	33
A. Políticas públicas	33
<i>Medidas administrativas</i>	<i>34</i>
<i>Recursos financieros</i>	<i>34</i>
<i>El apoyo a la continuidad formativa.....</i>	<i>36</i>
B. Respuestas institucionales	37
<i>El frente sanitario.....</i>	<i>38</i>
<i>Ajustes de calendarios</i>	<i>38</i>
<i>La contribución de la I+D</i>	<i>39</i>
<i>Continuidad de las actividades formativas.....</i>	<i>40</i>
<i>Apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos.....</i>	<i>43</i>
<i>Apoyo socioemocional</i>	<i>43</i>
<i>Los programas de educación continua.....</i>	<i>44</i>
3. La salida de la crisis: preparándose para el día después	45
A. Principios básicos	45
B. Generar un entorno político propicio a una salida de la crisis con calidad y equidad, la responsabilidad de los Estados	46
1. Contar con la educación superior en los planes de estímulo para la recuperación económica y social	46

2. Forjar un consenso nacional para una estrategia de fomento de la recuperación y de la innovación de la educación superior.....	47
3. Dotarse de un entorno normativo claro en la reapertura de las aulas y comunicarlo adecuadamente para generar seguridad.....	47
4. Comprometerse con la cooperación internacional	49
C. Un marco de referencia para el día después: Estrategias y medidas recomendadas a escala institucional	49
1. De la continuidad a la reapertura.....	51
Centrar los esfuerzos en asegurar la continuidad formativa y garantizar la equidad, generando mecanismos de gobierno, monitoreo y apoyo eficientes, anticipando una reapertura tardía	51
Prepararse para varios escenarios alternativos	52
2. De la reapertura a la reestructuración.....	52
Diseñar medidas pedagógicas para evaluar formativamente y generar mecanismos compensatorios de apoyo al aprendizaje de los estudiantes en desventaja	53
Documentar, reflexionar, generalizar	53
Referencias	57

Prólogo, por Stefania Giannini, Subdirectora General de Educación de la UNESCO



Para ser francos, debemos reconocer que no estábamos preparados para una disrupción a semejante escala. Casi de la noche a la mañana, las escuelas y universidades de todo el mundo cerraron sus puertas, afectando a 1.570 millones de estudiantes en 191 países. Esta situación sin precedentes tiene consecuencias en cascada en las vidas de los estudiantes, tanto si están cursando estudios en el extranjero como en su propio país.

Los cierres, como medida para contener la pandemia de Covid-19, han llevado a un despliegue acelerado de soluciones de educación a distancia para asegurar la continuidad pedagógica. Los obstáculos son múltiples, desde la baja conectividad y la falta de contenido en línea alineado con los planes de estudio nacionales hasta un profesorado no preparado para esta "nueva normalidad".

Independientemente del nivel de educación, el peligro primordial es que las desigualdades en el aprendizaje se amplíen, aumente la marginación y los estudiantes más desfavorecidos se vean imposibilitados de proseguir sus estudios.

La educación superior no es una excepción, aunque a este nivel la tecnología digital ha tenido el mayor impacto en las últimas décadas.

En su calidad de único organismo de las Naciones Unidas con un mandato en materia de enseñanza superior, nuestra Organización está comprometida con la producción de conocimientos que informen los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional e institucional.

Este es el valor de este informe, preparado por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO IESALC), el único instituto especializado del sistema de las Naciones Unidas en este ámbito.

Si bien el Informe se centra, principalmente, en la región de América Latina y el Caribe, las estrategias y los resultados de las investigaciones se aplican más ampliamente. En el informe se destacan las repercusiones inmediatas de la pandemia en la enseñanza superior, en particular en los estudiantes más vulnerables. Aunque no son visibles de inmediato, esos efectos en la equidad y la calidad son importantes y saldrán a la luz a mediano y largo plazo.

En segundo lugar, el Informe examina las medidas que han adoptado los gobiernos y las instituciones de enseñanza superior para garantizar el derecho a la enseñanza superior durante la pandemia. Considera varios escenarios y ofrece algunas recomendaciones sobre la reapertura de las instituciones, destacando la importancia de iniciar los preparativos desde el principio.

Por último, abarca los desafíos del período pospandémico acerca de cómo reanudar la enseñanza y el aprendizaje en un contexto dramáticamente diferente. Los análisis y recomendaciones contenidos en el Informe están destinados principalmente a los encargados de la formulación de políticas, tanto a nivel sistémico como institucional, para que informen su toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo.

Esta crisis mundial ha desencadenado un replanteamiento de la prestación de servicios educativos a todos los niveles. El uso intensivo de todo tipo de plataformas y recursos tecnológicos para garantizar la continuidad del aprendizaje es el experimento más audaz en materia de tecnología educativa, aunque inesperado y no planificado. Tenemos que evaluar los resultados, aprender mejor qué es lo que funciona y por qué, y utilizar las lecciones aprendidas para reforzar la inclusión, la innovación y la cooperación en la enseñanza superior.

Si la Agenda 2030 de las Naciones Unidas ya estaba teniendo impacto en los programas de educación superior, la crisis actual es un claro llamamiento para que las universidades estén a la vanguardia de las transformaciones necesarias para volver a construir sobre cimientos más resistentes y cooperativos. Esto debe traducirse en apoyo público a las instituciones terciarias para que defiendan la investigación y la innovación públicas, enfoques transdisciplinarios para abordar la complejidad, y un mayor intercambio de conocimientos para perfilar las soluciones.

La recuperación inmediata exige medidas justas y transparentes para apoyar a los estudiantes. Desde el comienzo de la crisis, la equidad ha sido el principio rector de la respuesta de la UNESCO. Hemos facilitado un diálogo mundial sobre políticas para responder a una multiplicidad de desafíos en torno a la enseñanza, el aprendizaje, la evaluación y la conectividad. La intensificación de la cooperación internacional es la única manera de encontrar respuestas justas, inclusivas e innovadoras. Este es el objetivo de la Coalición Mundial para la Educación Covid-19 de la UNESCO, que reúne a 80 organizaciones multilaterales, de la sociedad civil, académicas, sin fines de lucro y privadas para apoyar a los países en el despliegue de soluciones inclusivas de aprendizaje a distancia,

Ningún estudiante debe ser dejado atrás por esta crisis. Confío en que este Informe será decisivo para que todos los interesados en la educación superior defiendan este principio y lo traduzcan en acciones significativas. Las instituciones de educación superior albergan el talento y la creatividad que el mundo necesita para construir un futuro más inclusivo, resistente y sostenible. La UNESCO se ha comprometido a defenderlas durante la recuperación y con la mirada puesta en el futuro, partiendo de los derechos humanos y de la responsabilización social.

Agradecimientos

Este informe ha sido realizado por el equipo técnico del IESALC. El proceso fue dirigido por Francesc Pedró, quien diseñó el informe y coordinó su elaboración en la que participaron José Antonio Quinteiro, Débora Ramos y Sara Maneiro.

Las sucesivas versiones del informe se beneficiaron de múltiples valiosas aportaciones. El equipo del IESALC desea mostrar expresamente su agradecimiento a los miembros de su Consejo de Gobierno que realizaron importantes aportaciones a este informe: Luis Bonilla-Molina (Venezuela), Ligia Amada Melo de Cardona (República Dominicana) y Rutilia Calderón (Honduras).

En segundo lugar, también se hace constar el reconocimiento de los siguientes colegas de la UNESCO por sus comentarios: Lidia Arthur Brito, directora de la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para la América Latina y el Caribe; David Atchoarena, director del Instituto Internacional de la UNESCO para el Aprendizaje a lo largo de la vida (UIL); Saba Bokhari, especialista de programa en la Oficina Regional de Nairobi (Kenya); Borhene Chakroun, director de la división de políticas y sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida; Vibeke Jensen, directora de la división de la educación para el desarrollo sostenible; Maria Rebeca Otero Gomes, coordinadora del programa de educación, y las especialistas Mariana Braga Alves Sousa y Aline Vieira de la Oficina de la UNESCO en Brasilia (Brasil); Paz Portales y Akemi Yonemura, especialistas de programa en la sección de educación superior de la UNESCO; Sandra Rodríguez García, consultora en la sección de políticas educativas de la UNESCO; Claudia Uribe Salazar, directora de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para la América Latina y el Caribe (OREALC); y Peter Wells, jefe de la sección de educación superior de la UNESCO.

También se recibieron importantes contribuciones de José Joaquín Brunner, director de la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior en la Universidad Diego Portales (Chile), de Daniel Mato, director de la Cátedra UNESCO de Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina), y de Norberto Fernández Lamarra, director de la Cátedra UNESCO Educación y Futuro en América Latina en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina), así como Cristian Pérez Centeno, Marisa Álvarez y Pablo García, miembros de su equipo.

Finalmente, el informe fue revisado y completado por reconocidos especialistas en políticas públicas de educación superior: Elena Arias Ortiz, especialista senior de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (IADB); Aliandra Barlete, investigadora de la Facultad de Educación de la Universidad de Cambridge (Reino Unido); Ana Capilla Casco, coordinadora de educación superior, ETP y ciencia de la OEI; Jorge Calero, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Barcelona (España); Juan Carlos Del Bello, Rector de la Universidad Nacional de Río Negro (Argentina); Marcelo Di Stefano, secretario ejecutivo de la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de las Universidades de las Américas (CONTUA); Félix García Lausín, coordinador del Espacio Iberoamericano del Conocimiento en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); Margarita Guarello, directora de Educación Continua de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile); Francisco J. Marmolejo, consejero de educación de la Fundación Qatar (Qatar); Axel Rivas, director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés

(Argentina); y Josep M. Vilalta, director de Global University Network for Innovation (GUNi).

UNESCO IESALC reconoce su deuda con todas estas personas y sus instituciones.

En las actuales circunstancias, donde tantas variables están aun por definir, este documento debe considerarse en permanente elaboración. UNESCO IESALC irá actualizando este documento para recoger aquellas ideas e iniciativas que, paulatinamente, vayan generándose para promover, de este modo, la compartición de conocimientos y la cooperación internacional.

Resumen ejecutivo

Este informe, realizado por el equipo técnico del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior (IESALC) examina, en primer lugar, cuáles están siendo los impactos inmediatos de la pandemia en el sector de la educación superior universitaria, tanto para los distintos actores como para las instituciones y el sistema en su conjunto. Algunos de estos impactos, que parecen menos evidentes a simple vista son, desafortunadamente, tremendamente importantes y aflorarán a medio y largo plazo. En segundo lugar, se revisa qué acciones han emprendido gobiernos e IES para garantizar el derecho a la educación superior durante la pandemia. Finalmente, tomando en consideración diversos escenarios, se formulan algunas consideraciones y recomendaciones para encarar la reapertura de las IES, momento para el cual es importante prepararse cuanto antes.

Los efectos presentes de la crisis sobre la educación superior son fácilmente documentables, pero aquellos que dejarán huella en los distintos actores a medio y a largo plazo resultan más sujetos a debate. La falta de referencias a crisis semejantes en el pasado hace difícil poder predecir qué pueda suceder en el futuro inmediato.

En el caso de los estudiantes; el impacto más inmediato ha sido, obviamente, que el cese temporal de las actividades presenciales de las IES ha dejado a los estudiantes, particularmente a los de pregrado y a los que están por finalizar la secundaria superior y aspiran a ingresar a la educación superior, en una situación totalmente nueva y sin una idea clara de cuánto tiempo vaya a durar con impactos inmediatos sobre su vida cotidiana, los costes soportados y sus cargas financieras y, por supuesto, la continuidad de sus aprendizajes y la movilidad internacional.

El profesorado sufre también importantes afectaciones en lo laboral y en lo profesional. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que no todas las IES tienen estrategias de continuidad de la actividad docente y, en su ausencia, los contratos temporales pueden quedar rescindidos. Por otra parte, el impacto más evidente sobre los docentes está siendo la expectativa, cuando no exigencia, de la continuidad de la actividad docente bajo la modalidad virtual.

El personal no docente representa el sector más vulnerable en cuanto a la posible reducción de puestos de trabajo que, por ejemplo, las universidades privadas tendrían que implementar ante una posible astringencia financiera debido a la cancelación de aranceles o reducción de matrículas estudiantiles.

Parece claro que en todo el mundo el cese temporal de las actividades presenciales de las IES ha operado como un enorme disruptor sobre su funcionamiento. El impacto de esta disrupción es muy variable y depende, en primer lugar, de su capacidad para mantenerse activas en sus actividades académicas y, en segundo lugar, de su sostenibilidad financiera.

En el supuesto de una duración larga del cese de actividades presenciales, es decir, del equivalente a un trimestre o más, lo más probable es que se produzca un retraimiento de la demanda a corto plazo y un repunte al alza ya en el próximo curso académico allí donde las tasas y los aranceles son inexistentes (como en Argentina) o muy asequibles.

Es pronto todavía para estimar qué comportamiento tendrá la oferta de educación superior. Probablemente, si la totalidad de la oferta fuera pública sería fácil predecir que difícilmente el número de centros y de programas fuera a disminuir. Pero las IES públicas volverán a abrir en un contexto ya de plena recesión económica y son de esperar recortes importantes en la inversión pública en educación como los que se vivieron durante la crisis financiera del 2008. En el caso de las IES privadas es posible anticipar crisis financieras que conducirán a clausuras definitivas.

En términos de respuestas políticas los países han tendido a limitarse a tres cosas:

- a) medidas administrativas para la salvaguarda del funcionamiento del sistema;***
- b) recursos financieros; y***
- c) la puesta a disposición de recursos para dar continuidad a las actividades formativas.***

Las respuestas institucionales han cubierto, desde el primer momento, distintos ámbitos: el frente estrictamente sanitario, el ajuste de los calendarios, la contribución desde la investigación y el desarrollo a mitigar la pandemia, la garantía de continuidad de actividades formativas por medio de la educación a distancia, y el apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos y también socioemocional a la comunidad universitaria.

Aunque, por ahora, el momento de la reapertura de las IES pueda parecer incierto o indeterminado en el tiempo, esto debería ofrecer una oportunidad para planificar mejor la salida de la crisis, en un marco de referencia apropiado. Para la UNESCO, este marco de referencia debería partir de los siguientes principios:

1. ***Asegurar el derecho a la educación superior de todas las personas en un marco de igualdad de oportunidades y de no-discriminación es la primera prioridad y***, por consiguiente, todas las decisiones políticas que afecten, directa o indirectamente, al sector de la educación superior deberían estar presididas por este derecho.
2. ***No dejar a ningún estudiante atrás***, en línea con el propósito principal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. La crisis impacta en grado distinto a los diferentes perfiles de estudiantes, pero es innegable que profundiza las desigualdades existentes y genera otras nuevas.
3. ***Revisar los marcos normativos y las políticas en curso, para asegurar medidas estructurales que entiendan la educación como un continuo*** donde las trayectorias educativas deben ser fortalecidas desde la primera infancia hasta la educación superior y más allá, para minimizar así la fragilidad de los estudiantes más vulnerables que llegan a la educación superior
4. ***Prepararse con tiempo para la reanudación de las clases presenciales***, evitando la precipitación y ofreciendo, desde el primer momento, claridad en la comunicación a toda la comunidad académica y seguridad administrativa y académica, de forma que profesorado, personal administrativo y de servicios, y estudiantes puedan ubicarse en el nuevo

contexto conociendo de antemano las disposiciones, los procesos y los mecanismos diseñados para reemprender las actividades docentes.

5. ***La reanudación de las actividades presenciales de las IES debe verse como una oportunidad para repensar y, en la medida de lo posible, rediseñar los procesos de enseñanza y aprendizaje***, sacando partido de las lecciones que el uso intensivo de la tecnología haya podido conllevar, prestando especial atención a la equidad y la inclusión.
6. ***Gobiernos e IES deberían generar mecanismos de concertación*** que permitan avanzar conjuntamente en la generación de mayor capacidad de resiliencia del sector de la educación superior ante futuras crisis, cualquiera que sea su naturaleza. Es absolutamente imprescindible involucrar a los estudiantes, al personal docente y no docente en el diseño de las respuestas que las situaciones de emergencia demanden.

En aplicación de estos principios, y en el contexto de la progresiva salida de la crisis, los gobiernos deberían:

1. ***Contar con la educación superior en los planes de estímulo para la recuperación económica y social;***
2. ***Forjar un consenso nacional para una estrategia de fomento de la recuperación y de la innovación de la educación superior;***
3. ***Dotarse de un entorno normativo claro en la reapertura de las aulas que genere seguridad; y***
4. ***Comprometerse con la cooperación internacional.***

Por su parte, las IES deberían:

5. ***Anticiparse a una suspensión de larga duración, centrando los esfuerzos en asegurar la continuidad formativa y garantizar la equidad, generando mecanismos de gobierno, monitoreo y apoyo eficientes;***
6. ***Diseñar medidas pedagógicas para evaluar formativamente y generar mecanismos de apoyo al aprendizaje de los estudiantes en desventaja;***
7. ***Documentar los cambios pedagógicos introducidos y sus impactos;***
8. ***Aprender de los errores y escalar la digitalización, la hibridación y el aprendizaje ubicuo; y***
9. ***Promover la reflexión interna sobre la renovación del modelo de enseñanza y aprendizaje.***

Introducción

Desde su fundación, las universidades, como cualquier otra institución social, han tenido que enfrentarse a epidemias devastadoras que han impactado en su funcionamiento cotidiano. Y han sobrevivido y continuado con su misión aun con las puertas cerradas. En 1665, la Universidad de Cambridge cerró por causa de una epidemia de peste negra que azotó Inglaterra. Isaac Newton tuvo que volver a Woolsthorpe Manor, su hogar. Un día, sentado en el jardín, vio caer una manzana que le inspiró para formular su teoría de la gravitación universal o, por lo menos, así se lo contó a William Stukeley quien incluyó esta anécdota en la biografía de Newton que publicaría tras su muerte (Stukeley, 1752). La moraleja de esta historia es que, por mucho que haya que cerrar las puertas de las instituciones de educación superior, las actividades académicas continúan allí donde hay espíritus comprometidos con la ciencia y la formación y, a veces, con sorprendentes resultados. Por cierto, la Universidad de Cambridge ha vuelto a cerrar sus puertas ahora en 2020, por segunda vez en su historia.

Actualmente, los cierres temporales de instituciones de educación superior (IES) por causa de la pandemia del COVID-19¹ ya dejaron de ser noticia porque ya son mayoría los países donde han dejado de operar presencialmente. Las estimaciones de UNESCO IESALC, reflejadas en el gráfico siguiente, muestran que el cierre temporal afecta aproximadamente a unos 23,4 millones de estudiantes de educación superior (CINE 5, 6, 7 y 8) y a 1,4 millones de docentes en América Latina y el Caribe; esto representa, aproximadamente, más del 98% de la población de estudiantes y profesores de educación superior de la región.

Como muestra el gráfico 1, la suspensión de las actividades presenciales ha sido extremadamente rápida en la región: se inició el 12 de marzo en Colombia y Perú y, en cuestión de seis días, alcanzó a casi la totalidad de la población de estudiantes y docentes de educación superior de la región. El 17 de marzo ya se había llegado a una cifra de 21,7 millones de estudiantes y 1,3 millones de docentes afectados por los cierres temporales.

¹ Acrónimo del inglés *Coronavirus Disease 2019*.

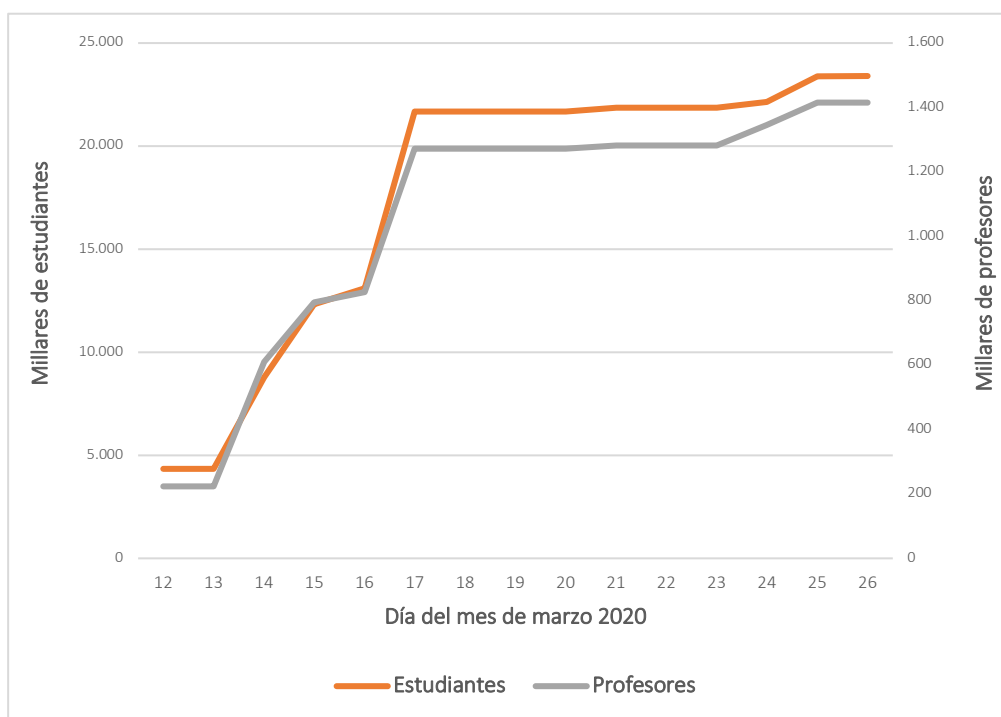


Gráfico 1. Estimación del número acumulado de estudiantes (ISCED 5, 6, 7 y 8) y profesores afectados por la suspensión de clases presenciales durante el mes de marzo de 2020 en América Latina y el Caribe (en millares).

Fuente: Elaboración propia UNESCO IESALC.

La decisión acerca de la clausura temporal de las IES ha venido urgida por el principio de salvaguarda de la salud pública en un contexto en el que las grandes acumulaciones de personas generan, por la naturaleza de la pandemia, graves riesgos. Allí donde se ha decretado alguna fórmula de confinamiento o de cuarentena siempre se ha acompañado de la clausura de las IES y, más en general, de todas las instituciones educativas. En Europa, hoy por hoy, el cese de actividades presenciales sigue siendo la norma. En Estados Unidos, las medidas están en manos de las autoridades estatales, pero la inmensa mayoría de campus, en particular los de grandes universidades públicas y privadas, habían cerrado semanas antes de la intervención del gobierno. A medida que la pandemia se expanda, cosa que parece inevitable, los restantes países dictarán igualmente medidas de suspensión de las actividades presenciales para todas las instituciones educativas.

En América Latina, las medidas de confinamiento o cuarentena se tomaron prácticamente de forma inmediata y, en algunos casos, con una perspectiva temporal larga. Así, por ejemplo, en Argentina se recomendó la suspensión de las clases presenciales el 14 de marzo; en Chile, la cuarentena total en algunas comunas se ha traducido en un cierre masivo de las IES a partir del 16 de marzo; en Colombia, la totalidad de las IES están cerradas siguiendo el decreto de emergencia sanitaria del 12 de marzo, previsiblemente hasta el 30 de mayo; en Cuba se clausuraron las IES el 25 de marzo por un período indeterminado; en Perú se suspendieron las clases presenciales el 12 de marzo en un primer momento solo por 15 días, pero actualmente se ha ampliado la suspensión de las clases presenciales hasta el 4 de mayo; en El Salvador se suspendieron las clases por 30 días hasta nuevo aviso el 11 de marzo; en Uruguay, la Universidad de la

República ordenó el cese de actividades presenciales el 15 de marzo y también por casi 30 días; en Venezuela el estado de alarma se decretó ya el 13 de marzo, inicialmente por 30 días.

Nadie sabe a ciencia cierta cuánto tiempo puedan durar estos cierres. Las medidas iniciales tomadas por muchos gobiernos han oscilado entre 15 y 30 días, pero es fácil anticipar que esta duración se extenderá hasta que la pandemia remita. No es descabellado imaginar escenarios en los que esta situación se prolongue dos meses o más o, como ya se ha anunciado en España e Italia, se decida no reanudar las clases presenciales en lo que queda de curso académico que allí finaliza normalmente en el mes de junio, si bien es aún posible que las pruebas de Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad (EBAU) se realicen en España de manera presencial.

Aunque la pandemia impactó de forma totalmente abrupta a las IES, en la mayor parte de los casos sin otro plan de contingencia que intentar dar continuidad a las clases a distancia, es importante empezar a trazar las líneas fundamentales de la salida de esta crisis velando por los mayores grados de inclusión y equidad posibles. De hecho, se podría decir que la pandemia añade un grado más de complejidad crítica a una educación superior que, prácticamente en todo el mundo, pero en particular en la región, ya se enfrentaba a retos no resueltos como un crecimiento sin garantías de calidad, inequidades en el acceso y en los logros o la pérdida progresiva de financiamiento público.

1. Impactos previsibles a corto, medio y largo plazo

La falta de referencias a crisis semejantes en el pasado hace difícil poder predecir qué pueda suceder en el futuro inmediato. Lógicamente, los efectos presentes son fácilmente documentables, pero aquellos que dejarán huella en los distintos actores a medio y a largo plazo resultan más sujetos a debate. Para favorecer el análisis, se presentan a continuación los impactos reales y los estimados para los distintos actores y para los sistemas en su conjunto.

A. Estudiantes

El impacto más inmediato ha sido, obviamente, que el cese temporal de las actividades presenciales de las IES ha dejado a los estudiantes, particularmente a los de pregrado y a los que están por finalizar la secundaria superior y aspiran a ingresar a la educación superior, en una situación totalmente nueva y sin una idea clara de cuánto tiempo vaya a durar con impactos inmediatos sobre su vida cotidiana, los costes soportados y sus cargas financieras y, por supuesto, la continuidad de sus aprendizajes.

No existen todavía datos disponibles acerca de cuáles son según los estudiantes los principales problemas a los que se enfrentan durante la pandemia. Los datos de una reciente encuesta sobre esta cuestión a los directores de las cátedras UNESCO en todo el mundo ofrecen una indicación de estas problemáticas tal y como se perciben desde ellas. El gráfico siguiente permite comparar las respuestas entre las cátedras iberoamericanas y las del resto del mundo.

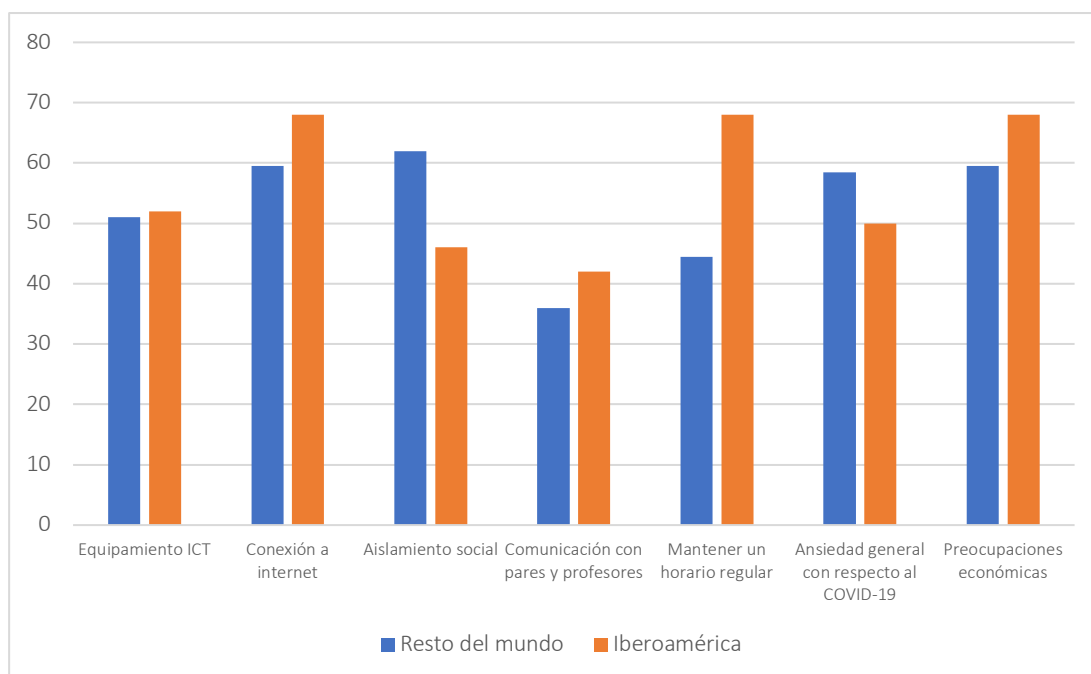


Gráfico 2. Las principales dificultades de los estudiantes de educación superior durante la pandemia según las cátedras UNESCO.

Fuente: Encuesta de la UNESCO a las cátedras UNITWIN (2020).

Los resultados sugieren que, a escala global, las principales preocupaciones son el aislamiento social, las cuestiones financieras, la conectividad a internet y, en general, la situación de ansiedad relacionada con la pandemia. En Iberoamérica, sin embargo, el orden de las preocupaciones es algo distinto pues las cátedras UNESCO colocan, por encima de las demás, solo tres prioridades: la conectividad a internet, las cuestiones financieras y las dificultades para mantener un horario regular que, probablemente, puedan asociarse con unas formas de enseñanza y aprendizaje que ya desde la escuela no fomentan la autoregulación de los aprendizajes.

La situación generada es particularmente preocupante respecto de los estudiantes más vulnerables que ingresaron a la educación superior en condiciones más frágiles. Una disrupción en el entorno como la que está produciendo esta crisis puede convertir esa fragilidad en abandono aumentando así, una vez más, la exclusión a la que da lugar la inequidad que caracteriza el ingreso a la educación superior en la región. Esta inequidad se refleja en las elevadas tasas de abandono y no completación de los estudios superiores: en promedio, solo la mitad de las personas entre 25 y 29 años que estaban matriculadas no completaron sus estudios, ya sea por abandono o porque aún continúan estudiando. De los que abandonan, la mitad lo hace en el primer año de su carrera (Ferreira, Avitabile, Botero Álvarez, Haimovich Paz, & Urzúa, 2017).

Es difícil, por otra parte, anticipar los múltiples efectos diferenciales que se dejen sentir en distintos perfiles de estudiantes, al margen de su extracción socioeconómica, empezando por el género².

La vida cotidiana y el equilibrio personal

Los estudiantes han tenido que reorganizar su vida cotidiana para ajustarse a una situación de confinamiento. La mayor parte de los estudiantes desplazados lejos de sus familias, pero dentro del mismo país, han vuelto a casa; pero en el caso de los estudiantes en el extranjero la situación sigue siendo muy variable, con decenas de miles varados en los países de destino esperando a que se reemprenden las actividades presenciales o imposibilitados de regresar a sus países debido al cierre de aeropuertos y fronteras.

Inevitablemente, la pérdida de contacto social y de las rutinas de socialización que forman parte de la experiencia cotidiana de un estudiante de educación superior tendrán un costo. El aislamiento que va inevitablemente asociado al confinamiento tendrá efectos en términos de equilibrio socioemocional que dejarán huella, en particular, en aquellos estudiantes con problemáticas preexistentes en este dominio. A los estudiantes más vulnerables que participan en programas de nivelación y apoyo, el aislamiento les golpea aún más fuerte. Indicativamente, una encuesta realizada la última semana de marzo entre estudiantes de educación superior en Estados Unidos³ ha revelado que un 75% afirma haber experimentado ansiedad y depresión como resultado de la crisis.

² <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01135-9>

³ <https://rise4free.org/covid-19-help/>

Los costes y las cargas financieras

Los estudiantes y, en muchos casos, sus familias, tendrán que seguir haciéndose cargo de los costes vinculados a su educación superior. Excepto en los contadísimos países donde no existen aranceles, los estudiantes deben continuar haciendo frente a los costes asociados, en particular cuando para seguir estudios de educación superior han debido tomar una residencia temporal, personal o compartida, en un lugar distinto a su domicilio habitual y cuyo coste deberán seguir asumiendo, en muchos casos, aunque decidieran volver con su familia. Y cuando existen condiciones para acceder al arancel libre, como por ejemplo completar la carrera en un tiempo determinado o lograr un determinado resultado académico, esta situación puede tener consecuencias mayores de prolongarse el cierre de los campus y de no mediar medidas específicas.

En términos de costes, una preocupación adicional para los estudiantes más vulnerables que cuentan con ayudas estudiantiles para alojamiento, alimentación o transporte, se refiere a la suspensión o mantenimiento de sus beneficios mientras estudian a distancia debido a la crisis. Esta cuestión dependerá, a su vez, de la capacidad de las IES o donantes para resistir los impactos económicos del cierre temporal y merece especial atención.

Estas preocupaciones tienen su reflejo, por ejemplo, en el hecho de que más de 260,000 estudiantes han firmado una petición formal al gobierno inglés para que se les devuelva una parte importante del importe de las matrículas. Los estudiantes consideran que la docencia online que se les está proponiendo no vale el coste de la matrícula ordinaria anual que es, por término medio, de 9,250 libras anuales (USD 11,500).

Una situación similar es la que se vive en Corea del Sur, donde las cuotas anuales son mucho más altas y, por supuesto, en las grandes IES de los Estados Unidos, en particular en los estudios de posgrado. Las peticiones de devolución de estudiantes que pagaron USD 60,000 o más por un curso académico y cuyas clases presenciales se han suspendido se suceden. Una encuesta reciente⁴ muestra que el 43% de los estudiantes de MBA de las 20 escuelas de negocios de mayor prestigio en el país están convencidos que, con el cambio a las clases online, se les debería devolver como mínimo un tercio de lo que pagaron, en buena medida porque la experiencia contratada incluye los intercambios de conocimientos y de perspectivas entre participantes para la creación de una red profesional. Forbes⁵ estima, por otra parte, que la inversión necesaria para un año de estudios en una de estas escuelas de negocios puede llegar al cuarto de millón de dólares, incluyendo el coste de oportunidad.

Parte de la petición viene derivada del hecho de que muchos estudiantes cuentan con préstamos que tienen que seguir pagando y, en muchos casos, el alquiler de la habitación en la residencia del campus que, sigan o no allí, deben continuar pagando. Algunas IES, como la de Glasgow, ya han anunciado que no cargarán más importes pasado el primer mes a aquellos estudiantes que hayan devuelto las llaves. Algunas IES inglesas, finalmente, han propuesto, en lugar de devolver los aranceles ya pagados, transformarlos en créditos para el próximo curso académico.

⁴ <https://poetsandquants.com/2020/03/29/pq-survey-a-third-of-admits-may-defer-while-43-want-tuition-lowered-if-classes-are-online/>

⁵ <https://www.forbes.com/sites/poetsandquants/2020/03/30/should-colleges-discount-tuition-because-of-the-shift-to-internet-classes/>

Por el momento, no hay ningún país de la región donde se haya ofrecido una moratoria o una suspensión de los aranceles, en buena medida basándose en el doble supuesto de que solo se trata de una situación temporal de corta duración y de que, en cualquier caso, se garantiza la continuidad de las clases por modalidades alternativas. En muchas universidades públicas, los aranceles se pagan de una sola vez al inicio del curso académico, pero en el caso de las universidades privadas, particularmente las de altos aranceles, los pagos se distribuyen a lo largo del curso; no hay constancia, por el momento, de la suspensión de estos pagos en ningún lugar, pero ciertamente hay una tendencia creciente a aplazarlas, como muestra el siguiente gráfico. El aplazamiento de los pagos se considera más probable en las Cátedras UNESCO Iberoamericanas que en el resto del mundo.

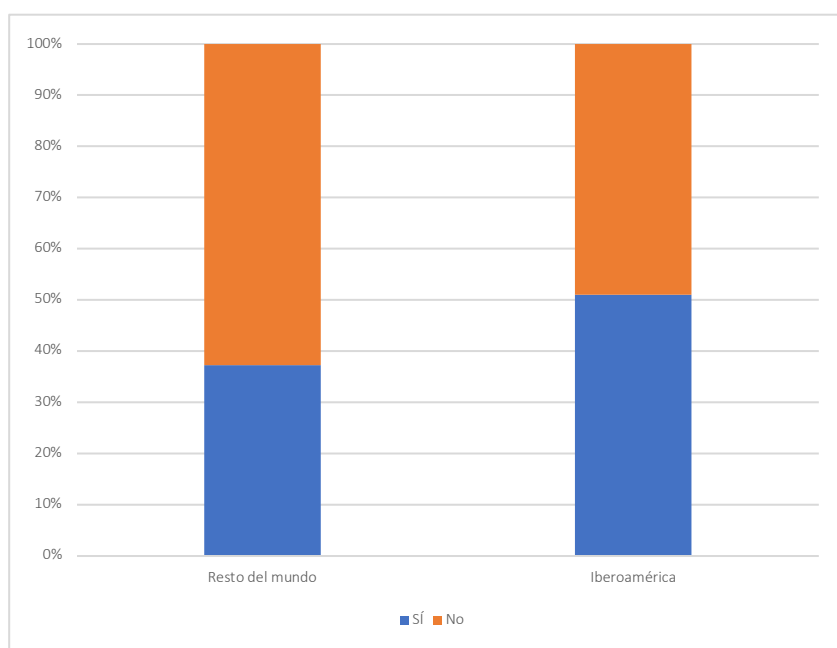


Gráfico 3. La opinión de las cátedras UNESCO acerca de si los pagos de aranceles se están ya difiriendo en el tiempo o no.

Fuente: Encuesta de la UNESCO a las cátedras UNITWIN (2020).

De modo semejante, tampoco se han tomado medidas para favorecer la moratoria o la suspensión temporal de los pagos de las cuotas de préstamos y créditos tomados por los estudiantes.

Sin embargo, los dos supuestos antes enunciados, de una duración corta y de una continuidad de las actividades docentes con modalidad no presencial, pueden quedar en entredicho si el cese de las actividades presenciales se prolonga el equivalente a un trimestre académico o incluso más allá. En esta eventualidad, es posible que se alcen voces, justificadamente o no, a favor de dejar en suspenso la evaluación del curso académico, cosa particularmente dramática en el caso de los estudiantes de últimos cursos de secundaria que aspiran a ingresar en la educación superior. De ser así, las implicaciones en términos de cargas financieras para aquellos estudiantes que cuentan con préstamos o créditos se traducirían, en definitiva, en que deberían ampliar su

duración durante el equivalente a un año más. No es claro que esto sea factible por igual para todos los estudiantes y familias.

Pero, por el momento, solo se han anunciado retrasos porque no se anticipa todavía una larga duración del período de suspensión de clases presenciales por lo que habrá que hacer un seguimiento estrecho a la evolución de esta situación que es, por ahora, extremadamente incierta.

Las perspectivas laborales de los nuevos graduados

Finalmente, es importante anticipar la situación en la que se van a encontrar las cohortes de estudiantes que se gradúen en 2020 o incluso en 2021 y que, debiendo hacer frente al pago de sus préstamos y créditos universitarios, van a encontrarse con un mercado laboral deprimido por causa de la crisis.

Las perspectivas laborales de los jóvenes graduados son inciertas. En general, los trabajadores menores de 25 años tienen dos veces y media más probabilidades que los mayores de 25 años de trabajar en sectores que han sido cerrados por la pandemia. Así que los jóvenes que ya están en el mercado laboral están sufriendo, aun más que los trabajadores mayores⁶. Pero hay un grupo que puede quedar en peor situación, y es el grupo de jóvenes que buscan entrar en el mercado laboral por primera vez este año. Este es un momento preocupante para los estudiantes. Y será una preocupación no sólo para este año, sino también para su futuro trabajo y sus perspectivas de ingresos. Incluso en este contexto, los que se gradúen este año pueden esperar encontrar más difícil encontrar un empleo y, sobre todo, más difícil encontrar un empleo bien pagado que sus predecesores inmediatos. Especialmente si la economía tarda mucho en volver a crecer, pueden esperar ganar menos de lo que podrían haber esperado durante un período de tiempo considerable. Es probable que el mercado laboral en el momento de la graduación sea sustancialmente más difícil que en 2008-09, lo que sugiere que las perspectivas de empleo y los ingresos se verán más afectados. Sin embargo, se desconoce todavía cuál será la velocidad de la recuperación y la experiencia a largo plazo de esta cohorte de graduados dependerá de la velocidad de esa recuperación. Estimaciones de la OEI, por otra parte, anticipan considerables descensos en los ingresos de los nuevos graduados por causa de la crisis (Sanz, Sáinz, & Capilla, 2020).

La sustitución de las clases presenciales

Los estudiantes también han tenido que hacer un esfuerzo de adaptación a lo que para muchos de ellos son nuevas fórmulas de enseñanza y de aprendizaje allí donde han tenido la suerte de encontrarse con una oferta de continuidad en este sentido. La opción por soluciones de continuidad que exigen conectividad está topando en todo el mundo con la realidad de una baja conectividad en los hogares en los países de ingresos bajos y medios. El gráfico 2 muestra, en primer lugar, el porcentaje de hogares con conexión a internet y muestra la baja conectividad en África y en América Latina y el Caribe que, respectivamente, apenas alcanza el 17% y el 45% respectivamente. En el caso de América

⁶ <https://www.ifs.org.uk/publications/14816>

Latina y el Caribe esto es tanto como decir que solo uno de cada dos hogares está conectado.

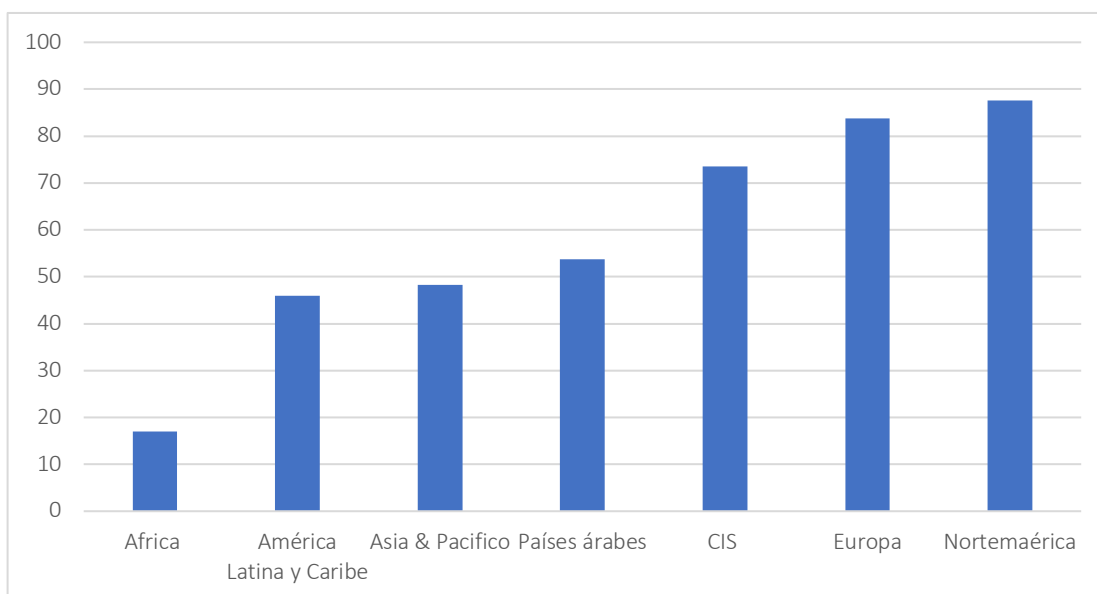


Gráfico 4. Porcentaje de hogares con conexión a internet por regiones (2018).

Fuente: Base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2020.

Aunque cabe suponer que los hogares donde hay un estudiante de educación superior las probabilidades de tener conectividad son mayores, sería muy aventurado suponer que todos los estudiantes cuando vuelven a sus hogares están efectivamente conectados. Existe todavía una enorme brecha digital entre países y dentro de cada país, tanto es así que la adopción del *e-learning* como medio para garantizar la continuidad pedagógica ha sido rechazada por varias organizaciones estudiantiles en distintos países africanos, por ejemplo, y sostienen que es una solución inasequible, poco práctica y elitista⁷. Incluso en España se ha calculado que entre un 3% y un 20% de los estudiantes no cuenta con condiciones apropiadas de conectividad y que, por otra parte, los sistemas en las IES no tienen la capacidad real de asumir el número de conexiones simultáneas que requería el sistema de continuidad pedagógica si realmente la mayoría de los estudiantes lo utilizara de forma intensiva⁸.

El gráfico 3 revela, en este contexto, la paradoja de que, a pesar de que las tasas de conectividad en los hogares son muy dispares en América Latina, con extremos en Chile y en Bolivia, las tasas de líneas móviles son extremadamente elevadas y superan, en muchos casos, la cifra de una línea por persona. Esto es, sin duda alguna, una oportunidad que las IES deberían aprovechar, centrando sus esfuerzos en soluciones tecnológicas y contenidos para su uso en dispositivos móviles.

⁷ <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200422075107312>

⁸ <https://elpais.com/sociedad/2020-04-14/a-3000-de-mis-estudiantes-les-esta-fallando-la-conectividad-de-forma-habitual.html>

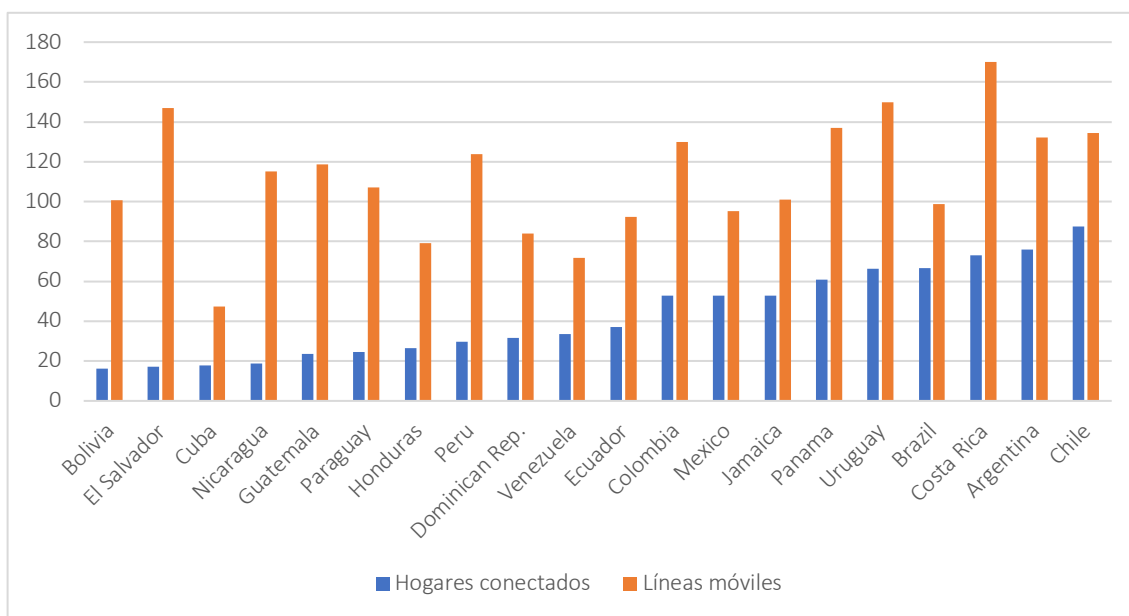


Gráfico 5. Porcentaje de hogares con conexión a internet y de líneas móviles por cada 100 habitantes en una muestra de países de América Latina y el Caribe (2018).

Fuente: Base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2020.

Las fórmulas tradicionales de educación a distancia, es decir, aquellas en las que el profesor sigue impartiendo una clase ordinaria que es retransmitida en directo y que puede ser recuperada en diferido, parecen ser las más apreciadas por los estudiantes porque son las que mejor reproducen la dinámica a la que están acostumbrados. Las iniciativas que intentan cambiar radicalmente las reglas de funcionamiento y exigen que los estudiantes salgan de su zona de confort sin ningún entrenamiento previo son menos apreciadas porque, por razones bien distintas, los estudiantes de pregrado tienden a ser más conservadores de lo que podría pensarse o estar menos preparados para cambiar de modalidad (Watts, 2016). En cambio, el comportamiento de los estudiantes de posgrado parece ser, en este sentido, más abierto a metodologías participativas o que exigen un mayor grado de interacción entre ellos mismos y el profesorado.

En general, no parece que el cambio de modalidad haya sido recibido muy positivamente. Parte de la desafección proviene de que el contenido que se ofrece nunca fue diseñado en el marco de un curso de educación superior a distancia, sino que intenta paliar la ausencia de clases presenciales con clases virtuales sin mayor preparación previa. En segundo lugar, las expectativas de los estudiantes son distintas si esperan matricularse, desde el principio, en un curso de educación a distancia o bien en un curso ordinario, con todos los elementos sociales y experienciales que acompañan siempre la experiencia presencial en una IES. También cabe señalar que la educación a distancia requiere de mayor disciplina y compromiso por parte del estudiante, lo que quizás explique que ésta tenga más éxito entre de mayor edad, esto es, los de posgrado, frente a los de pregrado. La experiencia presencial es particularmente importante para estudiantes vulnerables que frecuentemente han tenido menos oportunidades de interacción en ámbitos como el que ofrece un campus universitario que les permite fortalecer sus habilidades sociales, por lo que, si el cierre es prolongado, se verán más perjudicados que otros estudiantes.

Es difícil prever qué impactos pueda tener el cambio de modalidad de enseñanza y aprendizaje a medio y a largo plazo para los estudiantes. En principio, si se reproducen por medios tecnológicos las dinámicas tradicionales, no deberían ser muy importantes porque la vuelta a la clase presencial se vivirá como un retorno a la normalidad, especialmente cuando se han previsto fórmulas de evaluación continua de los aprendizajes en línea. Pero debe pensarse igualmente que la experiencia se saldará en algunos casos con muchas dudas acerca de la necesidad de volver completamente a la presencialidad sin sacar mayor partido de las oportunidades ofrecidas por las tecnologías.

Por supuesto, la pregunta del millón es si, en el supuesto de la continuidad de las actividades de enseñanza, los estudiantes conseguirán lograr los objetivos de aprendizaje diseñados para el curso. La investigación existente no deja lugar a dudas en este sentido y acredita que, en principio, los resultados deberían ser parejos particularmente si la duración es corta (Yen, Lo, Lee, & Enriquez, 2018); pero las variables intervinientes son muchas y los contextos muy distintos como para dar por descontado que esto será así en todos los casos.

La movilidad internacional

Desde enero de 2020, la propagación de la COVID-19 ha afectado los viajes globales de miles de estudiantes. Desde finales de febrero de 2020, las restricciones de viaje a varios lugares, incluidos China, Irán, Corea del Sur e Italia y, más tarde, Argentina, Brasil⁹, España, Panamá y Venezuela, por mencionar solo algunos, impidieron el flujo de estudiantes internacionales, profesores y personal universitario en todo el mundo.

En 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estimó que más de 5.3 millones de estudiantes estaban estudiando fuera de los territorios de los que eran nacionales, siendo China el remitente número uno de estudiantes (928.000) al extranjero a escala mundial. Según estimaciones de *The Times Higher Education*, el impacto de la COVID-19 se saldará, presumiblemente, con unos 80.000 estudiantes chinos menos entrando en los Estados Unidos, 35.000 en el Reino Unido y aproximadamente 30.000 en Australia¹⁰. Este impacto redundará de manera diferenciada dependiendo del país del que se trate, pero para Australia, con 1.774.852 millones de estudiantes matriculados en educación superior y 29% de ellos extranjeros (514.707)¹¹, el contingente de estudiantes chinos representa el 20% de los ingresos presupuestarios de las universidades australianas. Se puede estimar que en los tres grandes países receptores (Australia, Estados Unidos y Reino Unido) el COVID-19 traerá pérdidas billonarias de ingresos y una crisis incomparable. La educación es la tercera fuente de ingresos de Australia. En América Latina, donde la recepción de estudiantes internacionales es muy baja (UNESCO IESALC, 2019), las pérdidas económicas serán, por comparación, marginales.

⁹ Prohíbe desde el 28 de marzo de 2020 a partir de las 0:00 hrs el ingreso al país de todo ciudadano por vía aérea debido a la expansión del Coronavirus a escala global.

¹⁰ "Global higher education set to count cost of coronavirus outbreak" *Times Higher Education*, March 8, 2020, <https://www.timeshighereducation.com/news/global-higher-education-set-count-cost-coronavirus-outbreak>.

¹¹ Agencia de Calidad y Estándares de Educación Terciaria – TEQSA (*Tertiary Education Quality and Standards Agency*).

Igualmente, aunque en sentido inverso, el Gobierno chino reportó 81.562 estudiantes africanos en China en 2018, muchos de ellos atraídos por generosas becas gubernamentales. Se cree que alrededor de 5.000 se encontraban en Wuhan en el momento de la eclosión de la epidemia, dado que esta ciudad concentra decenas de establecimientos de educación superior que ofrecen calificaciones académicas muy apreciadas en África¹². Aunque muchos estudiantes solicitaron ser evacuados, las autoridades chinas exhortaron a las embajadas locales que dijeran a sus ciudadanos que no buscasen regresar a sus hogares para evitar una mayor propagación de la enfermedad. ¿Una situación de epidemia no requiere respuestas maximalistas? Muy probablemente sí, pero la permanencia forzada provoca un quiebre interno con afectación en la seguridad psicológica, razón por la cual habrá estudiantes que claudiquen en su interés por proseguir estudios en el extranjero, independientemente que se encuentren dentro o fuera de él.

La referencia anterior adelanta que muchos estudiantes renunciarán a proseguir sus estudios y estancias académicas interrumpidas no solo por afectaciones psicológicas, sino también, principalmente, por restricciones epidemiológicas, visas condicionadas a la severidad que la pandemia exhiba en sus respectivos países, a la limitada oferta de vuelos comerciales, así como a razones económicas dado que los fondos de soporte provenientes de sus países de origen también podrán haber disminuido o sido cancelados. El mes pasado, el Consejo Americano de Educación proyectó que la matrícula internacional caería en un 25% en los Estados Unidos el próximo curso¹³.

Es interesante destacar que Nueva Zelanda y Canadá han extendido las medidas de auxilio a los estudiantes internacionales en lugar de tratarlos de manera diferenciada a sus nacionales. Sin embargo, los tres destinos más importantes para los estudiantes internacionales (Estados Unidos, el Reino Unido y China) aún no brindan apoyo financiero a los estudiantes extranjeros a escala gubernamental, aunque en el caso del Reino Unido¹⁴ y los Estados Unidos, algunas universidades ya brindan algún auxilio a través de fondos para emergencias¹⁵.

El Programa ERASMUS, estandarte de la movilidad académica europea, también deja entrever importantes impactos por la COVID-19 al convertirse Europa en el nuevo epicentro de la pandemia. De los 800.000 estudiantes movilizados en el año académico 2016/17, España ocupó la primera posición como país receptor (47.138), seguido de Alemania (34.922), Reino Unido (31.362), Francia (30.145) e Italia (23.924)¹⁶. En el momento de redactar este informe, todos estos países se encuentran en alerta sanitaria. Mientras la pandemia siga su curso exponencial de propagación, las instituciones de educación superior consorciadas al Programa ERASMUS se mantendrán cerradas y, en

¹² "African students stranded in coronavirus heart and plead with embassies" *TheGuardian*, Feb 4, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/04/african-students-stranded-in-wuhan-coronavirus>.

¹³ <https://www.nytimes.com/2020/05/01/us/coronavirus-college-enrollment.html>

¹⁴ El Consejo Británico para Asuntos de Estudiantes Extranjeros (UK Council for International Student Affairs) ha expedido lineamientos para orientar a los estudiantes extranjeros a enfrentar la pandemia exhortando, entre otras medidas, a contactar a sus respectivos proveedores educativos en caso de no poder sufragar obligaciones de pago relacionadas con su alojamiento, matrícula, manutención, etc.

¹⁵ <https://thepienews.com/analysis/top-study-coronavirus-intl-students/>

¹⁶ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about/statistics_en

consecuencia, la movilidad académica seguirá bajo mínimos (73% de la movilidad saliente ha sido afectada en el Espacio Europeo de Educación Superior).¹⁷

En los Estados Unidos el impacto de la COVID-19 parece igualmente brutal. Muchas de las universidades de mayor prestigio internacional del país se encuentran en epicentros de la pandemia: Universidad de Columbia (Nueva York), Universidad de Princeton (New Jersey), Universidad de Stanford (California), CalTech (California) y otras. Siendo polos de investigación y de atracción por excelencia de la movilidad académica global, su cierre supone un duro golpe a la movilidad académica entrante en los Estados Unidos -primer país receptor del mundo. De hecho, el Departamento de Estado de los EUA suspendió los servicios de solicitud de visados, incluidas las visas de estudiante, en la mayoría de sus embajadas desde finales de marzo, por lo que únicamente presta servicios para sus ciudadanos y expide visados de emergencia. Tres cuartas partes de las IES de los Estados Unidos ya han reportado un impacto negativo de las matriculaciones de estudiantes procedentes de China, que típicamente constituían alrededor del 34% de los estudiantes internacionales en el país. Un impacto semejante parece haberse acreditado ya en Australia, Canadá y Nueva Zelanda. De forma inversa, los planes que China había avanzado de convertirse en el primer destino internacional de los estudiantes de educación superior en una década también han quedado en entredicho.

En América Latina y el Caribe, bloque geográfico en el que más estudiantes son movilizados hacia otras regiones, particularmente Estados Unidos y Europa, que los que se desplazan desde otros países hacia la misma región, enfrenta igualmente grandes impactos por la COVID-19. Numéricamente, los países de donde salen los mayores contingentes de estudiantes son, por orden de magnitud, Brasil, Colombia, México y Perú y el país que mayor número recibe es Argentina (UNESCO IESALC, 2019).

La crisis tendrá grandes impactos en la economía mundial e, inevitablemente, en las desigualdades. En consecuencia, cualquier decisión de movilidad será tomada más concienzudamente que en el pasado, especialmente en aquellos casos que no cuentan con financiamiento público. Conviene recordar que el 95% de los estudiantes chinos que estudiaban en 2012 en el extranjero lo hacían con recursos propios, mientras que el 48% de la movilidad estudiantil mexicana para el período 2015-2016 fue financiada por las respectivas familias (Maldonado, Cortés, & Ibarra, 2016). Al mismo tiempo, esta crisis podría aumentar el número de poblaciones desplazadas en busca de oportunidades, cuestión que acarreará enormes desafíos adicionales.

La latencia global de la enfermedad y las incógnitas que aún encierra, los sistemas sanitarios exhaustos en algunos países, una cooperación internacional en entredicho, una economía global que parece desglobalizarse de manera caótica y el extendido cierre de fronteras, presagian que la movilidad académica internacional permanecerá fuertemente postrada en el corto plazo. Algunas voces expertas han sugerido que habrá que esperar un mínimo de cinco años para volver a los niveles de movilidad internacional anteriores a la crisis. Pero, es muy probable que los destinos cambien igualmente, por lo menos, para los estudiantes asiáticos con Malasia convirtiéndose en el principal centro de atención, seguido de Corea del Sur y Singapur, privilegiando los acuerdos regionales.

¹⁷Según encuesta aplicada por la Asociación Europea para la Educación Internacional entre el 19 de febrero y el 6 de marzo de 2020, y en base a 805 encuestas válidas.

Por otro lado, no se sabe cómo esta crisis sanitaria afectará los desplazamientos forzados y no forzados de cientos de miles de personas en todo el mundo, lo que seguirá ejerciendo presión sobre los Estados que deberán continuar buscando soluciones tanto para garantizar el derecho a la educación en todos sus niveles a esos grupos, como para un reconocimiento justo de sus estudios, títulos y diplomas. La Convención Mundial sobre reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior por la Conferencia General de la UNESCO (25 de noviembre de 2019), podría contribuir a aliviar en parte este pronóstico si su ratificación por 20 países se logra con prontitud para su entrada en vigor. Se trata de la primera convención mundial de las Naciones Unidas sobre la educación superior. Es un instrumento que establece principios universales de reconocimiento de títulos a través de las fronteras que facilitará la movilidad académica de los estudiantes, los profesores, los investigadores y el aprendizaje en el plano internacional, garantizando que los logros académicos se evalúen y reconozcan equitativamente sobre la base de sólidos mecanismos de garantía de calidad que permitan a las personas proseguir sus estudios y/o buscar oportunidades de empleo en el extranjero. En el mismo sentido actuarán una vez entrados en vigor, los convenios regionales, entre ellos el de América Latina y El Caribe, adoptado el 13 de julio del 2019 en Buenos Aires.

B. Profesorado

Aunque el foco se coloca siempre en los impactos sobre los estudiantes, el profesorado sufre también importantes afectaciones en lo laboral y en lo profesional.

En primer lugar, hay que tomar en cuenta que no todas las IES tienen estrategias de continuidad de la actividad docente y, en su ausencia, los contratos temporales pueden quedar rescindidos. En muchos países la docencia universitaria con dedicación exclusiva no está generalizada y la mayor parte de los docentes tienen dedicación a tiempo parcial. Además, el cese de la actividad docente presencial se cierne como una amenaza para aquellos docentes cuyos contratos se centran exclusivamente en el dictado de clases complementarias como, por ejemplo, clases prácticas o seminarios, y que, con frecuencia, son a tiempo parcial y presentadas como complemento accesorio o periférico, cuando no sujetas a elección opcional por parte de los estudiantes. Las medidas de protección de la actividad económica, favoreciendo, por ejemplo, mecanismos de regulación temporal de la ocupación, pueden saldarse con un cierto número de estos contratos, tanto del sector público como del privado, rescindidos, en principio, temporalmente. Pero en el caso de que la situación se prolongue estas rescisiones podrían ser largas y, lo que aun es más, tal vez el auge de la modalidad virtual podría poner en riesgo la vuelta a la situación anterior.

Por otra parte, el impacto más evidente sobre los docentes está siendo la expectativa, cuando no exigencia, de la continuidad de la actividad docente bajo la modalidad virtual. Por lo menos en teoría, la educación virtual está presente en la mayoría de las grandes IES y es difícil encontrar una que no cuente con un campus virtual y, en su seno, de un aula virtual para cada asignatura, como extensión del aula física. Del uso que, en la práctica, hiciera cada docente de la misma depende en gran medida su capacidad para dar continuidad a su docencia. A esto hay que añadir que las materias que buscan el desarrollo de competencias profesionales por medio de la práctica (clínicas, residencias

pedagógicas, carreras de diseño, ingenierías, ciencias experimentales y, en general, todas aquellas fuertemente dependientes de talleres prácticos, trabajo en laboratorios o prácticas institucionales) generan mayor incertidumbre, lo cual redundará en una serie de efectos diferenciales dentro de cada universidad y a escala sistémica. También las matemáticas, en general, tienen más dificultades para hacer adaptaciones a lo virtual.

Son muchos los docentes que, al no contar con experiencia previa en educación a distancia y no habiendo tenido tiempo suficiente sus instituciones para formarles adecuadamente, se han apropiado de todos los medios de comunicación no presencial a su alcance para desarrollar lo que se ha dado en llamar *educación a distancia de emergencia* o, también, *Coronoteaching* que se ha definido como el proceso de “transformar las clases presenciales a modo virtual, pero sin cambiar el currículum ni la metodología”¹⁸. Esta entrada abrupta en una modalidad docente compleja, con múltiples opciones tecnológicas y pedagógicas, y con una curva de aprendizaje pronunciada puede saldarse con resultados poco óptimos, frustración y agobio debido a la adaptación a una modalidad educativa nunca antes experimentada sin la correspondiente capacitación para ello.

Pero el término *Coronoteaching* también se utiliza para referirse a un fenómeno socio-educativo emergente¹⁹ con implicaciones psico-afectivas, tanto en profesores como en estudiantes. Se trataría de algo parecido a un síndrome experimentado por el docente o el estudiante al sentirse abrumado por recibir información excesiva a través de las plataformas educativas, aplicaciones móviles y correo electrónico. A esto se le puede añadir la frustración e impotencia derivadas de las limitaciones en la conectividad o de la falta de *know-how* para la operación de plataformas y recursos digitales.

Los docentes que cuentan con un bagaje importante de experiencia en educación a distancia, generada por ejemplo a través de programas de posgrado en esta modalidad, y de los recursos digitales apropiados, probablemente no tengan grandes dificultades para garantizar la continuidad pedagógica y no sufran del síndrome de *Coronoteaching*. En cualquier caso, no debe desestimarse que la curva de aprendizaje para la utilización eficiente de la tecnología en educación superior a distancia es muy pronunciada y requiere de apoyo externo en lo tecnológico y en lo pedagógico. Y aquí es donde el profesorado puede ver la diferencia entre aquellas IES que ponen a su disposición herramientas y recursos como, por ejemplo, cursos de capacitación, y aquellas otras que no.

En América Latina y el Caribe hay un gran contingente de universidades que dispone de programas de educación virtual, con una gran variabilidad en calidad y también en las tasas de compleción. Otras IES, localizadas en espacios más remotos de los países, no cuentan con un servicio de Internet de banda ancha e incluso en algunos ni siquiera cuentan con servicios básicos de conectividad. Muchos estudiantes provenientes de zonas rurales en países como Argentina, Bolivia, Colombia y Perú y que han vuelto a sus

¹⁸ <https://www.latercera.com/tendencias/noticia/el-gran-test-de-las-clases-online/JOJOMO7S2BAB3FNRIYPPHGUZ3I/> y <https://eluniversal.cl/contenido/11348/el-rol-clave-del-profesor-en-la-educacion-on-line-durante-la-crisis-sanitaria>

¹⁹ <https://edumorfosis.blogspot.com/2020/04/el-corona-teaching.html>

lugares se encuentran ahora con peores condiciones de conectividad que las que tenían en sus domicilios urbanos cercanos a las IES donde estudian. Por otra parte, la capacidad de respuesta ante interrupción abrupta de las actividades presenciales depende ahora de un entorno digital al que muchos han tenido que acostumbrarse en cuestión de días, evidenciándose un dispar manejo de la virtualidad, en lo que se refiere al uso de las distintas herramientas tecnológicas y de soportes (infraestructura adecuada, tanto en apps y plataformas) necesarios para orientar procesos de aprendizaje a distancia mediados por las tecnologías, así como diversidad de acceso a la conectividad (disposición de servidores adecuados a la carga de trabajo telemática exigida y disposición del ancho de banda necesario para conectarse, entre otros aspectos) para que el proceso de enseñanza aprendizaje en línea fluya de manera efectiva. De este modo, esta variabilidad tiene que equipararse con el riesgo de que la brecha digital pueda hacer más grande la brecha académica.

Desarrollos recientes -especialmente en los casos de -Argentina y Brasil- apuntan a posiciones de los sindicatos docentes resistentes a la transición a enseñanza en línea con el argumento de que no tiene la misma calidad, aunque en el fondo debido a la preocupación respecto a posibles despidos o reducciones de beneficios salariales para sus agremiados. Hay universidades como la de Buenos Aires en donde ya se ha anunciado oficialmente que, aunque harán lo posible para ofrecer recursos en línea, optan por una posterior reprogramación de la oferta presencial.

El cierre de las universidades ha acelerado una entrada abrupta, -como ha señalado la Directora General de la UNESCO²⁰- a una nueva era del aprendizaje. La exigencia de transformación digital casi inmediata de las IES no solo requiere la incorporación de tecnologías, sino que precisa además de la creación o modificación de procesos y de la disposición de las personas con las capacidades y habilidades adecuadas para desarrollar dichos procesos y tecnologías. Sin embargo, al no haber más tiempo para preparar estas condiciones, el profesorado se ha visto desafiado a ubicar resoluciones creativas e innovadoras, actuando y aprendiendo sobre la marcha, demostrando capacidad de adaptabilidad y flexibilización de los contenidos y diseños de los cursos para el aprendizaje en las distintas áreas de formación.

Junto a la labor docente, que es ahora la que más tensiones provoca, por lo menos una parte del profesorado tiene también labores muy importantes de investigación, por una parte, y de extensión universitaria, por otra. Ambas han quedado en suspenso. En el caso de la investigación solo aquella de base bibliográfica (*deskresearch*) puede tener cierta continuidad.

C. Personal no docente

La situación del personal no docente, de administración y servicios, es igualmente de riesgo cuando sus tareas principales no son consideradas críticas para la continuidad de la docencia. Así, por ejemplo, el personal vinculado al soporte técnico e informático pertenece a la categoría crítica, bien alejada del personal que trabaja en cantinas, comedores o servicios de limpieza. En todos estos casos serán las medidas que tomen los

²⁰ https://youtu.be/St_BQRSXmew

gobiernos en materia de protección del empleo y social las que marcarán la pauta. Es además el sector más vulnerable en cuanto a la posible reducción de puestos de trabajo que, por ejemplo, las universidades privadas tendrían que implementar ante una posible astringencia financiera debido a la cancelación de aranceles o reducción de matrículas estudiantiles.

D. Instituciones de educación superior

Parece claro que en todo el mundo el cese temporal de las actividades presenciales de las IES ha operado como un enorme disruptor sobre su funcionamiento. El impacto de esta disrupción es muy variable y depende, en primer lugar, de su capacidad para mantenerse activas en sus actividades académicas y, en segundo lugar, de su sostenibilidad financiera.

Los esfuerzos realizados para continuar dictando cursos en modalidad virtual han sido notables en todas partes y, vista la falta de experiencia con situaciones semejantes en el pasado, la transferencia no ha sido fácil. Por una parte, las IES pueden contar, o no, con sistemas suficientemente maduros de educación virtual e, incluso, en el mejor de los escenarios, es difícil pensar que puedan escalar hasta las dimensiones necesarias sin la intervención de soportes técnicos externos como, por ejemplo, servidores de video. En definitiva, una cosa es contar con la infraestructura tecnológica y técnica necesaria para apoyar cursos virtuales para un porcentaje relativamente significativo de los estudiantes de posgrado; otra, bien distinta, es que se pueda dar salida a las necesidades técnicas y tecnológicas que requiere una generalización de todos los cursos para todos los estudiantes en plazos que, en muchos casos, han sido inferiores a una semana. El esfuerzo realizado está siendo, a todas luces, titánico.

Sin embargo, junto al vector del cambio de modalidad formativa está también el vector de la sostenibilidad financiera. Una gran cantidad de IES públicas dependen -aunque en menor medida que las privadas- de aportaciones parciales de los alumnos. Veamos el caso de Chile, Colombia, Perú y la mayor parte de las universidades públicas de México. Eso implica que muchas de esas universidades, aun siendo públicas, enfrentarían serias dificultades financieras. Los flujos de caja podrían no alcanzar, generando problemas de tesorería y, tal vez, de supervivencia financiera en particular en el caso de las IES privadas no pueden abrir en un trimestre. Esto puede ser especialmente crítico en el caso de las universidades privadas de tamaño pequeño o mediano que no pueden garantizar la continuidad formativa en modalidad virtual. En estos casos, si la situación se prolonga, es muy probable que, no pudiendo ofrecer docencia, deban suspender temporalmente el cobro de aranceles. En semejante contexto, también es posible que IES privadas de mayor tamaño intenten capturar estos estudiantes ahora huérfanos. Así las cosas, es posible que muchas IES deban cerrar.

E. El sistema

Los sistemas de educación superior, en su conjunto, han cerrado filas en todas partes sin fisuras y su comportamiento, prácticamente a escala universal, ha sido unísono: continuar ofreciendo docencia en modalidades pedagógicas que no requieren la presencialidad. Pero las dudas emergen cuando empieza a planear la hipótesis de una

duración prolongada de esta situación excepcional. De ser así, los efectos sobre los sistemas serán múltiples y se examinan, a continuación, desde la perspectiva de la demanda y de la oferta, así como de las dificultades añadidas para la gobernanza del mismo.

El comportamiento de la demanda

En el supuesto de una duración larga del cese de actividades presenciales, es decir, del equivalente a un trimestre o más, lo más probable es que se produzca un retraimiento de la demanda a corto plazo y un repunte al alza ya en el próximo curso académico allí donde las tasas y los aranceles son inexistentes (como en Argentina) o muy asequibles en términos relativos.

A corto plazo habrá un número de estudiantes que ya no volverán a las aulas y cuyo porcentaje es difícil de estimar. En Estados Unidos se ha calculado, a partir de una encuesta a estudiantes de pregrado²¹, que uno de cada seis estudiantes no volverá al campus cuando las actividades presenciales se reemprendan; pero, también, que cuatro de cada diez seguirán tomando cursos de educación superior a distancia.

Las razones detrás del retraimiento a corto plazo de la demanda de educación superior son múltiples. La primera y más fundamental será de orden económico, puesto que la salida de la crisis sanitaria y sus consecuencias financieras generarán mayores tasas de desempleo y muchas familias se empobrecerán. Tal vez la incógnita más importante sobre esta pandemia -particularmente en las fases que se avecinan- es cómo la interrupción del año académico y el impacto en la experiencia de los estudiantes repercutirán en las tasas de retención y persistencia, particularmente entre las poblaciones en riesgo. Esto incluye a estudiantes de bajos ingresos, mujeres, de grupos étnicos o minoritarios insuficientemente representados, de zonas rurales, así como a los que tienen problemas de salud mental, de aprendizaje o discapacidades físicas. Los estudiantes que se arriesgaron a abandonar su hogar inicialmente, que no pueden permanecer activos académicamente o se están quedando atrás respecto de sus compañeros de clase mejor conectados, o que fueron empleados en la escuela o cerca de ella y han tenido que asumir nuevos trabajos en nuevos lugares, todos ellos encontrarán difícil desarraigarse una vez más y volver a la escuela cuando se levanten las restricciones de la pandemia. En el caso de los grupos vulnerables, los sacrificios y compensaciones necesarios para lograr la matriculación en la educación terciaria inicialmente pueden no ser sostenibles después de las conmociones personales y financieras que está causando la pandemia. Es imperativo que las instituciones y los dirigentes gubernamentales se comprometan a apoyar a estos estudiantes en situación de riesgo y a encontrar vías para que continúen sus estudios. De lo contrario, corren el riesgo de convertirse en víctimas secundarias de la pandemia y sus consecuencias.

Pero, además, es muy posible que se produzca un fenómeno de la desafección con respecto a las IES. Dicho con otras palabras, los estudiantes que no hayan contado con una oferta de continuidad no solo de calidad, sino que comporte un seguimiento individualizado probablemente se irán desenganchando del ritmo académico y

²¹ <https://www.artsci.com/studentpoll-covid19>

aumentando su riesgo de abandono. Es un fenómeno bien documentado a lo largo de décadas de educación superior a distancia (Cohen, 2017). El único antídoto es el seguimiento individualizado que, probablemente, no esté en manos por igual ni de todas las IES ni tampoco de todos los docentes. Este seguimiento es particularmente importante en el caso de los estudiantes más vulnerables para quienes esto puede hacer la diferencia entre continuar sus estudios o abandonarlos.

Sin embargo, a medio plazo lo más probable es que se asista a un repunte de la demanda de educación superior que ya se dejaría sentir con fuerza a partir del próximo curso académico. Las causas de este repunte son fundamentalmente exógenas al sector y tienen que ver con el fenómeno de la búsqueda de refugio en un contexto de depresión económica. Muchos jóvenes solicitarán el acceso, o la vuelta, a la educación superior, particularmente en los casos en que los aranceles son bajos o inexistentes, intentando así tomar posiciones ante la recesión económica y el aumento del desempleo que serán, muy probablemente, fenómenos que habrá que enfrentar en los próximos años. Algunas IES ya han visto aquí una oportunidad y están ofreciendo sus cursos de postgrado a distancia a precios mucho menores que habitualmente para incentivar la demanda, capturando la atención de nuevos estudiantes. Queda por ver cuál será el comportamiento de estos estudiantes una vez vuelta la normalidad.

Es previsible que una parte de este incremento de la demanda, sobre todo por parte de quienes busquen una recualificación, se dirija hacia la educación a distancia que lleva años experimentando un gran crecimiento en la región. Concretamente, la cobertura de esta modalidad ha crecido un 73% desde 2010, mientras que la presencial lo hizo solo un 27%. En 2010, casi 2 millones y medio de los 21 millones de estudiantes universitarios de primer título en la región estudiaban a distancia, representando un 11,7% del total. En 2017 esta modalidad de enseñanza representó un 15,3% del total y abarcó a 4 millones trescientos mil alumnos. Sin embargo, la penetración de esta modalidad todavía es incipiente y resulta sumamente dispar entre los países de la región ya sea por las desigualdades económicas y sociales que repercuten en el acceso y permanencia, así como por la brecha digital, es decir, el acceso desigual a las TICs. En la región, Brasil es el país con mayor participación de la modalidad a distancia en la educación superior de primer título. En 2017 el 21,2% de la matrícula cursaba en forma no presencial, expandiéndose desde un 14,7% en 2010. Esta forma de enseñanza también ha ganado terreno en Colombia, España y México, donde en 2017 abarcó entre un 18% y un 14% de los estudiantes²².

El comportamiento de la oferta

Es pronto todavía para estimar qué comportamiento tendrá la oferta de educación superior. Probablemente, si la totalidad de la oferta fuera pública sería fácil predecir que difícilmente el número de centros y de programas fuera a disminuir. Pero las IES públicas volverán a abrir en un contexto ya de plena recesión económica y son de esperar recortes importantes en la inversión pública en educación como los que se vivieron en algunos países durante la crisis financiera del 2008. De hecho, los compromisos de gasto social adquiridos en la gestión de la crisis de la pandemia junto con la disminución de los

²² Informe de Coyuntura nº6 del Observatorio de Ciencia, Tecnología y Sociedad de la OEI.

ingresos fiscales como resultado de la reducción de la actividad económica, harán reconsiderar algunas partidas del gasto público. Aunque muchos países puedan querer reaccionar no con políticas de ajuste sino, más bien, de estímulo es probable que durante un cierto tiempo su capacidad financiera esté limitada. Hasta qué punto toda o parte de la actividad de la educación superior sea vista como una oportunidad para estimular el crecimiento económico es algo que está por verse.

Pero, en muchos países, la oferta es mixta, pública y privada y, dentro de ésta, la hay con y sin ánimo de lucro. Del mismo modo que es fácil ver que en el caso de la oferta pública no habrá cambios en el número de IES, lo más probable es que la oferta privada con ánimo de lucro y baja calidad tenga dificultades para subsistir y se vea abocada a un movimiento de consolidación y, por consiguiente, de reducción de su número a corto plazo a menos que ofrezcan drásticas reducciones en sus aranceles. La competencia entre las instituciones se verá exacerbada y, de hecho, ya se está empezando a ver en algunos países. En Colombia, los anuncios de una disminución del 10, 15, 20, 25 o más por ciento de las matrículas para el próximo semestre tampoco parecen ser la mejor salida, mientras que, por otro lado, la presión aumenta con el rechazo de los estudiantiles criticando las medidas, rechazando los esfuerzos de las IES y pidiendo que se reduzcan considerablemente las tasas, partiendo de la base de que la inscripción en los programas presenciales llevados obligatoriamente a la virtualidad debería ser mucho más barata, como consecuencia equivocada de la falta de debate del sistema sobre lo que es la virtualidad. Por el contrario, a medio plazo es muy posible que el repunte de la demanda lleve a un nuevo crecimiento también de este tipo de oferta. Por su parte, la oferta de las IES privadas de más alta calidad conlleva costes mayores que pueden hacerlas más vulnerables.

Sí que cabe esperar que haya cambios en la oferta en lo que se refiere a la modalidad de enseñanza y que muchas universidades que carecían de titulaciones impartidas a distancia decidan amortizar el esfuerzo que están haciendo ahora para dar ampliar su capacidad de ofrecer programas en línea.

La gobernanza del sistema

Aunque el concepto de gobierno en red no es nuevo y su significado original poco tiene que ver con los componentes tecnológicos (Dal Molin & Masella, 2016), el confinamiento y la cuarentena han hecho emerger, por imperativo de las circunstancias, formas de comunicación política probablemente más acordes con el siglo XXI. También están surgiendo mecanismos de gobernanza no presencial que tienen mucho potencial para convertirse en fórmulas permanentes de gobernanza mucho más ágiles y eficientes gracias a la tecnología.

De entrada, el experimento forzado de nuevas formas de comunicación y de gobernanza demuestra que el número de reuniones con presencia física se puede reducir drásticamente sin por ello afectar la calidad de las decisiones o la probabilidad de lograr consensos entre los distintos actores. Pero, además, también parece claro que la circulación de documentos puede limitarse perfectamente a circuitos digitales, limitando las impresiones. En ambos casos, los ahorros económicos directos, incluida la reducción de viajes y su impacto medioambiental no son para nada despreciables.

Más allá de estos dos ejemplos, ¿puede haber otras modificaciones que faciliten la agilidad y la eficiencia y que sean el resultado de experimentaciones obligadas por las circunstancias? ¿Tendrán los cambios en los formatos un impacto sobre los mecanismos de gobernanza y de gestión del sector de la educación superior? Son preguntas cuyas respuestas no se dejarán ver hasta pasada la crisis, pero es indudable que hay una oportunidad para mejorar la gestión universitaria, aprovechando al máximo el teletrabajo y reduciendo las típicas ineficiencias de los sistemas más anticuados bajo modelos de gestión arcaicos o excesivamente burocratizados.

2. Políticas públicas y respuestas institucionales

Una vez tomada la decisión de la suspensión temporal de las clases, hay espacio para el desarrollo de políticas públicas con las que acompañar a todos los actores para facilitar que la continuidad de la actividad académica. En esta sección se analizan, en primer lugar, qué otras medidas destinadas a preservar el derecho a la educación se han tomado y, en segundo lugar, de qué forma las IES han generado respuestas institucionales para seguir manteniendo la actividad educativa a pesar de la clausura.

A. Políticas públicas

Una de las dificultades prototípicas del sector de la educación superior para el desarrollo de políticas públicas es que, salvo contadas excepciones, las IES gozan de elevados niveles de autonomía, en algunos países consagrada en la correspondiente Constitución. Por esta razón, algunos gobiernos, en particular en países de configuración federal como Argentina, donde los gobiernos estatales o provinciales tienen también competencias en materia de educación superior, mientras no han entrado en vigor disposiciones de confinamiento, no han podido ir más allá de establecer una serie de recomendaciones; en otros casos, como en Brasil o México, tampoco han querido ir más allá. Pero la excepcionalidad de la crisis ha dado lugar también a algunas propuestas totalmente imposibles en condiciones normales. Así, el Parlamento de Nueva Zelanda, para combatir la crisis, ha decidido que el gobierno asuma las riendas de todos los centros escolares y universidades del país, en una decisión que pretende facilitar la toma de decisiones urgentes ante un cierre anticipado de cuatro semanas de estas instituciones. El Ministro de Educación asumiendo estos poderes de emergencia dictará las órdenes que considere apropiadas en relación también al cambio de modalidad de enseñanza.

En condiciones normales, las políticas públicas para el sector requieren de mecanismos de concertación que, generalmente, requieren de tiempo para la generación de consensos amplios. Probablemente, esta característica del sector explica por qué ha sido tan difícil para los países desarrollar planes nacionales de contingencia, pero, a pesar de todo, debe reconocerse que en la práctica totalidad de los países estos esfuerzos de concertación han sido muy bien acogidos por los consejos universitarios y por las redes de IES, tanto públicas como privadas, que han participado activamente en la configuración de comités de coordinación que buscan contribuir a detectar las necesidades de las IES para garantizar la continuidad formativa, compartir y actualizar la información y consensuar respuestas políticas por medio de consultas recurrentes.

De hecho, la mayoría de los países han generado recomendaciones y lineamientos para las IES, algunas muy orientadas a apoyar con criterios pedagógicos el paso a la modalidad virtual, como en el caso del Perú. La crisis sanitaria en Ecuador ha coincidido en un momento en el que desde SENESCYT se está fomentando la educación a distancia y, en consecuencia, se venían desarrollando diversas actividades en las IES de este país para modernizar los recursos tecnológicos y avanzar en la oferta de títulos en esta modalidad. Pero, en este momento, solo Chile ha avanzado un plan nacional de acción para enfrentar las consecuencias del COVID-19 en la educación superior que presenta, de forma comprensiva, varias líneas de actuación que cubren desde aspectos relacionados con el apoyo tecnológico y pedagógico hasta financieros, pensando fundamentalmente en los estudiantes becarios. Probablemente, la respuesta chilena tenga mucho que ver con los

efectos de las movilizaciones sociales y estudiantiles inmediatamente precedentes al COVID-19.

Dejando de lado la excepción, por el momento, de Chile, los países han tendido a limitarse a tres cosas: a) medidas administrativas para la salvaguarda del funcionamiento del sistema; b) recursos financieros; y c) la puesta a disposición de recursos para dar continuidad a las actividades formativas.

Medidas administrativas

En general, los gobiernos con competencias se han afanado a tomar medidas administrativas para la salvaguarda del funcionamiento del sistema: por ejemplo, modificaciones de los calendarios de matriculación o de exámenes, facilitando su reprogramación, o bien de los procedimientos en curso para la acreditación o el aseguramiento de la calidad.

Los efectos sobre los calendarios académicos ya se dejan sentir en todo el mundo. Se han cancelado por vez primera en la historia los exámenes del Bachillerato Internacional (IB). También han sido cancelados los exámenes de marzo y mayo del SAT, la prueba de referencia para el acceso a muchas IES en Estados Unidos, administrado por el US College Board; está por ver qué suceda con una convocatoria en junio. China ha cancelado los exámenes para tomar localmente el SAT, TOEFL, GRE y GMAT. Otros países, de momento fundamentalmente asiáticos, que han pospuesto hasta julio los exámenes de acceso a la educación superior son: China con casi 11 millones de estudiantes afectados, Corea del Sur, Indonesia y Hong Kong.

En América Latina, los cambios son igualmente substanciales. En Ecuador, la publicación de la asignación de cupos a las distintas IES se ha dejado en suspenso de momento, para evitar que los estudiantes se desplacen a cibercafés para consultar sus resultados. En Colombia y Paraguay, donde las regulaciones sobre la educación superior a distancia exigen una acreditación previa para poder operar, en seguida 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 ahora a distancia sin necesidad de mayores trámites administrativos.

En algunos países como Italia ya se ha adoptado la política de un aprobado general, por considerarlo un mal menor, mientras que en la enseñanza secundaria española se mantienen las pruebas de evaluación del bachillerato para el acceso a la universidad. A escala institucional, también la Universidad de Oxford ha optado por esta misma solución.

Recursos financieros

En los Estados Unidos se ha creado un Fondo de Atención a la Emergencia en Educación Superior, como parte del paquete de estímulos a la economía de 3 billones de dólares, que incorpora 14,5 mil millones de dólares (aproximadamente la mitad de lo que en conjunto se destina a educación: 30,75 mil millones). Pero, a pesar de que la cifra puede parecer muy importante, el sector ha respondido con críticas, argumentando que solo cubrirá las necesidades más inmediatas a corto plazo, sin visión de futuro a medio plazo. El 90% de estos fondos irán a parar directamente a IES que tienen elevados porcentajes

de estudiantes becarios (PellGrants) y, por tanto, de baja extracción socioeconómica. En este sentido, la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica contra el Coronavirus (CARES) suspende temporalmente los pagos mensuales (técnicamente "indulgencia administrativa") de todos los préstamos del Departamento de Educación, desde el 13 de marzo de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2020. La suspensión será automática; los prestatarios no tienen que solicitar la ayuda, aunque las personas pueden seguir optando por hacer pagos mensuales. En el caso de los prestatarios en mora, la ley suspende el cobro involuntario de los pagos mediante el embargo de salarios y la confiscación de las devoluciones de impuestos hasta el final de septiembre. La ley también fija la tasa de interés en el cero por ciento durante este período de tiempo. Aunque la ley CARES también brindará cierto alivio con dinero fresco, el Consejo Americano de Educación tildó de "insuficiente" los 14 mil millones de dólares asignados al sector de la educación superior, alertando que será necesario alcanzar la cota de 50 millones. Por el momento, no se ha condonado la deuda, aunque son muchas las voces que lo demandan.

La orientación de Australia ha sido otra. Allí unos 230,000 estudiantes van a recibir ayudas directas como parte del paquete de estímulos de 40 mil millones de dólares US que el gobierno federal ha lanzado. Por lo menos en parte estas ayudas servirán para compensar la pérdida de ingresos directos de los trabajos a tiempo parcial que muchos estudiantes en el país tienen.

En Noruega, donde también es muy frecuente contar con trabajos a tiempo parcial, el gobierno ha decidido avanzar las transferencias a los estudiantes con préstamos, pero no ha condonado las deudas ni tampoco ha ofrecido créditos sin coste financiero.

El Consejo de Rectores de Alemania ha solicitado la creación de un Fondo de emergencia para estudiantes, en particular los 100,000 internacionales que trabajaban a tiempo parcial. También se solicitan aportes financieros transicionales para todos los estudiantes.

Chile es el único país de la región, por el momento, donde se han tomado disposiciones financieras para atender, en primer lugar, las necesidades de los estudiantes que cuentan con algún tipo de beca o apoyo financiero y que, al cancelar las actividades presenciales, podrían encontrarse en una situación difícil puesto que sus beneficios exigen la matrícula y la asistencia a la correspondiente IES. En segundo lugar, Chile también ha reorientado recursos públicos ya disponibles para el fortalecimiento de las universidades estatales (del orden de 30,000 millones de pesos) para promover la creación de una red estatal de educación a distancia y favorecer, al mismo tiempo, proyectos de innovación educativa y ha completado estos fondos existentes con el equivalente a un tercio más (10,000 millones de pesos adicionales).

En Argentina se dispuso la "suspensión" o "dispensa" (ambos términos usados indistintamente en diversas normas) de concurrir al lugar de trabajo y desarrollar, en todo lo que fuera posible, tareas académicas desde el hogar. Esto habilitó a todo el sistema educativo a virtualizar la educación presencial. Todas las universidades argentinas iniciaron la virtualización, algunas más tarde (Universidad de Buenos Aires, por ejemplo) que otras.

El apoyo a la continuidad formativa

El principio orientador fundamental de las políticas gubernamentales en educación ha sido el de hacer todo lo posible para garantizar la continuidad de la actividad docente, lo cual se ha traducido en distintas iniciativas en tres frentes distintos: las plataformas, la capacitación docente y los contenidos digitales.

La primera y más importante área de iniciativas intenta favorecer la puesta en práctica de soluciones tecnológicas de emergencia para la continuidad formativa. Básicamente, la atención se ha centrado en poner a disposición de las IES que carecen de plataformas propias de educación virtual mecanismos y recursos tecnológicos para la impartición de cursos a distancia, garantizando así una mínima infraestructura en este sentido. Este ha sido el caso de, por ejemplo, Argentina, Brasil o Chile. Mientras que en este último país se ha ofrecido acceso gratuito a la plataforma *Google Classroom*, gracias a un acuerdo comercial con esta compañía, pensando en los aproximadamente 19,000 estudiantes universitarios en IES que no cuentan con plataforma propia, en Brasil se ha optado por ampliar la capacidad de la *Rede Nacional de Ensino e Pesquisa* (RNEP) para poder ofrecer, de este modo, una mayor capacidad de clases por videoconferencia a las universidades e institutos federales; de hecho, se ha aumentado esta capacidad en un 50% para permitir ahora que haya hasta 10,000 accesos simultáneos a la plataforma, cubriendo un total de 123,000 estudiantes individuales.

Algunas cifras son indicativas del volumen de actividad que algunas IES están desarrollando en educación a distancia. Por ejemplo, en la Universidad de Sao Paulo (USP) se celebran 12,000 videoconferencias por día en Google Meet, 210 defensas de tesis y 170 títulos de postgrado. Hay 45,000 accesos por día, en promedio, a e-Disciplinas (el entorno de actividades didácticas a distancia) y 11,000 a e-Aulas (un repositorio de videos didácticos), dos plataformas que tienen funciones complementarias dentro de la USP.

Es importante destacar la práctica ausencia de referencia a otros medios de educación a distancia cuya eficacia está de sobras probada, como la radio y la televisión (Laaser & Toloza, 2017; Xiao, 2018). El único país donde el gobierno ha recordado la importancia de estos medios ha sido México, por el momento, que es un país con una larga tradición en este ámbito, particularmente a través de la *Telesecundaria*. En otras regiones, particularmente en África, el recurso a la televisión se ha tenido presente desde el primer momento; en Marruecos, por ejemplo, el popular canal de deportes *Arryadiaya* empezó a emitir clases universitarias el 25 de marzo.

El segundo elemento crucial para garantizar la continuidad de la actividad docente son las propias competencias del profesorado para operar en entornos virtuales de elevada complejidad tecnológica, para lo cual no están -ni antes tuvieron que estar- necesariamente preparados. En Perú, el gobierno ha sugerido pautas precisas de actuación a las universidades públicas, partiendo de la recomendación de empezar desarrollando un análisis situacional o de capacidad institucional. Algunos países, como Argentina a través del Instituto Nacional de Formación Docente, han acompañado las medidas destinadas al apoyo tecnológico con programas para el desarrollo de capacidades docentes para la educación virtual. Otro tanto ha hecho la Universidad de la República (Uruguay) para promover el mejor uso del entorno virtual de formación (EVA). Desgraciadamente, estas iniciativas no han sido muy replicadas en otros países. En Chile,

el gobierno ha optado por facilitar la creación de una alianza, apoyada por nueve universidades públicas y privadas, para diseminar buenas prácticas y ofrecer, al mismo tiempo, apoyo en materia de capacitación docente a las restantes universidades que lo soliciten a través de un dispositivo gestionado por el Ministerio de Educación.

Finalmente, el tercer elemento son los contenidos didácticos. Como se comenta más adelante, las IES parten también de situaciones muy distintas en este ámbito. Aunque las soluciones mayoritariamente adoptadas parecen orientadas a favorecer las clases por videoconferencia, las IES que cuentan con plataformas propias tienen la ventaja de tener un acervo importante de recursos didácticos digitales cuya disponibilidad y calidad puede ser crítica. A pesar de que parecería lógico que estos recursos, en una situación de crisis, se mancomunaran y que los gobiernos generaran si no incentivos sí, por lo menos, las oportunidades para hacerlo, lo cierto es que solo Chile y México han avanzado en esta posibilidad. Este último país, en particular, ha propuesto que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia se convierte en un repositorio nacional. Por su parte, el Ministerio de Universidades de España, en colaboración con la UNED y la UOC, ha creado una plataforma (Conectad@s: la universidad en casa²³), con recursos para el aprendizaje no presencial y guías para apoyar al profesorado en el proceso de migración del modelo presencial a la modalidad en línea.

B. Respuestas institucionales

La rapidez con la que se ha desatado la crisis dificulta tener acceso a datos que den idea de las múltiples respuestas generadas desde las IES. Los resultados de una encuesta a rectores y presidentes de 172 IES de los Estados Unidos sobre los impactos de COVID-19²⁴ realizada entre el 17 y el 19 de marzo muestran que para nueve de cada diez su principal preocupación inmediata es la salud y el bienestar socioemocional de los estudiantes y de los trabajadores, docentes y no docentes. Sin embargo, solo dos de cada diez declaran haber puesto en marcha medidas específicas en este ámbito.

El cambio de modalidad no está exento de una gran preocupación por parte de los líderes universitarios, puesto que ocho de cada diez están convencidos de que retener a los estudiantes para que sigan los cursos online es extremadamente problemático. Esto podría traducirse en pérdidas de estudiantes que ya no volverán a las IES cuando vuelvan a abrir sus puertas. El caso de Chile es especialmente complejo ya que el país vivía una situación de crisis política y social y protestas estudiantiles que, a fines de 2019, había obstaculizado el proceso de ingreso a la educación superior de la cohorte 2020. Cifras del Ministerio de Educación, reportan que al menos 20.000 vacantes universitarias no fueron utilizadas por los postulantes. Lo anterior, unido a que el sistema universitario se financia principalmente por el aporte de los estudiantes y sus familias, podría amenazar la sostenibilidad de algunas instituciones.

Otras fuentes de preocupación son el acceso de los estudiantes a las tecnologías y plataformas requeridas (76%) y la propia capacidad real de la institución, en términos tecnológicos y pedagógicos, de ofrecer educación online de calidad (75%). Muchos rectores y presidentes admiten que el cambio de modalidad se hizo en una situación de

²³ https://www.uned.es/universidad/inicio/uned_uoc_solidaria.html

²⁴ <https://www.insidehighered.com/booklet/responding-covid-19-crisis-survey-college-and-university-presidents>

urgencia imprevisible y que deberían, desde ya, planificar un próximo trimestre en docencia online con mayores apoyos pedagógicos y recursos, anticipando que la duración de la crisis vaya más allá de un trimestre.

Las respuestas institucionales han cubierto, desde el primer momento, distintos ámbitos: el frente estrictamente sanitario, el ajuste de los calendarios, la contribución desde la investigación y el desarrollo a mitigar la pandemia, la garantía de continuidad de actividades formativas por medio de la educación a distancia, y el apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos y también socioemocional a la comunidad universitaria. Las respuestas en cada uno de estos ámbitos se examinan a continuación.

El frente sanitario

La mayoría de las IES adoptaron desde el primer momento medidas ejemplares para la salvaguarda de la salud en los campus y edificios. Estas medidas incluyeron campañas informativas, la reducción de la movilidad y, en muchos casos, la progresiva cancelación de eventos y reuniones. Pero, la vigencia de estas medidas quedó pronto superada por los acontecimientos que obligaron a suspender todas las actividades presenciales prácticamente una semana después de detectados los primeros casos de infección. Hay, con todo, algunas excepciones, particularmente para el personal administrativo o no académico cuyas actividades son críticas para el funcionamiento basal de las IES y que no siempre pueden realizarse desde el confinamiento en el propio domicilio.

Mención aparte merecen las facultades y escuelas de medicina, enfermería y farmacia, en particular las que están vinculadas a clínicas y hospitales universitarios que, desde el primer momento, lejos de cancelar sus actividades, se han puesto al servicio de las autoridades públicas sanitarias en todos los países. La Universidad del Valle de Colombia, que ha puesto a disposición de sus estudiantes y de todo su personal un cuestionario para que informen sobre sus síntomas del COVID-19 al Servicio de Salud de la universidad y que éste les preste la atención de salud requerida en cada caso. La Universidad Complutense de Madrid ha puesto a disposición sus laboratorios y personal especializado para la realización de PCR diagnósticas. Algunas veces, esto se ha hecho desde una perspectiva innovadora, como ha sido el caso del *hackaton*, un encuentro de programadores cuyo objetivo es el desarrollo colaborativo de software, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) para recopilar posibles respuestas a los retos de todo tipo planteados por la pandemia. Iniciativas similares también han sido objeto de convocatorias nacionales como en Bolivia. En el caso chileno, el gobierno a través del Ministerio del Interior, convocó a una Mesa Social del Covid-19, formada por equipos del gobierno, municipios, el representante de la OMS Chile, del Colegio Médico y a los rectores de la Universidad de Chile y la Universidad Católica, ambos médicos. La Universidad Católica por su parte y en el marco del trabajo de esta mesa, se encuentra trabajando en el diseño de un marco ético para el adecuado tratamiento y cuidado de los pacientes en el contexto de la pandemia.

Ajustes de calendarios

Existe incertidumbre acerca de cuándo se podrán reemprender no solo las clases presenciales sino también los exámenes, procedimientos de evaluación y, por supuesto,

las matriculaciones que forman parte del ciclo de cualquier curso académico. Por el momento es imposible hacer predicciones. Las IES que tienen competencias en este ámbito han ido postergando los grandes hitos del calendario académico en línea con las disposiciones sobre confinamiento y cuarentena de los correspondientes gobiernos, lo cual en los países más australes se está traduciendo en la postergación del inicio del curso académico. Pero parece claro que la vuelta a la normalidad será muy progresiva y que probablemente implique un cierto grado de virtualización. Por ejemplo, las universidades italianas esperan abrir sus puertas en el mes de septiembre, es decir, al inicio del curso académico 2020-2021, lo mismo que muchas universidades españolas. Según una encuesta reciente, el 60% de las universidades de los Estados Unidos están considerando o ya han decidido permanecer completamente en línea este otoño, que es cuando allí se inicia el curso académico. Las implicaciones de esta decisión son muchas y, entre ellas, cabe destacar una pérdida notable de ingresos porque muchos estudiantes tal vez opten por no matricularse, cosa que sucederá en mayor proporción en el caso de los estudiantes internacionales. Estos estudiantes pagan una prima para estudiar en los Estados Unidos, más de lo que pagarían por quedarse en casa y a menudo más que sus compañeros de clase norteamericanos²⁵.

Un elemento muy importante en la aplicación de la continuidad de las actividades es la seguridad administrativa. Acostumbrados, con frecuencia, a acudir a ventanillas físicas de atención al público, los estudiantes podrían encontrarse ahora perdidos ante las inevitables modificaciones administrativas. Para facilitar la correcta atención a los estudiantes, la Universidad de Cartagena (Colombia) creó tres ventanillas virtuales para la atención a cuestiones administrativas, trámites académicos y bienestar estudiantil.

La necesidad de mantener, dentro de lo posible, una cierta normalidad administrativa para evitar males mayores o evitar suspender actos que son muy significativos en la vida universitaria ha llevado también a algunas innovaciones dignas de resaltar. En la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) se ha llevado a cabo una ceremonia de graduación virtual en su facultad de ciencias exactas, físicas y naturales.

La contribución de la I+D

No todas las IES cuentan con el mismo capital de I+D. En todo el mundo, muchas IES han reaccionado frente a la pandemia integrando grupos de investigación para apoyar los esfuerzos de los gobiernos en vigilancia epidemiológica, pruebas clínicas de medicamentos, pruebas rápidas de detección del virus, etc.; de igual manera se han integrado grupos para producir equipos biomédicos como respiradores y otras acciones de innovación.

En América Latina, las grandes universidades públicas y privadas con capacidad de investigación han redoblado sus esfuerzos en materia de coronavirus. Allí donde existe capacidad de producción, algunas IES han realizado aportes significativos a los sistemas nacionales de salud. En Argentina, lo mismo que en Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Uruguay numerosas universidades nacionales han comenzado a prestar servicios y producir bienes necesarios para afrontar el impacto de la pandemia.

²⁵ <https://www.aacrao.org/docs/default-source/research-docs/press-snapshot/press-snapshot-aacrao-undergraduate-enrollment-indicators-and-admissions-practices-impacted-by-covid-19.pdf>

Por ejemplo, varias han comenzado a producir alcohol en gel, barbijos y respiradores. Casi todas están desarrollando campañas de promoción de medidas de prevención en comunidades cercanas a sus campus y bien colaborando con organismos del Estado en este tipo de iniciativas, como también en otras dedicadas a asegurar condiciones sanitarias y alimentación apropiada. Varias cuentan con hospitales, desde los cuales hacen otro tanto y han comenzado a recibir pacientes. Otras están trabajando por sí mismas, y/o en colaboración con el CONICET en acelerar investigaciones en busca de una vacuna y de medicamentos paliativos.

Más allá de la investigación relativa a la crisis, existen otras áreas que requieren de las capacidades de la educación superior para producir nuevos conocimientos y desarrollar renovadas capacidades. Una de ellas, entre otras, es precisamente la educación. En ese momento de crisis no es posible cuantificar el aprendizaje que se está produciendo en este ámbito, desde lo pedagógico hasta lo económico, psicosocial, etc. Con seguridad en el futuro próximo se podrá sacar partido del conocimiento que están generando los aprendizajes, en algunos casos “forzados”, que esta situación está generando. Se podrá pensar así en un sistema de alerta temprana para prever y mitigar los efectos de crisis como esta sobre los sistemas educativos y los aprendizajes de estudiantes, docentes y de los propios sistemas. Sin duda se generará también una gran cantidad de investigación relativa a los efectos de esta crisis en áreas como la sostenibilidad ambiental, la industria, la economía y otros.

Continuidad de las actividades formativas

La mayor parte de las IES han optado por continuar ofreciendo los cursos ordinarios a través de plataformas virtuales y siempre con la garantía de la transferencia de créditos. Con todo, existe una enorme diferencia entre aquellas IES que cuentan con capacidades propias tanto desde el punto de vista tecnológico como de recursos didácticos y, sobre todo, de docentes experimentados y aquellas otras que no. El gráfico siguiente revela la situación de las principales universidades brasileñas a finales de abril y pone de manifiesto que, aproximadamente, una cuarta parte de los estudiantes no tenían totalmente garantizada la continuidad pedagógica. De hecho, el 13% de los estudiantes no contaban todavía con ningún tipo de provisión más de un mes después de declarada la pandemia. La complejidad de la situación queda aun más puesta de manifiesto al comparar los datos en función de la titularidad de las IES brasileñas: mientras el 97% de las privadas contaban con un sistema de educación a distancia que cubría todos los cursos, en el caso de las públicas era solo del 39%.

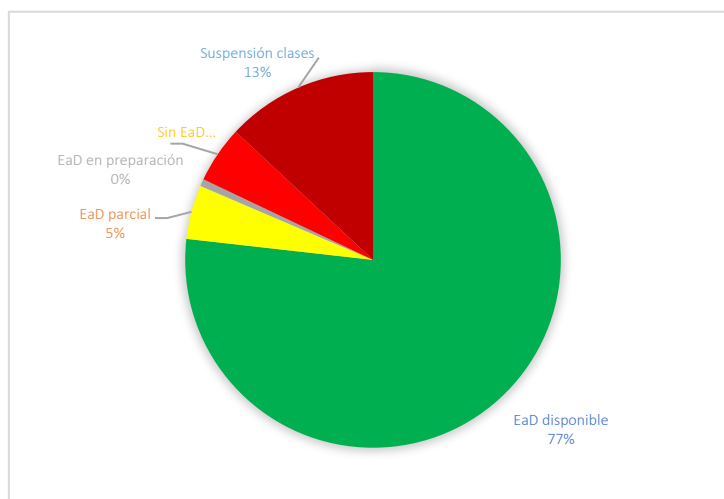


Gráfico 6. Porcentaje de estudiantes de educación superior en Brasil en función de la provisión de educación a distancia de su institución a 24 de abril de 2020.

Fuente: muestreo realizado por UNESCO Brasilia (2020).

En términos generales, podría hablarse de un contínuo cuyos dos extremos se describen a continuación. En un extremo están las universidades, públicas o privadas, de mayor tamaño y exposición internacional que cuentan ya con una notable tradición de educación virtual, generalmente forjada en el subsector de los cursos de posgrado y de extensión universitaria. En estos casos, se cuenta con una plataforma para la educación virtual que, con frecuencia, es también propuesta a los estudiantes de pregrado presenciales como un complemento didáctico en el que pueden encontrar programas, lecturas, ejercicios y, por supuesto, mecanismos de comunicación entre los estudiantes y también con el profesorado. En general, el uso intensivo de estas plataformas en los cursos tradicionales depende siempre de la iniciativa del correspondiente docente, como se ha señalado anteriormente.

Algunas universidades, como la de Sao Paulo (Brasil) cuentan incluso con plataformas distintas para facilitar el acceso a contenidos digitales (e-disciplinas) o para la utilización de video-streaming (e-aulas), lo cual ofrece a docentes y estudiantes alternativas complementarias. Otras IES, con menores desarrollos tecnológicos, han propuesto a la comunidad docente la utilización de medios menos complejos pero también como posibilidades; así, la Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia) ha sugerido a los docentes utilizar aplicaciones genéricas, en ausencia de campus virtual, como el correo electrónico, las videollamadas y WhatsApp.

Pero incluso en el caso de IES acostumbradas a un uso intensivo de la tecnología en la docencia, algunas han visto la necesidad de preparar a docentes y estudiantes para el paso a la virtualidad, con todo lo que esto conlleva en términos tecnológicos y de competencias para la docencia y el aprendizaje digitales. Este ha sido el caso de la Universidad de Los Andes (Colombia) que, durante la semana previa al cierre de actividades presenciales, ofreció distintos programas de capacitación para la virtualidad de la enseñanza destinados tanto a docentes como a estudiantes. Otra estrategia ha consistido en el refuerzo de las ya existentes oficinas de educación virtual de las IES, precisamente para garantizar un mejor apoyo a docentes y estudiantes, como ha sido el caso de la Universidad Nacional de San Marcos (Perú). Una indicación de la magnitud de

los esfuerzos requeridos la dan algunas cifras de la Universidad Tecnológica Nacional (Argentina): se han requerido veinte días para crear un millar de aulas virtuales, pero, además, la universidad, con una población estudiantil de aproximadamente 13,500 estudiantes, acredita atender unas 4,500 consultas técnicas y de apoyo diarias.

En el otro extremo del continuo de las capacidades para operar a distancia se encuentran las universidades de pequeño tamaño, de titularidad privada, que cuentan con escasos recursos para hacer frente no solo al cambio de modalidad de enseñanza sino, más allá, a la propia supervivencia en un contexto que les obliga a reorganizarse financieramente.

Entre estos dos extremos es posible encontrar una gran variabilidad de situaciones que dependen, fundamentalmente, de dos variables: las propias capacidades institucionales en materia de educación virtual, forjadas con la experiencia previa, y el marco regulador. Allí donde este marco regulador ha favorecido la innovación y la experimentación en materia de educación virtual la situación es bien distinta de allí donde los gobiernos, por distintas razones, han frenado el crecimiento de la educación superior a distancia como es el caso de Bolivia y de Perú, lo cual, en una situación como la creada por la crisis actual, ha privado a las IES de la capacidad de respuesta inmediata que sí se ha dado en otros lugares. En Perú, el vacío existente se ha intentado resolver con unas orientaciones precisas a las IES para analizar su propia capacidad de virtualización, tomar las decisiones apropiadas curso por curso y dotarse de los mecanismos internos de capacitación docente y de aseguramiento continuo de la calidad en la prestación de la modalidad a distancia.

Mención aparte merecen las IES de la región que responden a un modelo parecido al de las universidades abiertas, como es el caso de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia de Colombia, la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica y el resto de las integrantes de la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD). Aunque muchas de ellas imparten cursos también en modalidad presencial, cuentan con una amplia experiencia en la docencia a distancia, de modo que su profesorado dispone de la cualificación necesaria y, sobre todo, sus títulos se diseñan específicamente para ser impartidos en esta modalidad y, por tanto, la metodología y los contenidos están totalmente adaptados a la misma. El esfuerzo que están llevando a cabo las universidades por migrar su docencia al entorno virtual no se corresponde exactamente con la educación a distancia tal y como la conciben e imparten este tipo de universidades, las cuales, sin embargo, están mostrando una extraordinaria predisposición a compartir su experiencia con el resto de IES de la región y a apoyarlas en el proceso de virtualización de su docencia.

De modo parecido, los grandes proveedores de cursos masivos abiertos en línea (MOOCS) como Coursera y EdXhan ofrecido igualmente su apoyo a las IES que puedan ver en su oferta un adecuado complemento. Por ejemplo, durante la pandemia cualquier universidad puede inscribirse para ofrecer acceso gratuito al catálogo de Coursera. Hasta la fecha, más de 2.600 universidades de todo el mundo han activado este programa. Para facilitar el traslado en línea y entregar rápidamente los cursos relevantes a los estudiantes, las universidades pueden usar *CourseMatch*, una solución de aprendizaje automático que captura el catálogo de cursos de una escuela en el campus y empareja cada curso con los cursos más relevantes de Coursera. La herramienta ya ha emparejado más de 2,6 millones de cursos en el campus de 1.800 escuelas con MOOCS. Hay que

recordar, por otra parte, que en la mayoría de los casos los cursos ofrecidos bajo este modelo son totalmente gratuitos si no se solicita una certificación.

La paradoja es que incluso en los países donde ya existía un marco regulador favorable a la ES virtual y donde las IES han logrado generar sus propias capacidades en este sentido y, por tanto, con mayor facilidad para transferirlas a los programas presenciales que ahora solo pueden tener continuidad en modalidad virtual, no todas las disciplinas o programas admiten con igual facilidad la transferencia tecnológica y didáctica requerida. El caso más preocupante es el del subsector de la educación superior técnica y profesional que depende muchas veces de instrumentos y laboratorios para capacitar sus estudiantes.

Apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos

Muchas IES se dieron cuenta, desde el primer momento, de que el paso a la modalidad virtual comportaba riesgos muy importantes de ampliar los efectos de la brecha digital al dejar desasistidos aquellos estudiantes en cuyos hogares no cuentan ni con la calidad de equipamiento, ni de recursos bibliográficos, ni de conectividad necesarias para aprovechar la oferta de educación a distancia basada en altos componentes tecnológicos.

En América Latina las bibliotecas y centros de recursos de las IES cerraron cuando se suspendieron las actividades presenciales y no hay constancia de la continuidad de estos servicios. Contrariamente, en Noruega y Suecia, por ejemplo, anticipándose a los cierres o incluso cuando ya se fueron decretando, algunas bibliotecas establecieron planes de cesión temporal de los manuales considerados críticos para los estudiantes que lo solicitaran, fijando estrictos horarios de atención individualizada.

Lo que sí es más frecuente, sin ser mayoritario, son iniciativas de algunas IES destinadas a apoyar a los estudiantes que carecen de equipamiento por medio de cesiones temporales de ordenadores portátiles o de tabletas. Del mismo modo, se han ampliado las líneas para atender a estudiantes y profesores que requieran apoyo tecnológico, en particular sobre el uso de las plataformas virtuales. El gobierno del Perú, por ejemplo, ha recordado a las IES la importancia de brindar alternativas de atención respecto de aquellos alumnos que no cuenten con las herramientas necesarias para recibir el servicio virtualizado.

Apoyo socioemocional

El aislamiento que comporta el confinamiento también ha sido identificado rápidamente por algunas IES que han generado mecanismos de apoyo psicológico y socioemocional en particular para los estudiantes. Esta no es una medida frecuente, pero allí donde se ha tomado generalmente ha implicado el concurso de las facultades de psicología o de los servicios de bienestar estudiantil. Por ejemplo, la Universidad Franz Tamayo (Bolivia) ha puesto a disposición de la comunidad universitaria 13 psicólogos, precisamente para apoyarles en las situaciones de aislamiento. De modo parecido, el Centro de Asesoramiento y Desarrollo Humano (CADH) de la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela) puso en marcha un “Grupo de apoyo psicológico en tiempos de pandemia” que, bajo la ayuda de terapeutas y por vía de videoconferencia ofrece romper la dinámica del encierro para reflexionar sobre las propias experiencias y las de

otros para ayudar a enfrentar mejor la angustia y la ansiedad. Por otra parte, como ya se indicó, la Universidad de Cartagena (Colombia) creó una ventanilla virtual específicamente para la atención a cuestiones de bienestar estudiantil.

Los programas de educación continua

Desde el inicio de la crisis, las áreas de educación continua de las IES han adoptado distintas estrategias dependiendo de sus recursos y capacidad de gestión. En la mayoría de los casos, tanto en Latinoamérica como en otras regiones, estas áreas son autosustentables y su pervivencia depende de su capacidad de generar recursos propios ya que no cuentan con financiamiento de las universidades. Desde los inicios de marzo, las universidades han postergado las clases presenciales o reemplazado a través de plataformas de *streaming*, igual como ocurrió en los niveles de pre y posgrado, o han tomado la decisión de virtualizar algunos cursos. Las estrategias escogidas varían dependiendo del grado de virtualidad de sus programas.

Este proceso ha tenido que enfrentarse con diversas dificultades. Por una parte, la baja de matrículas en los programas o la solicitud de devoluciones de aranceles debido a que muchos estudiantes no están dispuestos al cambio de modalidad. Por otra parte, algunas universidades no abren sus plataformas a los programas de educación continua. Finalmente, los ya descritos problemas en la capacitación y formación de los docentes en estrategias de enseñanza virtual se agudizan en el caso de los programas de educación continua dado que gran parte de sus docentes no forman parte de las plantas regulares y no pueden acceder a las acciones formativas organizadas por las instituciones.

Además, los programas corporativos, una línea de desarrollo creciente en los programas de educación continua en las IES, se han postergado o cancelado, lo que implica una importante merma en su recaudación.

Para responder de manera conjunta, las universidades han profundizado procesos colaborativos que ya se venían desarrollando a través de redes internacionales, tales como RECLA, RUEPEP o nacionales como la Red Chilena de Educación Continua o la Red Peruana. En todos los casos, las universidades a través de webinarios o reuniones virtuales, han compartido tanto estrategias de desarrollo de programas virtuales como de gestión de equipos en tiempos de crisis.

Es probable que esta área de la formación superior se vea muy afectada tanto durante como después de la crisis. No obstante, la búsqueda de soluciones colaborativas e innovadoras, el desarrollo de programas flexibles y articulados con otros niveles formativos, la reflexión acerca de sus propósitos y misión en el contexto universitario y su aporte en las soluciones globales que se requerirán una vez terminada la pandemia son muy importantes. La formación de los equipos de salud en los distintos países puede iluminar las futuras decisiones. Casos como el del Centro de Formación en Salud de la Universidad de Manresa en Barcelona, o de la formación gratuita virtual entregada por la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile a los profesionales del área para enfrentar la pandemia, pueden ser tomados como referencia.

3. La salida de la crisis: preparándose para el día después

Conviene recordar que, como reza el proverbio chino, la primavera siempre pone fin al invierno. Aunque, por ahora, el momento de la reapertura de las IES pueda parecer incierto o indeterminado en el tiempo, esto debería ofrecer una oportunidad para planificar mejor la salida de la crisis. En este sentido, se ofrecen a continuación algunos principios básicos que, de acuerdo con la UNESCO, deberían orientar las políticas nacionales e institucionales; en segundo lugar, se presenta cómo debería ser un entorno político que, a escala nacional, promueva una salida de la crisis consensuada y pautaada: y, en tercer lugar, un marco de referencia inspirado en estos principios que presenta un curso de acción para las IES al tiempo que intenta arrojar luz sobre algunas de las cuestiones más controvertidas. Como se recuerda en un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre las políticas públicas para enfrentar la pandemia (Blackman et al., 2020), los decisores políticos deben ser, ahora más que nunca, pragmáticos, flexibles, y capaces de ajustarse a una realidad cambiante.

A. Principios básicos

Aunque los contextos de los países son muy distintos es importante, en el contexto de la presente crisis, fijar unos principios que informen los procesos de toma de decisiones en el sector de la educación superior, sin olvidar que la primera prioridad debe ser la protección de la salud. Para la UNESCO, estos principios serían los siguientes:

1. Asegurar el derecho a la educación superior de todas las personas en un marco de igualdad de oportunidades y de no-discriminación es la primera prioridad y, por consiguiente, todas las decisiones políticas que afecten, directa o indirectamente, al sector de la educación superior deberían estar presididas por este derecho. La responsabilidad primera de garantizar que este derecho se ejercita en la práctica recae en los Estados que deben generar marcos regulatorios, de financiamiento y de incentivos adecuados, así como impulsar y apoyar programas e iniciativas inclusivas, pertinentes, suficientes y de calidad. En particular, es responsabilidad del Estado generar un entorno político que, respetando la autonomía de las IES, sea propicio a una salida de la crisis que garantice la seguridad sanitaria al tiempo que optimiza las condiciones para que las instituciones avancen en calidad y equidad.
2. No dejar a ningún estudiante atrás, en línea con el propósito principal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. La crisis impacta en grado distinto a los diferentes perfiles de estudiantes, pero es innegable que profundiza las desigualdades existentes y genera otras nuevas. Es imperativo atender, prioritariamente, las necesidades pedagógicas, económicas y también socioemocionales de aquellos estudiantes que, por sus características personales o socioeconómicas, puedan haber tenido, o tengan, mayores dificultades para continuar su formación en modalidades no tradicionales.
3. Gobiernos e IES deberían generar mecanismos de concertación que permitan avanzar conjuntamente en la generación de mayor capacidad de resiliencia del sector de la educación superior ante futuras crisis, cualquiera que sea su naturaleza. Es absolutamente imprescindible involucrar a los estudiantes,

al personal docente y no docente en el diseño de las respuestas que las situaciones de emergencia demanden.

4. La reanudación de las actividades presenciales de las IES debe verse como una oportunidad para repensar y, en la medida de lo posible, rediseñar los procesos de enseñanza y aprendizaje, sacando partido de las lecciones que el uso intensivo de la tecnología haya podido conllevar, prestando especial atención a la equidad y la inclusión.

B. Generar un entorno político propicio a una salida de la crisis con calidad y equidad, la responsabilidad de los Estados

Los Estados tienen una responsabilidad fundamental para garantizar el derecho a la educación superior. En el contexto de la progresiva salida de la crisis, los gobiernos deberían considerar, por lo menos, cuatro vectores: el papel de la educación superior en la recuperación; la necesidad de forjar consensos nacionales; el establecimiento de un marco regulatorio claro; y, finalmente, el fomento de la cooperación internacional.

1. Contar con la educación superior en los planes de estímulo para la recuperación económica y social

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) preveía un crecimiento económico del 1,3% para 2020, pronóstico que al 23 de abril de 2020 se revierte en una contracción del -5,3% del producto interno regional²⁶. Solo la ralentización de la economía china supondría para sus principales socios comerciales en la Región -Brasil, Chile y Perú- que sus exportaciones caigan hasta 10,7% en valor. A lo anterior se agrega la mayor aversión al riesgo de los inversionistas internacionales y el empeoramiento de las condiciones financieras globales, coyuntura que tendrá su impacto en los planes de desarrollo nacionales en los que toda propuesta educativa se enmarca, incluida la educación superior. La magnitud del impacto económico de la pandemia dependerá de cuánto se prolongue en el tiempo, dado que “por cada mes de confinamiento hay una pérdida de 2 puntos porcentuales en el crecimiento anual del PIB”²⁷.

A escala económica y financiera, el contexto post-crisis exigirá que los gobiernos tomen medidas para reactivar la economía, incluyendo paquetes de estímulos. Pero, además, los países deberán atender igualmente necesidades alimentarias y sanitarias, lo cual se traducirá en una fuerte tendencia a reducir el gasto público en educación, sobre todo en aquellos países donde la deuda pública era ya preocupante antes de la crisis.

El sector de la educación y, en particular, el de la educación superior deben ser contemplados como una herramienta en un contexto de recuperación económica y, como tales, deben formar parte integrante de los programas de estímulo que se diseñen. En el caso de la educación superior, se trata de reconocer políticamente que la educación superior tiene un papel continuo y crucial que desempeñar en el fomento de la movilidad socioeconómica, la innovación y la recuperación económica. En particular, deberán

²⁶ <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paisesamerica-latina>

²⁷ OCDE, a través de su Secretario General, 23 de marzo de 2020.

atenderse las necesidades de un previsible crecimiento de la demanda de educación superior a medio plazo, al tiempo que se redoblan los esfuerzos para paliar el impacto que el empobrecimiento de una parte significativa de la población por causa de la pandemia (que la CEPAL estima en 35 millones de personas en la región) pueda tener en la equidad en el acceso a la educación superior.

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.

2. Forjar un consenso nacional para una estrategia de fomento de la recuperación y de la innovación de la educación superior

Los gobiernos, las conferencias de rectores, las agencias de aseguramiento de la calidad y los consejos nacionales de educación, con la participación de los sindicatos docentes y no docentes y las organizaciones de estudiantes deberían promover cuanto antes un consenso acerca de una estrategia nacional de salida de la crisis para la educación superior. Esta estrategia debería no solo fomentar la recuperación, allí donde los impactos de la crisis se hayan dejado sentir más, sino también el aprendizaje de las lecciones obtenidas, así como el fomento de la innovación, reflexionando acerca de la vigencia del modelo tradicional de educación superior. Semejante estrategia debería contemplar:

1. Principios y orientaciones compartidas para garantizar la protección del derecho a la educación superior.
2. Medidas de apoyo a las IES para sostener sus esfuerzos en materia de diagnóstico, compensación y nivelación de los logros de aprendizaje de los estudiantes.
3. Mecanismos de refuerzo de la resiliencia de las IES ante futuras crisis, con especial atención al desarrollo de sus capacidades técnicas, tecnológicas y pedagógicas para usar apropiadamente metodologías no presenciales, así como sus capacidades de seguimiento de los estudiantes, en particular los más vulnerables.
4. Un debate nacional sobre las lecciones aprendidas de la crisis para la educación superior, sacando partido de los debates y de las experiencias internacionales y contribuyendo a generar, siempre que sea posible, consensos y acuerdos regionales e internacionales.
5. Una comunicación compartida y eficaz de los mensajes hacia la opinión pública.

3. Dotarse de un entorno normativo claro en la reapertura de las aulas y comunicarlo adecuadamente para generar seguridad

La situación de excepcionalidad que viven todos los actores de la educación superior conlleva muchas incertidumbres acerca de qué sucederá cuando se reabran las IES para

la enseñanza presencial. Es muy importante que, en el contexto de un consenso nacional, se anuncien cuanto antes las medidas que se tomarán para la salvaguarda de la calidad y de la equidad en la educación superior, al tiempo que se salvaguarda la salud pública. Por medio de la máxima transparencia y difusión se trata de ofrecer un marco regulatorio que genere seguridad en aquellas áreas que mayor controversia generan. En concreto, debe conseguirse que profesorado, personal administrativo y de servicios, y estudiantes puedan ubicarse en el nuevo contexto conociendo de antemano las disposiciones, los procesos y los mecanismos diseñados para reemprender las actividades docentes. Concretamente:

- a. ¿Deben postergarse los exámenes de acceso a la educación superior? En aquellos países donde la duración de la pandemia afecta el calendario de los exámenes de acceso, es preferible posponer hasta la fecha más tardía posible su celebración y, solo en el caso en que esto no sea posible, o bien establecer mecanismos alternativos a los exámenes (por ejemplo, la estimación de la nota del examen a partir de las cualificaciones obtenidas en los últimos cursos) o su celebración en plataformas tecnológicas, lo cual exigirá una enorme complejidad. Deberá prestarse especial atención a los mecanismos de ingreso diferenciado que benefician a poblaciones vulnerables para no comprometer su realización. La supresión total del requerimiento del examen puede convertirse en un estigma para toda una generación de estudiantes. La opción de diseñar fórmulas innovadoras no debe descartarse; una opción, que se ha propuesto en Inglaterra, consiste en basarse en los logros obtenidos durante la secundaria superior, para establecer una predicción de la nota que se hubiera obtenido, dejando en manos del estudiante recurrir a una segunda convocatoria para mejorar el resultado obtenido por esta predicción. La utilización de las cualificaciones como predictor es una antigua práctica en el Estado de Texas (Estados Unidos) y crecientemente lo es en Chile y en otros países; en todos estos casos los estudios demuestran que su uso tiene una alta capacidad predictiva para seleccionar a los mejores estudiantes en sus contextos; al hacerlo, estos mecanismos aportan directamente al objetivo de inclusión y equidad puesto que seleccionan a los mejores sin discriminación basada en características socioeconómicas, étnicas, de género o cualquier otra que represente motivos prohibidos de discriminación;
- b. ¿Deben empezar todos los estudiantes a asistir a clase al mismo tiempo? Las decisiones que ya se están tomando en relación con la apertura de las escuelas en algunos países (Alemania, China, Dinamarca, por ejemplo) muestran que es del todo impensable que en la reapertura se recuperen los horarios y las agrupaciones de estudiantes que existían anteriormente. Las restricciones relativas a la distancia física entre estudiantes se traducirán en el desdoblamiento de grupos e, inevitablemente, en la reducción del número de horas presenciales por grupo. Por otra parte, la experiencia escolar también muestra que la apertura no afecta por igual a todos los estudiantes de todos los cursos, sino que se concede prioridad a aquellos que están terminando un ciclo; en el caso de las IES, esto se traduciría en dar prioridad de acceso a las aulas a aquellos estudiantes que están en el último curso previo a su graduación.
- c. ¿Cuándo y cómo debe completarse la formación práctica en centros de trabajo? Las prácticas curriculares externas, que los rectores de las IES españolas, por

ejemplo, han propuesto que se consideren completas si dio tiempo a realizar como mínimo el 50% antes de la suspensión de las actividades presenciales. Mencione particularmente merecen los estudiantes de ciencias de la salud y de educación, puesto que sus entornos típicos de prácticas probablemente no funcionen con normalidad hasta bien después de terminado el confinamiento;

d. El calendario académico y, en particular, si se da ya por finalizado el semestre. En este sentido, ¿Debería promoverse la repetición de curso? En el supuesto de que el cese de las actividades presenciales se acerque o supere un trimestre académico, el debate sobre la repetición de curso emergerá. Esta opción debería descartarse porque sus beneficios para los estudiantes y para el sistema son nulos. Por el contrario, debería centrarse la atención sobre los mecanismos de compensación y de nivelación y, eventualmente, una extensión de la duración del curso académico, alargando su duración.

4. Comprometerse con la cooperación internacional

Ante una crisis que no conoce fronteras, la cooperación internacional desde la perspectiva del multilateralismo es más crucial que nunca. Esta cooperación es importante en el sector de la educación superior no solo por su impacto en la movilidad internacional, sino porque, por encima de todo, es el único camino posible para aprender más rápidamente qué es lo que ha funcionado en el contexto de la crisis, por qué y bajo qué circunstancias, y de forjar alianzas que, ante futuras crisis, permitan actuar de forma coordinada y con mayor eficiencia.

Concretamente, la cooperación internacional debe orientarse a:

- Favorecer el aprendizaje político entre pares;
- Generar alianzas que favorezcan la resiliencia de los sistemas de educación superior;
- Compartir recursos y soluciones tecnológicas; y
- Dar mejor cobertura jurídica internacional a la movilidad académica

C. Un marco de referencia para el día después: Estrategias y medidas recomendadas a escala institucional

La puesta en práctica de los principios anteriores puede adoptar estrategias distintas en función de los contextos y aprovechar las lecciones aprendidas de la planificación educativa para la salida de una situación de crisis (UNESCO, 2020). Es crítico contar con un marco de referencia que presente la salida de la crisis como un proceso con distintas fases sucesivas, cada una de ellas con distintas prioridades. 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.

El gráfico siguiente presenta estas fases y sus respectivas prioridades desde la perspectiva institucional, dando por supuesto que existe, a escala nacional, un entorno político

propicio a una salida de la crisis con calidad y equidad, tal y como se describió anteriormente.

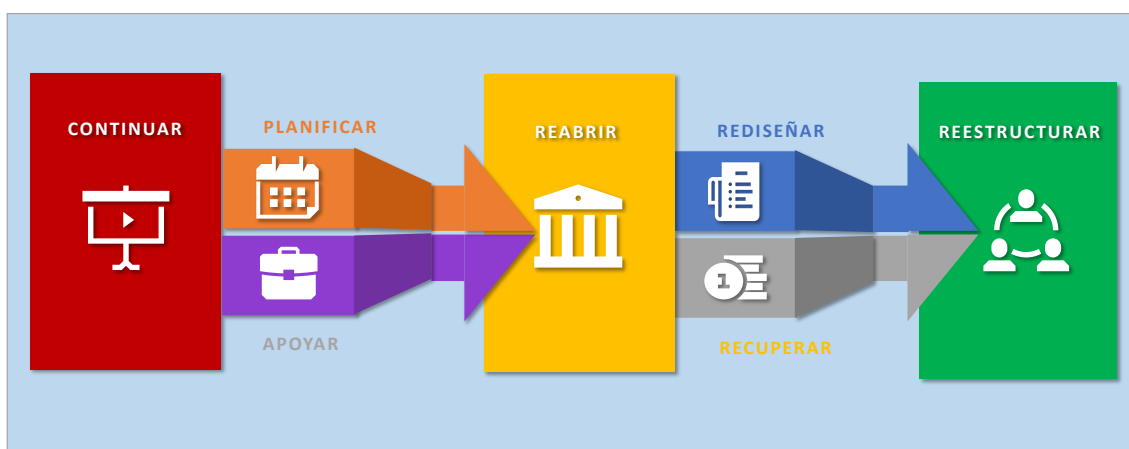


Gráfico 7. Marco de referencia para la salida de la crisis: fases y prioridades.

Fuente: UNESCO IESALC (2020).

A escala institucional, resulta inevitable centrar la atención, en primer lugar, en cómo gestionar los procesos, en particular la continuidad formativa, durante la crisis e inmediatamente después hasta llegar a la reapertura de las instituciones. Pero sería conveniente situar el horizonte en la reestructuración, tan pronto como sea posible, los procesos de enseñanza y aprendizaje, aprovechando las lecciones aprendidas durante la crisis.

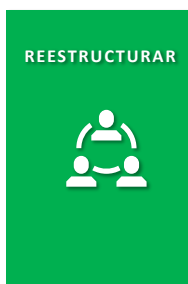
El marco de referencia contempla tres fases distintas y las prioridades en términos de procesos que deben permitir transitar entre estas fases, que son:



1. **Continuar**, a pesar de la crisis sanitaria, garantizando la prestación del servicio en ausencia de posibilidades de presencialidad y, por tanto, la continuidad pedagógica a distancia.



2. **Reabrir**, es decir, facilitar la reapertura de las IES, con las limitaciones que impongan las autoridades sanitarias, para reanudar las actividades pedagógicas presenciales. Esta es la fase en la que la mayoría de los actores sitúan el horizonte deseable.

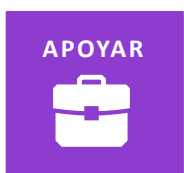


3. **Reestructurar** o, en otras palabras, generalizar un nuevo modelo de organización de los procesos de enseñanza y aprendizaje, típicamente híbrido, para mejorar la calidad del servicio y también la equidad, sacando partido de las lecciones aprendidas durante la fase de continuidad pedagógica. Es una oportunidad que tal vez no todas las IES serán capaces de entrever y aprovechar.

¿Cuáles deberían ser las prioridades para facilitar un tránsito progresivo y modulado entre cada una de estas fases?

1. De la continuidad a la reapertura

Dos deberían ser las prioridades: **apoyar** a estudiantes y profesorado para hacer posible la continuidad pedagógica con calidad y equidad y, en segundo lugar, **planificar** adecuadamente la reapertura.



Centrar los esfuerzos en asegurar la continuidad formativa y garantizar la equidad, generando mecanismos de gobierno, monitoreo y apoyo eficientes, anticipando una reapertura tardía

Los enormes esfuerzos de adaptación a las nuevas modalidades formativas tanto por parte de profesores como de estudiantes requieren igualmente que las IES monitoreen cómo se desenvuelven las actividades docentes y cuáles son las necesidades, de todo orden, que emergen en la comunidad académica. Es conveniente, por lo tanto:

- Dotarse de un gabinete de crisis cuya atención se centre fundamentalmente en la continuidad y la equidad y que incorpore elementos técnicos y pedagógicos, pero también la voz de los principales actores;
- Monitorear y hacer el seguimiento cotidiano de las necesidades que, en cada caso, vayan surgiendo;
- Atender prioritariamente las problemáticas vinculadas a la falta de equipamiento o de conectividad, en la medida de lo posible ofreciendo servicios y aplicaciones para teléfonos celulares; y
- Garantizar que estudiantes y profesores disponen de líneas de apoyo constantes, por vía telefónica o por internet.



Prepararse para varios escenarios alternativos

Semanas después de suspender las actividades presenciales podría parecer que hay que transitar meramente en un compás de espera, hasta que puedan reanudarse las clases. Tomando como referencia lo que está sucediendo en China y en otros países asiáticos, todo parece sugerir que la recuperación de las clases presenciales tomará más tiempo del que se previó inicialmente, posiblemente entre dos y cuatro meses. El hecho de que las clases presenciales sean, precisamente, actividades en grupo conllevará que, en el contexto de medidas de distanciamiento social, su retorno se haga esperar; y, muy probablemente, cuando sea finalmente posible, estará sujeto a condiciones de distanciamiento físico que pueden implicar desdoblamiento de grupos y la creación de horarios alternativos.

En estas circunstancias, los gabinetes de crisis de las IES deben considerar escenarios alternativos, por lo menos en relación con tres factores:

- Las afectaciones de todo tipo (organizativas, pedagógicas) que puede conllevar una postergación de la reapertura más allá de un trimestre, tanto si, en función del calendario de cada país, se trata del primero o del último;
- Las limitaciones de orden sanitario que, muy probablemente, acompañarán la reapertura y que requerirán de ajustes de las aulas y del mobiliario, de los horarios docentes y de los servicios complementarios docentes (bibliotecas) y no docentes (gimnasios, cafeterías, etc.) que es importante prever cuanto antes para tomar medidas anticipadamente. Inevitablemente, estos ajustes tendrán también implicaciones para la plantilla docente, su número y su dedicación; y
- Las implicaciones que todo lo anterior tendrá en las finanzas de la institución, en un contexto de disminución de la demanda, de menor disponibilidad de recursos familiares y, tal vez, de disminución de la inversión pública.

2. De la reapertura a la reestructuración

En este tránsito, que no todas las IES tendrán la capacidad de realizar, las prioridades deberían ser: **recuperar** por medio de estrategias compensatorias las pérdidas en aprendizajes, pensando particularmente en los estudiantes más vulnerables que se hayan encontrado en condiciones difíciles para la continuidad pedagógica y, en segundo lugar, **rediseñar** los procesos de enseñanza y aprendizaje con vistas a la hibridación, es decir, la combinación de actividades presenciales y no presenciales.



Diseñar medidas pedagógicas para evaluar formativamente y generar mecanismos compensatorios de apoyo al aprendizaje de los estudiantes en desventaja

¿Cómo validar los aprendizajes realizados a distancia? La recomendación inevitable es que se realicen pruebas diagnósticas de evaluación en cada uno de los cursos para situar el nivel de competencias de cada estudiante con relación a lo que sería razonablemente esperable. Es muy importante que estas pruebas sean formativas en el sentido de que orienten las respuestas docentes y que éstas permitan diferenciar adecuadamente los distintos niveles de logro de los estudiantes. Existen diversos instrumentos para evaluación a distancia que pueden ser eficaces, aunque una cuestión todavía no totalmente resuelta es la verificación de la identidad del estudiante. De nuevo, la tecnología puede ser utilizada como una herramienta de apoyo para la personalización de las actividades de nivelación. Aunque existen herramientas tecnológicas muy sólidas de evaluación, parece más recomendable, y fácil de gestionar, modificar los instrumentos para favorecer una evaluación más abierta y asincrónica²⁸.

En este sentido, hay algunas estrategias que, a pesar de ser infrecuentes en educación superior, pueden dar buenos frutos como, por ejemplo:

- Tutorización individualizada;
- Grupos reducidos de aprendizaje para la nivelación en materias críticas por su carácter instrumental; y
- Escuelas de verano (o de invierno) que ofrezcan seminarios compensatorios. Inevitablemente, la puesta en marcha de iniciativas como éstas conlleva un coste asociado nada despreciable, pero los beneficios en términos de calidad de aprendizajes y de equidad, sobrepasan con mucho los costes.



Documentar, reflexionar, generalizar

1. Documentar los cambios pedagógicos introducidos y sus impactos

Las IES deberían, en un ejercicio de transparencia, documentar desde el primer momento las medidas y los cambios realizados para promover el aprendizaje de los estudiantes a distancia. En este sentido, orientaciones y recomendaciones como las que ha distribuido el Departamento de Educación de los Estados Unidos o el Ministerio de Educación del

²⁸ Informe de iniciativas y herramientas de evaluación online universitaria en el contexto del Covid-19 elaborado por: Manuel González, Ernest Marco y Toret Medina:
https://www.usal.es/files/Informe_modelos_evaluacion_Gabinete_ministro_universidades.pdf

Perú pueden ser muy útiles. Esta documentación será, probablemente, requerida en algún momento por las agencias de aseguramiento de la calidad para certificar los procesos.

2. Promover la reflexión interna sobre la renovación del modelo de enseñanza y aprendizaje

Finalmente, las IES habrán perdido una gran oportunidad si no se paran a reflexionar internamente, con la participación de estudiantes y profesores, acerca de las lecciones aprendidas durante la crisis sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje. La pregunta crítica es si la experiencia adquirida puede capitalizarse para un rediseño de estos procesos, maximizando las ventajas de las clases presenciales al tiempo que se extrae mayor partido de las tecnologías, y, en segundo lugar, hasta dónde quiere o puede llegar cada institución.

Esta reflexión podrá llevarse mejor a cabo si las IES cuentan con oficinas de innovación y apoyo pedagógico cuyo papel, además de desarrollar las competencias pedagógicas del profesorado, es el de fomentar la innovación pedagógica y acumular y diseminar las evidencias que resulten de su evaluación.

Se acostumbra a decir que en cada crisis hay siempre una oportunidad. Tal vez, en este caso, sea la de la revisión pedagógica. Es de esperar, en este sentido, que sean muchas las IES que emprendan el camino de una necesaria renovación pedagógica que favorezca tanto la calidad como también la equidad.

3. Aprender de los errores y escalar la digitalización, la hibridación y el aprendizaje ubicuo

Muchos 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. El recurso a tecnologías que exigen conectividad estable y con ancho de banda tiene un especial impacto en los sectores más vulnerables. El acceso a internet no siempre es posible y cuando lo es, la conectividad muchas veces tiene deficiencias. Las clases que se transmiten en *streaming*, por ejemplo, son de mayor dificultad de acceso por la cantidad de datos que gastan y la calidad de conectividad que demandan. En este sentido, la virtualización tiene un especial impacto en los estudiantes en desventaja social y económica que solo recientemente se han beneficiado de los procesos de democratización y masificación en el ingreso a la educación superior. Siendo la virtualización la principal herramienta educativa para sostener el funcionamiento de la educación, debe considerarse la enorme brecha digital. Su existencia debe ser reconocida, no para impedir la virtualización, sino para diseñar estrategias y mecanismos de apoyo que ayuden a combatirla con más intensidad aún.

Pensando en el futuro hay que partir del principio del realismo y generar estrategias que no confíen solo en una única tecnología, sino que combinen varias para garantizar que se llega a todos los estudiantes o, lo que es tanto o más importante, que las soluciones tecnológicas no perjudican a quienes ya parten de una situación de desventaja. Cada IES, y probablemente cada disciplina, deben encontrar la combinación de tecnologías y recursos más apropiadas para mejorar el impacto pedagógico. No es necesario pensar en

posibles crisis futuras para tener una aproximación diversificada al uso de tecnologías en la educación superior: basta hacer un ejercicio de realismo aplicando el principio de que hay que invertir más esfuerzos en aquellas tecnologías, recursos didácticos y soportes que están al alcance de todos para mejorar la calidad de la docencia presencial y promover metodologías híbridas, es decir, que combinan lo mejor de la presencialidad con el potencial de las tecnologías como soporte para la renovación y la mejora pedagógicas.

Al mismo tiempo, en el marco de políticas públicas nacionales y con el apoyo de las industrias y de las compañías de telecomunicaciones, hay que promover la innovación, aprovechando el potencial de la digitalización para hacer realidad el principio del aprendizaje ubicuo o móvil, cuyas ventajas para la educación superior han sido objeto de múltiples estudios (Aljawarneh, 2019; Pimmer, Mateescu, &Gröhbiel, 2016). En la práctica, esto implica:

1. Reconocer el potencial de los teléfonos celulares como herramientas de comunicación y de aprendizaje, así como de acompañamiento y seguimiento socioemocional de los estudiantes. En la mayor parte de los países, los estudiantes de educación superior cuentan con los dispositivos, aunque con configuraciones a veces muy básicas, pero su uso pedagógico ha sido en muchos casos vituperado.
2. Promover la mejora de las condiciones para acceder a equipamientos y, sobre todo, a paquetes de conectividad móvil que faciliten que los estudiantes y el profesorado mejoren su capacidad tecnológica. En este sentido, el coste de la conectividad es crítico para promover el aprendizaje móvil. En algunos países, particularmente en África occidental, algunas compañías de telecomunicaciones ofrecen la gratuidad en el uso de datos para aplicaciones y servicios educativos. En Ruanda son las dos compañías principales de telecomunicaciones las que se han comprometido a hacerlo. Esta es una posibilidad que los gobiernos deberían promover a escala nacional. En América Latina algunas universidades como la Universidad de Panamá, por ejemplo, también han pactado con proveedores de telefonía móvil para que todas las descargas efectuadas desde sus dominios en Internet no computen contra los planes contratados, a título individual, por los propios estudiantes.
3. Recuperar programas de radio y televisión y digitalizarlos para que sean accesibles a través de canales educativos y, alternativamente, también como podcasts.
4. 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 IES. Hay muchas lecciones que aprender de la experiencia internacional acumulada con los MOOCS.
5. Desarrollar las capacidades de los docentes, ofreciendo incentivos y apoyos apropiados, para que el uso de soluciones y recursos tecnológicos que pueden mejorar la calidad de su trabajo se extienda.

6. Redefinir las modalidades contractuales de los docentes, teniendo en cuenta las implicaciones del teletrabajo académico y la docencia en línea que, sin duda, entrarán a formar parte de la nueva cotidianeidad de las IES.
7. Promover la reflexión ética acerca de la integridad académica, la propiedad intelectual o el uso de datos privados en los programas virtuales.

Referencias

- Blackman, A., Ibáñez, A. M., Izquierdo, A., Keefer, P., Moreira, M. M., Schady, N., & Serebrisky, T. (2020). *La política pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cohen, A. (2017). Analysis of student activity in web-supported courses as a tool for predicting dropout. *Educational Technology Research and Development*, 65, 1-20.
- Dal Molin, M., & Masella, C. (2016). Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues. *Journal of Management & Governance*, 20(4), 823-849.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads : Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- Laaser, W., & Toloza, E. A. (2017). The changing role of the educational video in higher distance education. *The International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 18(2).
- Maldonado, A., Cortés, C., & Ibarra, B. (2016). *Patlani. Encuesta mexicana de movilidad internacional estudiantil*. México DF: ANUIES.
- Sanz, I., Sáinz, J., & Capilla, A. (2020). *Efectos de la crisis del coronavirus en la educación*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Stukeley, W. (1752). *Memoir of Sir Isaac Newton's Life*. London: Royal Society.
- UNESCO IESALC. (2019). La movilidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades de un Convenio renovado para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas (Vol. 1). Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la educación superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- Watts, L. (2016). Synchronous and asynchronous communication in distance learning: A review of the literature. . *Quarterly Review of Distance Education*, 17(1), 23-32.
- Xiao, J. (2018). On the margins or at the center? Distance education in higher education. *Distance Education*, 39(2), 259-274.
- Yen, S. C., Lo, Y., Lee, A., & Enriquez, J. (2018). Learning online, offline, and in-between: comparing student academic outcomes and course satisfaction in face-to-face, online, and blended teaching modalities. *Education and Information Technologies*, 23(5), 2141-2153.