RESUMEN EJECUTIVO

# COVID-19: IMPACTO EN LA EDUCACIÓN Y RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

MAYO DE 2020

GRUPO BANCO MUNDIAL
Educación

La pandemia del COVID-19 (coronavirus) representa una amenaza para el avance de la educación en todo el mundo debido a que produce dos impactos significativos: i) el cierre de los centros escolares en casi todo el mundo y ii) la recesión económica que se produce a partir de las medidas tendientes a controlar la pandemia. Si no se realizan esfuerzos importantes para contrarrestar sus efectos, el cierre de escuelas provocará una pérdida de aprendizajes, un aumento en la deserción escolar (también conocida como abandono escolar) y una mayor inequidad. La crisis económica que afecta a los hogares, agravará el daño, pues vendrá acompañada de menor oferta y demanda educativa. Estos dos impactos tendrán, en conjunto, un costo a largo plazo sobre el capital humano y el bienestar.

Sin embargo, si los países reaccionan con rapidez para apoyar el aprendizaje continuo, pueden mitigar el daño e incluso convertir la recuperación en una nueva oportunidad. Las respuestas en materia de política pública para lograr eso pueden resumirse en tres etapas que se superponen: enfrentar la pandemia, gestionar la continuidad, y mejorar y acelerar el aprendizaje. El objetivo de los sistemas educativos al implementar estas políticas debe ser recuperarse pero sin repetir el pasado, dado que en muchos países la situación antes de la pandemia ya se caracterizaba por un aprendizaje demasiado bajo, altos niveles de inequidad y avances lentos. Ahora, los países tienen la oportunidad de "reconstruirse mejor": pueden utilizar las estrategias más efectivas de recuperación de la crisis como base para introducir mejoras a largo plazo en áreas como las evaluaciones, la pedagogía, la tecnología, el financiamiento y la participación de los padres.

PHOTO BY © AISHA FAQUIR/WORLD BANK

# Agradecimientos

Este informe fue elaborado por un equipo principal dirigido por Halsey Rogers y Shwetlena Sabarwal, con la participación de Ciro Avitabile, Jessica Lee, Koji Miyamoto, Soren Nellemann y Sergio Venegas Marin, y con la orientación general de Jaime Saavedra (director mundial de Prácticas Mundiales de Educación). También colaboraron Hanna Alasuutari, Joao Pedro Azevedo, Kaliope Azzi-Huck, Sajitha Bashir, Roberta Malee Bassett, Michael Crawford, Amanda Devercelli, Koen Martijn Geven, Marcela Gutierrez Bernal, Radhika Kapoor, Victoria Levin, Julia Liberman, Diego Luna Bazaldua, Laura McDonald, Harry Patrinos y Tigran Shmis. El equipo se benefició de los comentarios realizados por Cristian Aedo, Omar Arias, Steve Commins, Deon Filmer, Roberta Gatti, Salina Giri, Xiaoyan Liang, Toby Linden, Nadir Mohammed, Innocent Mulindwa, Quynh Nguyen, Louise Ruskin, Janssen Teixeira, Lianqin Wang y otros miembros del grupo de la Práctica Global de Educación que participaron en los debates referidos a este trabajo.

PHOTO BY: © AISHA FAQUIR/WORLD BANK

# Resumen

**Incluso antes de la pandemia de COVID-19, el mundo ya enfrentaba una crisis de aprendizajes.** Antes de la pandemia, 258 millones de niños y jóvenes en edad escolar estaban fuera de la escuela[1]. Y una baja calidad educativa significaba que muchos de los niños que estaban escolarizados aprendían demasiado poco. La tasa de pobreza de aprendizajes en los países de ingreso bajo y de ingreso mediano era del 53 %, lo que significaba que más de la mitad de los niños de 10 años no podían leer y comprender un relato sencillo adecuado para su edad[2]. Peor aún, la crisis no estaba distribuida de manera equitativa: los niños y jóvenes más desfavorecidos eran quienes menos acceso tenían a la escuela, con tasas de deserción escolar más altas y mayores déficits en el aprendizaje[3]. Todo esto significa que el mundo ya estaba bastante alejado de poder cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 que compromete a todas las naciones a garantizar que, entre otros objetivos ambiciosos, "todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad".

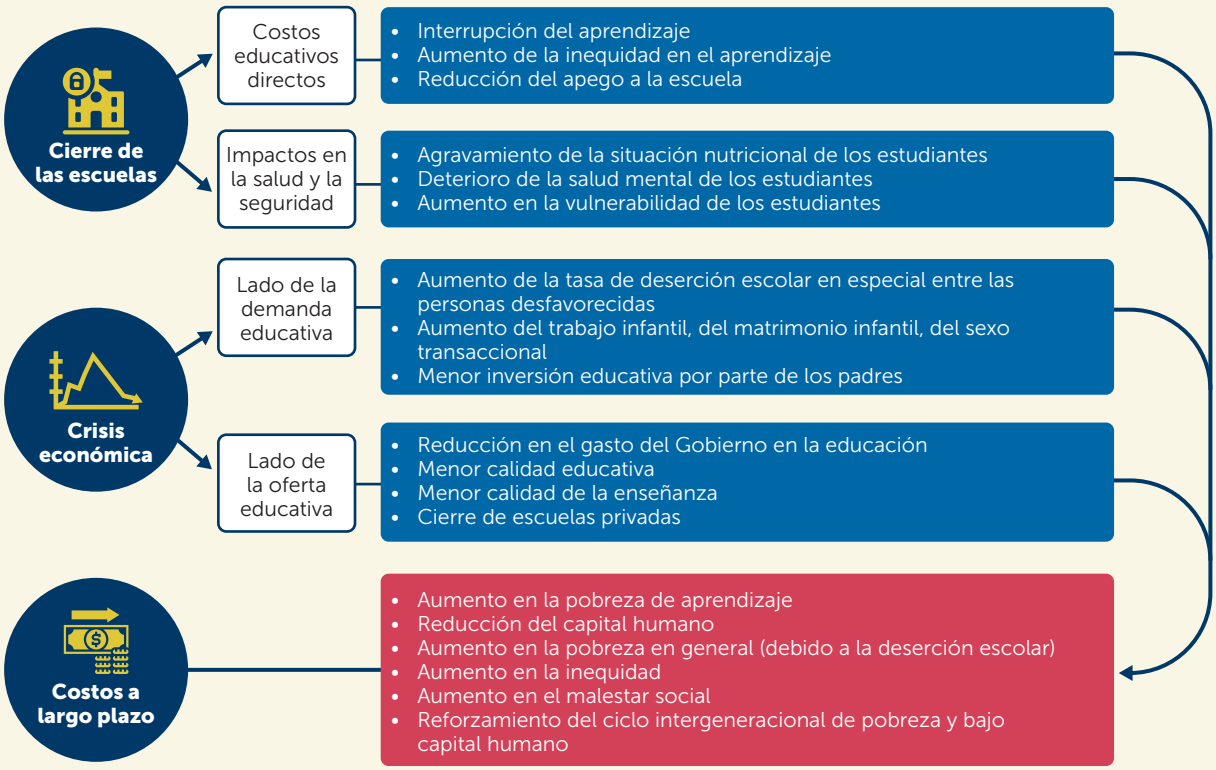
**La pandemia de COVID-19 amenaza con deteriorar aún más los resultados educativos.** La pandemia ya ha tenido un enorme impacto en la educación con el cierre de las escuelas en casi todos los lugares del planeta, en lo que representa la crisis simultánea más importante que han sufrido todos los sistemas educativos del mundo en nuestra época. El daño será aún más grave a medida que la emergencia de salud se traslade a la economía y provoque una profunda recesión mundial. Más adelante se describen estos costos que tendrá la crisis.

**Sin embargo, es posible contrarrestar estos impactos y convertir la crisis en oportunidad.** El primer paso es sobrellevar correctamente el periodo de tiempo en el cual las escuelas permanecen cerradas a fin de proteger la salud y la seguridad y hacer lo posible por evitar la pérdida de aprendizaje en los estudiantes mediante la educación a distancia. Al mismo tiempo, es necesario que los países comiencen a planificar la reapertura de las escuelas. Esto significa evitar deserciones, garantizar condiciones escolares saludables y utilizar nuevas técnicas para promover la rápida recuperación del aprendizaje en áreas clave una vez que los estudiantes hayan regresado a la escuela. A medida que el sistema escolar se estabilice, los países podrán utilizar la innovación del período de recuperación para "reconstruirse mejor" y acelerar el aprendizaje. La clave: no repetir las fallas que tenían los sistemas antes de la pandemia, sino apuntar a construir sistemas más adecuados que permitan que todos los estudiantes aprendan de manera acelerada.

## Impactos mundiales en la educación sin precedentes

**El doble impacto del cierre de las escuelas y de la recesión mundial podría tener costos a largo plazo para la educación y el desarrollo si los gobiernos no reaccionan con rapidez para contrarrestarlos.** El cierre de escuelas provocará una pérdida de aprendizajes, un aumento en la cantidad de deserciones escolares y una mayor inequidad; la crisis económica, que afecta a los hogares, agravará el daño, pues vendrá acompañada de menor oferta y demanda educativa. Estos dos impactos, en conjunto, tendrán un costo a largo plazo sobre la acumulación de capital humano, las perspectivas de desarrollo y el bienestar (véase el gráfico 1).

***Gráfico 1.1: Crisis de la educación***



**Cierre de las escuelas:** Hasta finales de abril, se habían cerrado establecimientos escolares en 180 países y el 85 % de los estudiantes de todo el mundo no estaban asistiendo a la escuela[4]. Si no se aplican políticas enérgicas, esto tendrá costos inmediatos tanto sobre el aprendizaje como sobre la salud de niños y jóvenes:

- **El aprendizaje se reducirá y aumentarán las deserciones escolares, en especial, entre las personas más desfavorecidas.** En su gran mayoría, los estudiantes dejarán de aprender las materias académicas. La reducción del aprendizaje puede ser mayor en el caso de los niños en edad preescolar, ya que es menos probable que sus familias le den prioridad a su aprendizaje durante el cierre de las escuelas. La inequidad en el aprendizaje aumentará, dado que solo los estudiantes de familias más acomodadas y educadas tendrán apoyo para seguir aprendiendo en casa. Por último, el riesgo de deserción escolar aumentará, pues el apego de los estudiantes vulnerables a la escuela se puede reducir ante la falta de exposición a docentes que los motiven.
- **La ausencia del apoyo y de la estructura que brindan las escuelas también afectará la salud y la seguridad.** Estarán en juego la nutrición y la salud física de los estudiantes, ya que alrededor de 368 millones de niños de todo el mundo dependen de programas de alimentación escolar. También puede sufrir la salud mental de los estudiantes debido al aislamiento que deben mantener durante el período de distanciamiento social y los efectos traumáticos de la crisis sobre las familias. Además, es posible que los jóvenes que no van a la escuela tengan comportamientos más peligrosos y que aumente la fertilidad adolescente.

**Crisis económica:** Según los pronósticos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mundial se retraerá un 3 % en 2020, mucho más que durante la crisis financiera mundial de 2008-09[5]. Esta crisis acarreará graves consecuencias tanto para los Gobiernos como para las familias, y golpeará tanto al sector de la demanda como al de la oferta educativa:

- **La deserción escolar aumentará** y muchos de estos estudiantes abandonarán la escuela para siempre. La tasa más alta de deserción escolar se concentrará en los grupos vulnerables. Cuando las escuelas reabrieron luego de cerca de un año académico de cierre debido a la crisis del ébola en Sierra Leona, la probabilidad de que las niñas fueran a la escuela era de 16 puntos porcentuales menos. Es probable que la mayor tasa de deserción sea acompañada por un aumento en el trabajo infantil y en los matrimonios infantiles de niños y adolescentes.
- **El impacto sobre el aprendizaje será aún mayor** debido a las presiones económicas sobre los hogares. Incluso en el caso de los estudiantes que no abandonen la escuela, sus hogares podrán pagar menos por insumos escolares (como libros o clases particulares) hasta que la economía se recupere. Además, es posible que muchos padres cambien a sus hijos de escuelas privadas a públicas, lo que sobrecarga los sistemas públicos y reduce su calidad.
- **Del lado de la oferta, el impacto económico golpeará a escuelas y docentes.** Las presiones fiscales conllevarán la caída en inversiones educativas, lo que reducirá los recursos disponibles para los docentes. Además, la calidad educativa sufrirá (sea mientras se brinde educación en línea o cuando se reinicien las clases), ya que la crisis de salud afectará a algunos docentes de manera directa y otros sufrirán presiones económicas debido a recortes salariales o demoras en los pagos. La falta de evaluaciones a los estudiantes durante los cierres implica que los docentes estarán a ciegas con respecto al aprendizaje al mismo tiempo que tratan de apoyar a sus alumnos a distancia. Por último, la oferta escolar puede contraerse a medida que la falta de ingresos obligue a las escuelas privadas a cerrar.

**Costos a largo plazo:** Si estos impactos no se controlan, tendrán costos a largo plazo tanto en los estudiantes como en la sociedad. Dado el probable aumento en la pobreza de aprendizajes, esta crisis podría impedirle a toda una generación hacer realidad su verdadero potencial. Los estudiantes que deban abandonar la escuela o que experimenten reducciones significativas en el aprendizaje tendrán menores niveles de productividad y de ingresos durante toda su vida. La inequidad aumentará porque es probable que estos impactos sean mayores para los estudiantes provenientes de hogares pobres y vulnerables. Los niños que necesitan más educación para salir de la pobreza serán quienes, probablemente, estén más privados de ella debido a la crisis. Esta caída en las perspectivas económicas podría causar, a su vez, un aumento en las actividades delictivas y en los comportamientos peligrosos.

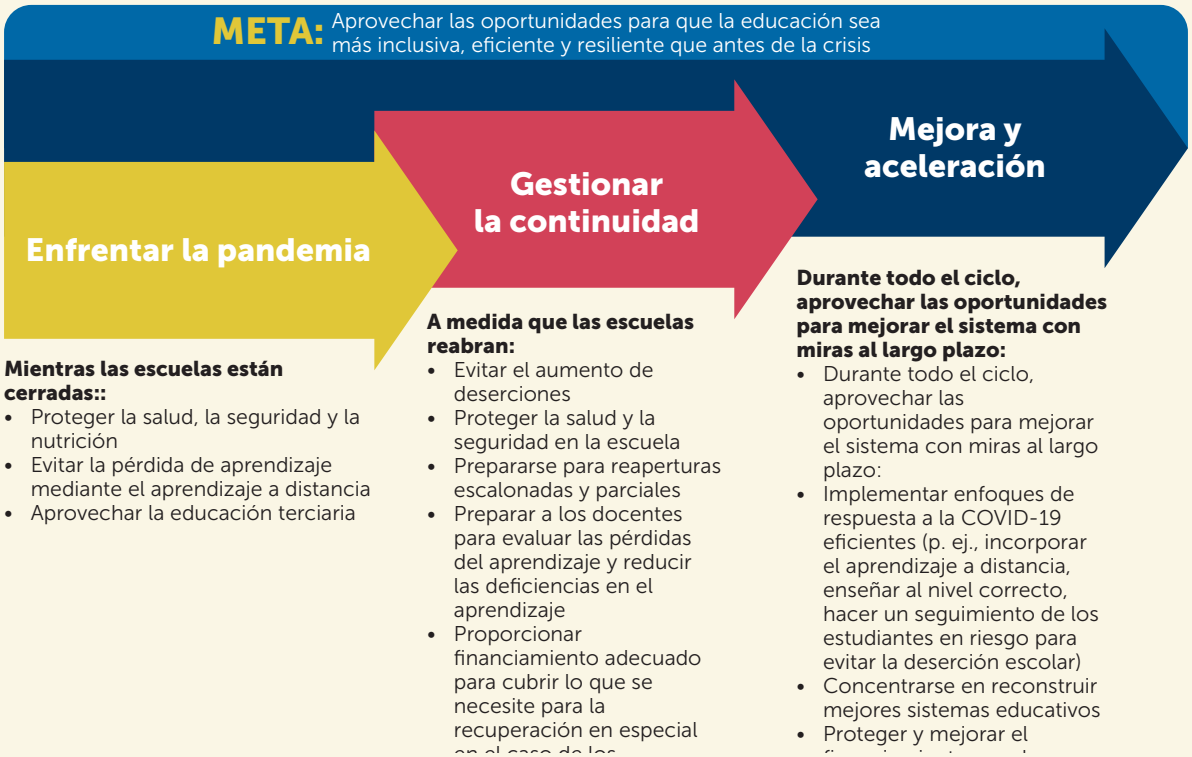
El malestar social entre los jóvenes también podría aumentar: en muchos países de ingreso bajo y de ingreso mediano, la combinación de una masa de población joven con perspectivas de pobreza puede ser explosiva. Estos efectos adversos pueden mantenerse durante mucho tiempo, ya que el menor capital humano en la actual cohorte de estudiantes (concentrada entre los más desfavorecidos) perpetúa el ciclo vicioso de pobreza e inequidad.

## De la crisis a la oportunidad: Detener el daño y reconstruir mejor

**Estas graves consecuencias (y en especial, los impactos a largo plazo) no son inevitables.** No cabe duda de que a corto plazo los costos para la educación, y para prácticamente todo aquello que la sociedad valora, serán significativos. Sin embargo, si los países reaccionan con rapidez para apoyar el aprendizaje continuo, pueden mitigar el daño al menos en parte. Y con la planificación y las políticas correctas, pueden aprovechar la crisis como una oportunidad para crear sistemas educativos más inclusivos, eficientes y resilientes.

**Las políticas para cambiar esta situación pueden agruparse en tres etapas que se superponen: enfrentar la pandemia, gestionar la continuidad, y mejorar y acelerar el aprendizaje (véase el gráfico 2).**

*Gráfico 2.1: Las tres etapas superpuestas de la respuesta educativa*




**Etapa 1: Enfrentar la pandemia. En la primera etapa, cuando los países se enfrentan al cierre repentino de las escuelas, la prioridad es proteger la salud y la seguridad de los estudiantes y evitar la pérdida de aprendizajes.**

- Además de proteger a los estudiantes y a las familias para que no se infecten, muchos países implementan **programas complementarios de nutrición o transferencias monetarias** a fin de asegurarse de que los estudiantes que suelen depender de programas de alimentación escolar no sufran hambre.
- Para evitar la pérdida de aprendizaje, se han implementado **programas de emergencia para aprendizaje a distancia** en todo el mundo, desde Nigeria hasta Noruega. Los mejores programas han aprovechado plataformas (como televisión, radio y teléfonos celulares) que pueden llegar a cada niño, independientemente del ingreso

familiar. Estos enfoques inclusivos son fundamentales: sin políticas explícitas que lleguen a los hogares más desfavorecidos, solo las familias más acomodadas y educadas podrán enfrentar la crisis.

- Además de proporcionar aprendizaje a distancia, los sistemas educativos deben prevenir la deserción escolar de manera proactiva mediante **la comunicación y la ayuda financiera específicamente destinada a los estudiantes en riesgo**. Las actividades de difusión para las familias también pueden ser importantes para orientar y brindar recursos sobre cómo ayudar mejor a los niños en el hogar mientras las escuelas se encuentren cerradas.
- Por último, los países deben **aprovechar sus universidades y otras instituciones de educación superior o terciaria** para que les proporcionen ayuda tecnológica (por ejemplo, para aumentar el aprendizaje a distancia), capacitación rápida (por ejemplo, para enfermeras y técnicos de laboratorio) y acceso al conocimiento mundial.

**Etapa 2: Gestionar la continuidad. A medida que se produce un relajamiento gradual de las normas sobre distanciamiento social, los sistemas necesitan asegurar que las escuelas reabran de manera segura, que la deserción escolar sea lo menor posible y que comience la recuperación del aprendizaje.** Reabrir las escuelas puede ser complejo, con aperturas escalonadas y posibles ciclos de nuevos cierres en caso de brotes de la enfermedad. Es necesario que los sistemas comiencen a planificar para cuando eso ocurra, y que aprendan de la experiencia de sistemas como los de China y Singapur, que ya han pasado por ese proceso. Además de garantizar que las escuelas sean seguras, hay mucho más por hacer:

- En muchos países de ingreso bajo y de ingreso mediano, antes de proceder a la reapertura deberían realizarse **campañas de reinscripción** para reducir al mínimo la deserción escolar. Los grupos que puedan estar en mayor riesgo de deserción (como niñas o estudiantes de comunidades vulnerables) deben recibir apoyo e información específicamente destinada a ellos.
- Una vez que los estudiantes hayan regresado a la escuela, la prioridad es la **recuperación del aprendizaje** a fin de evitar efectos permanentes en las oportunidades de niños y jóvenes. Para esto deberán aplicarse varias medidas tendientes a revertir las pérdidas de aprendizaje, desde la mejora en las evaluaciones en el aula hasta métodos pedagógicos y planes de estudio más focalizados (para que se pueda enseñar de acuerdo con el nivel de conocimiento que tenga cada estudiante luego del cierre) y el uso combinado de enseñanza y tecnología. Para llevar adelante estas iniciativas se necesitarán orientación y materiales claros para el nivel del sistema educativo de que se trate, así como capacitación específica y práctica para directivos y docentes. También se necesitarán recursos sustanciales, lo que significa que deben protegerse los presupuestos educativos, en un momento en el que las familias tendrán menos posibilidades de apoyar la educación en sus hogares y en el que la demanda sobre las escuelas públicas podría aumentar.

**Etapa 3: Acelerar el aprendizaje. La crisis también ofrece la oportunidad de reconstruir sistemas educativos que sean más sólidos y equitativos que antes.**

- Tras la pandemia, padres, docentes, medios de comunicación, el Gobierno y otros actores habrán **cambiado sus puntos de vista y percepciones** acerca de su papel en el proceso educativo. Por ejemplo, los padres comprenderán mejor la necesidad de trabajar junto con las escuelas para promover la educación de sus hijos. Las diferencias en la equidad se habrán hecho más evidentes, así como la necesidad urgente de reducirlas. Se comprenderá mejor la brecha digital, las diferencias en el acceso a hardware, a conectividad y al software correcto, pero también las enormes dificultades de los docentes con respecto a las habilidades digitales.
- Esto generará una oportunidad. Es importante aprovecharla para **reconstruir mejor**. Las innovaciones que se produzcan en los períodos en los que se enfrenta la situación y se gestiona la continuidad habrán demostrado lo que puede hacerse cuando los países utilizan los enfoques más eficaces y equitativos para reducir las diferencias en el aprendizaje para todos los niños. Es fundamental aprender de estos resultados positivos e integrarlos en los procesos ordinarios, incluso a través de un uso más eficaz de la tecnología en sistemas de aprendizaje remoto, sistemas de alerta temprana para evitar la deserción escolar, pedagogía y planes de estudio para enseñar en el nivel correcto y generar habilidades básicas, y mayor apoyo para padres, docentes y estudiantes (incluido apoyo socioemocional).

PHOTO BY: © SARAH FARHAT/WORLD BANK

## El impulso para mejorar la educación debe comenzar ahora mismo

**Todos los sistemas educativos del mundo se encuentran en modo de respuesta a la emergencia.** Esta reacción es absolutamente correcta, dado lo repentinamente que se presentó esta crisis. La prioridad inmediata es enfrentarla, lo que significa proteger en primer lugar la salud y la seguridad, y luego hacer todo lo posible para que los estudiantes continúen participando mediante la educación a distancia y otros vínculos con la escuela.

**Sin embargo, la planificación de un futuro mejor debe comenzar ya.** Incluso a medida que los sistemas enfrentan el periodo de tiempo en el cual las escuelas permanecen cerradas, deben comenzar a planificar de qué manera se gestionará la continuidad cuando las escuelas reabran y cómo se mejorará y acelerará el aprendizaje. El principio rector debe ser utilizar todas las oportunidades que se presenten en cada etapa para hacer mejor las cosas. Al aprender de las innovaciones y de los procesos de emergencia, los sistemas pueden adaptar e implementar las soluciones más efectivas. Al hacerlo, pueden convertirse en sistemas más eficientes, ágiles y resilientes. Una visión y una acción proactiva ayudarán no solo a reducir el daño que cause la crisis actual, sino que podrían convertir la recuperación en crecimiento real. Las sociedades tienen una verdadera oportunidad de "reconstruir mejor". Deben aprovecharla.

### *Endnotes*

1 Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (*UNESCO*) (2020), "Out of School Children and Youth" (Niños y jóvenes fuera de la escuela), http://uis.unesco.org/en/topic/out-school-children-and-youth (consultado el 17 de abril).

2 Banco Mundial (2019), *Ending Learning Poverty: What Will It Take?* (Cómo poner fin a la pobreza de aprendizaje:¿Qué se necesitará?, Washington, DC: Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32553.

3 Banco Mundial (2018), *Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación,* Washington, DC: Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

4 Banco Mundial (2020), "World Bank Education and COVID-19" (Banco Mundial: Educación y COVID-19), mapa interactivo, 24 de abril, https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/03/24/world-bank-education-and-covid-19

5 FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), *Perspectivas de la economía mundial, abril de 2020*, Fondo Monetario Internacional.

PHOTO BY: © ARNE HOEL/WORLD BANK

PHOTO BY: © DESHAN TENNEKOON/WORLD BANK

GRUPO BANCO MUNDIAL
Educación