

TENDENCIAS EN EDUCACIÓN

Situación laboral y educativa de América Latina en el contexto de la pandemia COVID-19

2020 - 2021

INFORME EJECUTIVO



Internacional de la Educación
América Latina
IEAL

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

Tel **(506) 2234-8404**

Apartado Postal **1867-2050**

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

Página web **www.ei-ie-al.org**

Portal **www.educacionpublica.org**

Observatorio **www.observatorioeducacion.org**

PERSONAL DE LA OFICINA REGIONAL IEAL

Combertty Rodríguez (Coordinador Principal Regional IEAL)

Gabriela Sancho (Coordinadora Regional IEAL)

Gabriel Castro (Coordinador Regional IEAL)

Bolívar Rojas (Comunicación)

Verónica Leitón (Administrativo)

Jacqueline Calderón (Administrativo)

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN INTEGRADO POR

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

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

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

Revisión filológica: **Lucía Zúñiga Solano**

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

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

 /ie.americalatina  /inteducacion  /ieal  /internacionaldelaeducación



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



TENDENCIAS EN EDUCACIÓN

*Informe Ejecutivo: Situación laboral y educativa de América Latina
en el contexto de la pandemia COVID-19*

Contenidos

Carta del Presidente del comité regional Hugo Yasky	4
Prólogo de Adriana Puiggrós	8
Introducción	12
Los mercados de trabajo en contexto de pandemia COVID-19. políticas e impactos en el empleo y en los ingresos	16
Características estructurales y tendencias previas de los mercados de trabajo en América Latina	17
Medidas tendientes a preservar puestos de trabajo y sostener los ingresos familiares	19
Impacto de la pandemia COVID-19 en la actividad económica y el mercado de trabajo	21
Sistemas educativos nacionales y trabajo docente en contexto de pandemia COVID-19	29
Los sistemas educativos nacionales: los roles del estado, de los proveedores privados y de los organismos internacionales	30
Situación del trabajo docente en contexto de pandemia	39
Procesos de privatización y mercantilización de las universidades de América Latina y el Caribe en contexto de pandemia	42
Los sistemas de educación superior regionales hasta la llegada de la pandemia: Privatización, mercantilización, desigualdades de acceso y desarrollo dispar de la educación a distancia	45
Actores, discursos y acciones en el contexto de pandemia en el nivel universitario	48
Conclusiones (Tendencias)	57
Glosario de siglas	60
Bibliografía	60

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

HUGO YASKY

Hugo Yasky es maestro, líder sindical y político argentino.

Es el presidente del Comité Regional de la Internacional de la Educación América Latina y diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires.

Hugo Yasky es Secretario General de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y exsecretario general de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Prólogo

ADRIANA PUIGGRÓS

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

³ Integrado por Yamile Socolovsky, Lucia Trotta, Daniela Atairo y Aldana Rodríguez Golisano.

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

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

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

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

⁴ Informe coordinado por CIFRA de CTA.

⁵ Informe coordinado por el IIPMV de CTERA.

⁶ Informe coordinado por el IEC de CONADU.

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

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

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

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

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

**LOS MERCADOS
DE TRABAJO
LATINOAMERICANOS
EN TIEMPOS DE PANDEMIA
POLÍTICAS E IMPACTOS
EN EL EMPLEO Y LOS
INGRESOS**

Características estructurales y tendencias previas de los mercados de trabajo en América Latina

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

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

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

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

Por otra parte, la preexistencia de niveles de pobreza abismalmente superiores a los de los países desarrollados, que implican que esta crisis golpee sobre hogares que

ya atravesaban situaciones de penurias previas y que contaban con menores activos, menores ahorros y posibilidades para enfrentar las condiciones de aislamiento y disminución de ingresos. También en materia de pobreza las distancias entre países son significativas: desde incidencias inferiores al 5% en Chile y Uruguay hasta valores cercanos o superiores al 30% en Colombia y Nicaragua, según la medición del Banco Mundial que cuantifica el porcentaje de la población cuyo ingreso per cápita medio se ubica por debajo de 5,5 dólares (PPA) por día.

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

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

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

Medidas tendientes a preservar puestos de trabajo y sostener los ingresos familiares

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

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

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

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

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

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

En relación con este tipo de políticas, algunos países implementaron criterios de cobertura más universales de apoyo a los ingresos, cubrieron una gran parte de la población y a los hogares con trabajadores informales, como Argentina y Brasil, mientras que otros se focalizaron en grupos específicos, como Chile –particularmente en los primeros meses– y Paraguay.

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

Impacto de la pandemia COVID-19 en la actividad económica y el mercado de trabajo

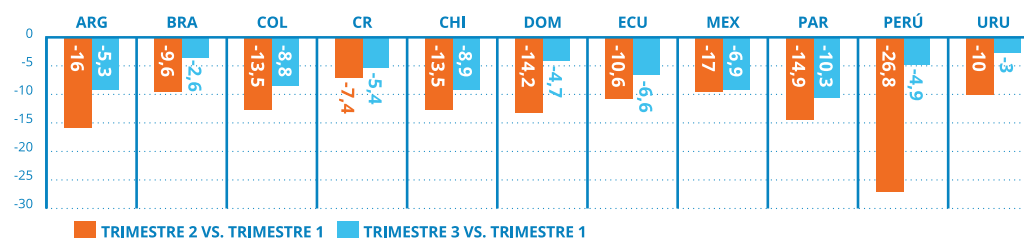
Desde que se confirmó a finales de febrero el primer caso de infección con coronavirus COVID-19 en la región, la enfermedad se extendió rápidamente a todos los países y con igual velocidad se expandieron sus efectos económicos, dadas las limitaciones a la circulación de personas –sea con cuarentenas,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

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

Aunque la pandemia estuvo lejos de ser erradicada, la cantidad de infectados tendió a disminuir en la segunda parte del año⁷ y se relajaron las restricciones al funcionamiento de las actividades económicas. En este marco, en el tercer trimestre el conjunto de estas economías experimentó una recuperación relativa en relación con el derrumbe previo. Los niveles de actividad económica, de todos modos, se ubican por debajo de los niveles prepandemia en todos los países. Las tasas de caída respecto del primer trimestre van desde el 2,6% en Brasil hasta el 10,3% en Paraguay.

⁷ Como es sabido, los contagios volvieron a recrudecer, en algunos países incluso con mayor intensidad que la que habían tenido en su peor momento, desde las últimas semanas de 2020.

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

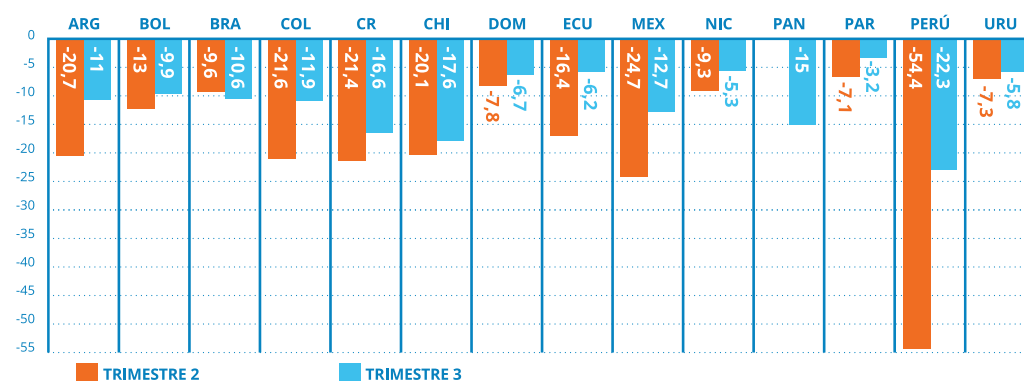


Fuente: elaboración de CIFRA en base a Institutos de Estadística y Bancos Centrales de los distintos países.

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

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

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



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

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

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

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

Pueden distinguirse las situaciones de los siguientes países: Ecuador, Paraguay y Uruguay, mostraron una contracción menor al 10% en relación con el primer trimestre; Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México, tuvieron reducciones entre el 10%/12%; Costa Rica, Chile y Panamá, entre el 15% y el 20%, y Perú, donde a pesar de la importante recuperación del empleo la caída entre el primer y el tercer trimestre supera el 20%. En términos absolutos, quedaron en este trimestre 22,5 millones de empleos menos en relación con la situación prepandemia.

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

La fuerte contracción del empleo en el segundo trimestre implicó un aumento

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

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

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

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

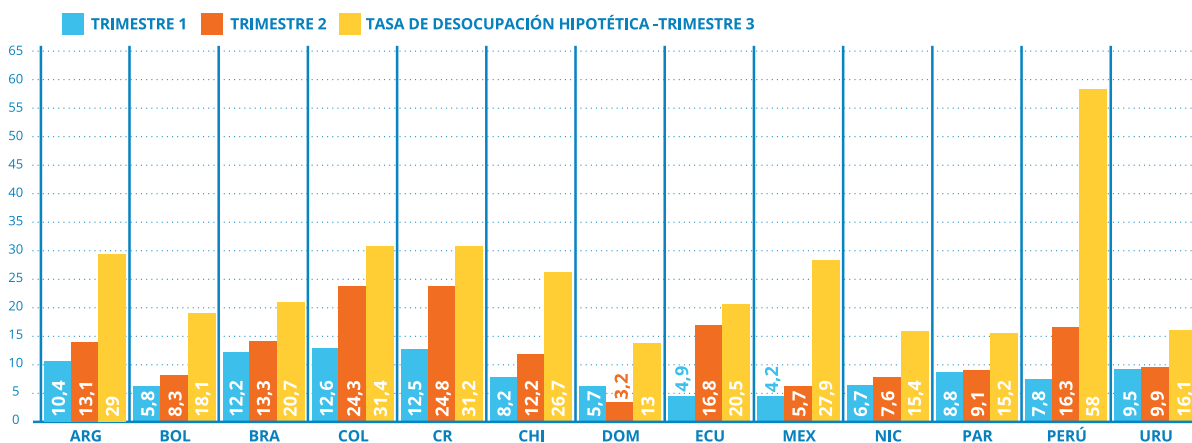
En el segundo trimestre, en diez países sucedió que la proporción del empleo perdido que fue absorbido por la población económicamente inactiva se ubicó por enci-

ma del 85%, mientras en otros tres, Colombia, Costa Rica y Ecuador, la proporción de la caída de empleo absorbido por la inactividad se ubica entre el 30% y el 50%. Así, la población económicamente inactiva se incrementó en 42 millones de personas si se extrapolan las tendencias observadas al total poblacional.

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

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

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



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales.

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

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

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

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

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

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

En segundo lugar, se distingue la evolución relativa del empleo informal o no re-

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

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

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

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

Finalmente, se incluye información sobre la evolución de los ingresos reales de quienes mantuvieron sus ocupaciones. Se destacan las caídas de ingresos laborales de los ocupados no asalariados o independientes, quienes de por sí tienen ingresos

más inestables, sujetos a la variabilidad que pueda tener la demanda de sus productos o servicios. La reducción en los ingresos laborales de los asalariados resulta en general acotada, lo cual puede estar influido por un cambio en la composición de estos asalariados, ya que presumiblemente quienes más se vieron afectados por la pérdida de empleo fueron aquellos con menores ingresos relativos.

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

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

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

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



Los sistemas educativos nacionales: los roles del estado, de los proveedores privados y de los organismos internacionales

Durante la pandemia del coronavirus los gobiernos de todos los países de la región desarrollaron diferentes acciones educativas con diversos dispositivos articulados y combinados, a los efectos de sostener tanto los procesos de enseñanza y de aprendizaje como los vínculos pedagógicos.

Ninguno de los sistemas educativos estaba preparado (ni pensado) para pasar de manera intempestiva y masivamente del formato “escolar” a la práctica educativa desde los propios hogares de los/as estudiantes y sus respectivas familias. Las distintas alternativas y definiciones de política educativa que se fueron implementado “sobre la marcha” en este contexto, estuvieron condicionadas fundamentalmente por el estado de situación de los sistemas respecto de los antecedentes en el uso de las tecnologías educativas, la disponibilidad de plataformas y entornos virtuales a diferentes escalas, las posibilidades de acceso y conectividad, la disponibilidad de recursos y soportes digitales, entre otras.

La mayoría de los sindicatos afiliados a la Internacional de la Educación reportan que no fue posible lograr la continuidad educativa con todos los estudiantes en sus países y que las soluciones digitales no permitieron sostener los procesos de enseñanza- aprendizaje y que, en muchos países de la región, los gobiernos no han impulsado programas para reforzar los presupuestos educativos.

Ni el personal docente ni los núcleos familiares tenían resuelto el acceso a la conectividad, acceso a equipo (computadoras, teléfonos) y la capacidad del núcleo familiar de contar con tiempo y condiciones para brindar acompañamiento a los estudiantes.

Tanto en el caso del sector privado como del sector público, el personal docente corrió con gastos para proveerse de equipo tecnológico y pagar los datos de conectividad o internet de banda ancha para dar clases. Es decir, el personal docente sostuvo su trabajo con sus propios fondos y “subvencionó” las respuestas basadas en herramientas digitales.

Sumado al limitado acceso a Internet y la escasez de recursos tecnológicos accesibles para la mayor parte de la población, los contenidos educativos disponibles en la mayoría de los portales de los Ministerios de Educación no estaban diseñados para facilitar la educación en modalidad virtual y observando los currículos escolares de cada país, sino que son materiales prediseñados y estandarizados, que deberían entenderse como material con carácter complementario para el uso en aula.

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

Por esta razón, y ante la necesidad de incluir a todos los y las estudiantes, se han desarrollado también otras alternativas pedagógicas, basadas en el uso de la televisión, la radio y los materiales impresos. En este sentido, todos los países ofrecen durante la pandemia, con algunas diferencias en cuanto al modelo implementado, programas televisivos donde se imparten contenidos educativos y, algunos de ellos, complementan con programas de radio, especialmente dirigidos a poblaciones que residen en el ámbito rural.

Países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Perú, Panamá y Paraguay desarrollaron también materiales impresos para la población que no tiene acceso a medios digitales y audiovisuales. Esto ha resultado de extrema importancia para integrar a los sectores en situación de vulnerabilidad social o que habitan en zonas rurales. En algunos de estos países -como Perú, Panamá, y Paraguay-, el material impreso no sólo está disponible en castellano sino también en lenguas indígenas. En Argentina, además, se encuentran en formato audible, para los estudiantes con discapacidad visual. A su vez, en varios de los países -como Argentina, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay-, se ha trabajado en la implementación de adaptaciones curriculares, donde se priorizan y reorganizan algunos conocimientos del currículo vigente.

Es importante analizar esta priorización y reorganizaciones de contenidos, tomando en cuenta que, desde hace dos décadas, la región ha estado bajo presiones de actores financieros y multisectoriales (Banco Mundial, OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo) que promueven la reducción y estandarización de contenidos educativos, en función de contenidos favorables a las evaluaciones estandarizadas.

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

En todos los países analizados se encontraron diferencias en las respuestas de las instituciones educativas según el sector de gestión al que pertenecen. Básicamente, las escuelas privadas, que reciben en general estudiantes pertenecientes a los sectores de ingresos medios y altos, han logrado utilizar con mayor alcance los recursos y las herramientas que requieren conectividad. Por su parte, en las instituciones del sector estatal, han sido más las dificultades para sostener la no presencialidad, debido a que en estas escuelas se concentran en mayor medida los sectores más vulnerables y los que residen en ámbitos rurales, donde es menos extendido el acceso y la conectividad, y donde se evidencia gran escasez de recursos tecnológicos.

Los recursos del Estado definidos en las políticas presupuestarias y de financiamiento educativo, han significado una fuerte condición objetiva y material, a partir de la cual en los distintos países se fueron tomando las decisiones de asignación de recursos para la educación en el contexto de pandemia. En tal sentido, cabe reconocer que todos los países (con diferentes matices) ya tenían altos niveles preexistentes de desigualdad social y económica entre las familias.

Durante el contexto de pandemia se registró una fuerte caída de la actividad económica, la producción y la recaudación impositiva. A esto se suma la reorientación de gran parte de los recursos de los Estados para destinarlos hacia las prioridades propias de la atención de la crisis sanitaria y epidemiológica. Una de las principales consecuencias de esto fue la disminución del financiamiento educativo con relación al PIB. Algunos gobiernos apuntaron expresamente a reducir el presupuesto educativo como respuesta a la menor recaudación y otros, en cambio, trataron de apuntalarla, para disminuir los efectos negativos de la pandemia sobre la continuidad pedagógica. En casi todos los países se verificaron problemas de subejecución presupuestaria, especialmente debido a los retrasos en los trabajos de los planes de infraestructura escolar y mejoramiento edilicio.

Se pueden identificar cuatro tipos de situaciones presupuestarias y de financiamiento educativo para afrontar la pandemia que se dieron en la región: a) países donde se redujo el presupuesto y no se dieron subsidios especiales para educación (Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Uruguay); b) países donde no se redujo el presupuesto ni se otorgaron subsidios especiales para educación (Honduras y Perú); c) países donde no se redujo el presupuesto y se implementaron subsidios especiales para educación (Rep. Dominicana y El Salvador) y d) países donde se incrementó el presupuesto y se dieron subsidios especiales para educación (Argentina).

Una de las tendencias comunes en los países es que los Ministerios de Educación procedieron a establecer soluciones digitales y alianzas con transnacionales tecnológicas, sin consultar ni generar un diálogo con los sindicatos docentes. En el marco de estas transformaciones en las modalidades de enseñanza y aprendizaje como consecuencia de las decisiones gubernamentales de suspensión de las clases presenciales, se observa una mayor participación del sector empresarial privado ofreciendo sus servicios en el campo educativo, lo cual puede favorecer la tendencia del lucro privado a costa de la educación pública. Esta participación privada, a su vez, se vio favorecida por el aval y patrocinio que les brindan tanto los fondos financieros y bancos Internacionales, como así también las organizaciones transnacionales. Los primeros (BID, BM, etc.), se expresan a través de “recomendaciones” a los Estados para que estos establezcan acuerdos con el sector empresarial privado. Las Organizaciones transnacionales (UNESCO, UNICEF, OCDE, etc.), por su lado, lo hacen a través de programas, planes y acciones en las que se promueven alianzas y/o coaliciones sustentadas en la articulación con el sector privado tanto para el ofrecimiento de recursos como para su habilitación en la gestión de la política educativa de los respectivos países, alianzas y coaliciones que se mantuvieron o consolidaron durante la pandemia.

Este sector privado, representado mayoritariamente por empresas dedicadas al negocio con la educación, ONG, fundaciones y universidades privadas, se presenta frente a los Estados como la “posibilidad/oportunidad” para dar soluciones digitales y tecnológicas en una rápida respuesta a la situación problemática; aprovechando, a su vez, la escasez o inexistencia de desarrollos estatales en esta materia, en la mayoría de los países. El sector privado avanza en diversas líneas de acción, entre las que hemos detectado: programas digitales para una supuesta continuidad pedagógica, formación docente, liberación de licencias para el uso de plataformas ligadas al acceso de los datos personales, ofrecimiento de recursos y materiales didácticos

“enlatados” y por lo general no alineados con los currículos nacionales, y provisión de equipos y/o dispositivos tecnológicos.

El giro hacia la formación en línea y la enseñanza a distancia de emergencia han convertido las tecnologías de la educación en un componente fundamental de la educación en todo el mundo, otorgando al sector privado y a las organizaciones comerciales un papel central en los servicios educativos esenciales (...). La industria mundial de la educación, compuesta por organizaciones privadas y comerciales, ha trabajado a escala local, nacional e internacional para introducir las tecnologías de la educación en las prácticas y procesos de formación. A menudo ha marcado la agenda, ha ofertado las soluciones técnicas a las que han recurrido los estamentos educativos gubernamentales y sigue abogando activamente por reformas a largo plazo que supondrían la integración de empresas tecnológicas privadas en los sistemas educativos públicos tanto durante la recuperación de la crisis de la COVID-19 como a posteriori, mediante nuevos modelos híbridos de enseñanza y aprendizaje⁸.

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

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

En ese sentido, el Movimiento Pedagógico Latinoamericano de la Internacional de la Educación alerta sobre la importancia de abrir el diálogo social, y de manera específica, sobre la necesidad de que se diseñen herramientas tecnológicas que sean públicas, gestionadas por el Estado, con la participación de docentes y en colaboración con las universidades públicas y que se propongan la integración regional y

⁸ Williamson B., Hogan A. (2020), *La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la COVID-19*, Internacional de la Educación Ed., Reino Unido.

la colaboración latinoamericana para el diseño y la actualización de herramientas tecnológicas para la educación pública.

Actualmente, se debate fuertemente sobre las condiciones para el regreso a los espacios físicos de las escuelas y los países de América Latina se enfrentan al desafío de rediseñar una “escuela pospandemia”. También se observa claramente que ha quedado planteada la tensión/disputa entre adoptar modelos educativos de corte tecnocrático, basados en las “rápidas respuestas” con soluciones informáticas y tecnologías que se ofrecen desde el sector privado, o bien avanzar con políticas públicas desde el Estado con desarrollos tecnológicos propios, que permitan en el mediano y largo plazo, contar con herramientas digitales acordes a las realidades educativas nacionales y regionales, diseñadas con la participación del grupo docente, con posibilidad de descarga libre y código abierto, y que evite el rastreo de información vital con usos comerciales. Se trata, en este último caso, de diseñar modelos educativos que, si bien incluyen soluciones digitales, estas se piensen como propuestas pedagógicas complementarias a la presencialidad, donde se fomente el trabajo colaborativo entre pares y la creatividad, donde el enfoque central sea la soberanía pedagógica de los pueblos.

Si bien esta tensión y disputa entre los dos modelos no es nueva, se hizo más explícita durante la pandemia, al quedar más al descubierto los intereses económicos de las empresas que ofrecen servicios educativos a escala global y que están claramente posicionadas para apropiarse de una parte importante de los recursos que los países decidan invertir en educación. En este aspecto también es importante remarcar que si bien en algunos países se registra evidencia de la presencia de los Estados, este aparece como un Estado “facilitador”, desde el que se despliegan políticas en favor de la ampliación del “mercado educativo”; ya sea a través de los subsidios directos del Estado a las empresas tercerizando los “servicios” o bien generando sistemas de regulaciones basados en la perspectiva de la “nueva gestión pública”⁹ con los que se deja campo libre para el avance privatizador y se instituye cada vez más posición empresarial por sobre la perspectiva de la educación como derecho social.

Una muestra de las acciones que ponen en evidencia la arremetida desde la perspectiva empresarial de mercado para imponer sus definiciones sobre el papel del Estado es el denominado “Encuentro de Ministros de Educación” que vienen

⁹ Se retoma el concepto de “Nueva Gestión Pública” trabajado en la investigación antecedente realizada desde CTERA-IEAL: *La privatización educativa en Argentina* (Feldfeber M., Puiggrós A., Robertson S., Duhalde M., 2019).

coorganizando en la región el BID y la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación (REDUCA), y que en el año de la pandemia tuvo su “Segundo Encuentro”¹⁰. En dicha edición (junio 2020) participaron los ministerios y viceministerios de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, quienes abordaron los ejes: Transformación, regreso a la aulas y equidad e igualdad educativa.

Este es considerado un espacio de injerencia empresarial en las políticas públicas ya que REDUCA es la red que representa una de las tendencias privatizadoras, que se expresa a través de la participación de las ONG, fundaciones y empresas privadas en el campo educativo. De esta red forman parte Proyecto Educar 2050 (Argentina), Todos por la Educación (Brasil), Fundación Empresarios por la Educación (Colombia), Educación 2020 (Chile), Grupo Faro (Ecuador), Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo FEDAPE (El Salvador), Empresarios por la Educación ExE (Guatemala), Fundación para la Educación FEREMA (Honduras), Mexicanos Primero (México), Eduquemos (Nicaragua), Unidos por la Educación (Panamá), Juntos por la Educación (Paraguay), Asociación Empresarios por la Educación (Perú), Acción por la Educación EDUCA (República Dominicana) y Reaching U (Uruguay).

A su vez, en toda la región se observa la existencia de coaliciones multisectoriales y “alianzas de hecho” entre los Estados (nacionales y subnacionales), las empresas privadas proveedoras de servicios educativos (Microsoft, Amazon, Google, etc.), los Fondos de financiamiento o Bancos internacionales (BID, BM, etc.) y las Organizaciones Transnacionales (UNESCO, UNICEF, OCDE, etc.) para avanzar en las reestructuraciones de los sistemas educativos con clara primacía de las tendencias privatizadoras. Hablamos de “alianzas de hecho” porque no necesariamente existen ni se exigen marcos legales, normativas o leyes específicas en los países para regular esto, sino que “de hecho” se firman los respectivos convenios y acuerdos público-privado.

También es sabido que el BID, de manera sistemática, viene realizando “recomendaciones” a los países y, en contexto de pandemia, continuó con la misma línea de intervención. En mayo del año 2020 publicó el documento “La educación en tiempos del coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe frente al COVID” (BID, 2020). En dicho documento, entre otras cosas, el Banco recomienda “hacer alianzas con las compañías de telecomunicaciones, las empresas de radio, televisión abierta

¹⁰ <https://reduca-al.net/encuentrodeministros.html>

y cable”, y pone como ejemplo al programa “Aprendo en Casa” de Perú por ser, según el BID, una estrategia multicanal por nivel y por área geográfica muy completa.

Entre sus recomendaciones también habla de “convocar a canales televisivos, empresas de cable y radiodifusión, institutos de educación radiofónica y demás canales de comunicación masivos para establecer espacios en la parrilla de contenidos con el fin de ofrecer educación a distancia”. Refuerza la idea al decir que “se deben hacer alianzas con socios regionales con experiencia en producción televisiva e innovación para establecer un conjunto de recursos para los sistemas educativos (Plaza Sésamo, Discovery, Escuela+, NatGeo)”. Además, plantea “convocar a proveedores de Internet y empresas de telefonía celular para ampliar acceso a conectividad y hosting: (i) impulsar gratuidad de uso para contenidos “.edu” y “.gob”; (ii) liberar el uso de un mínimo de ancho de banda para docentes; (iii) ampliar las posibilidades de conectividad a lugares de residencia de estudiantes de bajos recursos; y (iv) lograr espacio adicional de hosting para todas las páginas y plataformas con fines educativos. Se recomienda además buscar mecanismos para el acceso a este tipo de plataformas sea gratuito, sin descontar datos de los planes de los usuarios”.

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

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

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

Por otro lado, y para graficar el papel de las Organizaciones transnacionales fomentando la participación privada en educación tomamos, por ejemplo, la convocatoria que en el mes de marzo del año 2020 realizó la UNESCO a los efectos de constituir la Coalición Mundial para la Educación en respuesta al COVID-19¹¹. Esta coalición es presentada como una plataforma destinada a “proteger el derecho a la educación” durante el contexto de pandemia y para ello se convocan fundaciones, ONGs, instituciones académicas y empresas del sector privado, entre las que se encuentran Facebook, Google, Microsoft, Teach for All, Fundación Varkey, Eidos Global, Fundación Ceibal, Zoom, PROfuturo, Oxfam, OEI, Fundación Telefónica, Movistar y sigue la lista de aproximadamente 140 miembros¹².

Uno de los problemas principales registrados es la ausencia de marcos legales específicos que regulen de manera restrictiva la expansión corporativa sobre la educación pública y frenen el avasallamiento de la soberanía de los países en materia de educación y comunicación. Su inexistencia para el tratamiento de la vinculación entre educación presencial y virtual deja abierta las puertas al sector privado no sólo en el presente sino para el mundo pospandemia.

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

En el contexto de pandemia, las respuestas digitales, televisivas o radiales no pueden garantizar, por sí mismo, la continuidad de la educación pública, porque la continuidad también pasa por la estabilidad laboral de las y los trabajadores en educación, el refuerzo de los presupuestos estatales para educación y la garantía del derecho al diálogo social y la participación sindical en la toma de decisiones.

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

¹² <https://globaleducationcoalition.unesco.org/members>. Última consulta el 21/11/20.

Situación del trabajo docente en contexto de pandemia

El cierre casi total de los establecimientos educativos como una de las principales respuestas de los Estados frente a la pandemia, significó montar una propuesta alternativa general para el sostenimiento y la continuidad pedagógica en un contexto de no presencialidad. Esto implicó el pasaje de un trabajo institucional regular con presencia continua en los establecimientos escolares a la realización de las tareas en las propias viviendas de las y los educadores, y casi exclusivamente con sus propios recursos personales y familiares. Este pasaje supuso una transformación integral en las condiciones y organización de trabajo de las/os docentes, con impacto en todas sus dimensiones. Asimismo, se generaron una serie de exigencias inéditas para el grupo docente, en quienes recayeron gran parte de las acciones orientadas a sostener la presencia de los Estados en las comunidades y los hogares, excediendo, incluso el campo estrictamente pedagógico.

En los diferentes países del subcontinente, el Estado fue dando respuestas frente al escenario pandémico. Al respecto, se observa que en algunos países la emergencia sanitaria y social resultó un marco propicio para la imposición de medidas y la aprobación de leyes sociales regresivas para el conjunto de la población. En estos países se fueron alterando las relaciones de trabajo en el sector público y en el privado, y debilitando las políticas nacionales de protección social y derechos vigentes, abriendo las puertas para la incursión de las empresas privadas, sobre todo en áreas estratégicas, como, por ejemplo, la educación.

Tanto las reformas neoliberales iniciadas hace tiempo (Perú, Colombia y Chile) como los recientes desmantelamientos del Estado de Bienestar (Brasil, Uruguay, Honduras, Paraguay)¹³ trajeron como consecuencia la erosión de los derechos sociales relacionados al trabajo en gran parte de la región; y, por otro lado, el progresivo establecimiento de una estructura laboral más segmentada, polarizada (según el peso del empleo formalizado en cada país y su estabilidad) y precarizada, en muchos de los casos. Lo mencionado anteriormente produjo un acceso cada vez más diferenciado para las personas trabajadoras respecto de la salud, la educación, la

¹³ Nos referimos al giro en las políticas de la región que comenzaron con el derrocamiento del expresidente de Honduras, Manuel Zelaya, en el año 2009, y que siguió en Paraguay, con el caso de Fernando Lugo, en 2014, y luego en Brasil con la expresidenta Dilma Rousseff, en 2016. En el caso de Uruguay, en marzo 2020, asume un gobierno de derecha al ganar las elecciones, luego de 15 años de gobiernos del Frente Amplio.

protección social, los derechos laborales y previsionales. A lo que se suma que, en varios de dichos países además se aplicaron recortes y/o rebajas salariales, focalizándose mayoritariamente en el sector privado, pero con fuerte incidencia también en el sector público.

En este estudio se tipificaron las siguientes principales tendencias de impacto regresivo sobre el trabajo docente en términos generales, más allá de las situaciones particulares y dispares:

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

Las condiciones de trabajo de las personas docentes han sido precarizadas, en tanto se observa que hay países en los que se afectó la estabilidad laboral, modificando estatutos y/o diversas normativas, y se ha ampliado el poder de supervisión y control sobre este grupo docente. También se registran restricciones en los derechos laborales, especialmente en el reconocimiento de las licencias, en retrasos o reducciones salariales, incluso se han dado despidos arbitrarios en Chile, Perú y Brasil.

El trabajo docente se ha intensificado por la ausencia o escasa posibilidad de presencialidad, lo que ha requerido la búsqueda y utilización de nuevas formas de comunicación y de trabajo (teléfonos, mensajes, redes sociales, correos electrónicos, etc.), así como la preparación de clases y materiales para trabajar a distancia.

A su vez, la no presencialidad reestructuró la jornada laboral, volviendo muy difusos los límites entre el tiempo de trabajo y el tiempo de descanso, así como entre el espacio de trabajo y el espacio de la vida cotidiana familiar. La intensificación de la jornada laboral tuvo también un fuerte impacto en la salud de docentes, asociado a esta nueva condición de trabajo. Asimismo, la yuxtaposición de la responsabilidad familiar y laboral fuertemente demandada en la mayoría de los hogares de docentes afectó principalmente a las trabajadoras, pues son las mujeres -sector mayoritario en la docencia- quienes asumen la mayor carga de responsabilidad en las tareas domésticas, de cuidado y asistencia.

En la mayoría de los países la jornada laboral siguió incluyendo, para muchas personas docentes, actividades periódicas presenciales con diversos objetivos: como la organización y distribución de bolsones alimentarios o elementos de desinfección y limpieza, dispositivos de protección, así como cuadernillos, guías y apoyo pedagógico.

La formación docente y el equipamiento tecnológico para docentes y estudiantes provistos por los Estados, se incorpora a la lista de demandas más urgentes, como así también la gratuidad en el acceso a Internet y el uso de los datos móviles. En este aspecto es importante reconocer que hubo en la docencia un gran proceso autodidacta ante la necesidad de sostener la continuidad pedagógica con la modalidad de la educación virtual. Este proceso autodidacta se enmarca en una necesidad más amplia que transitaban los colectivos docentes de resolver los emergentes en forma bastante autónoma, en gran medida con los recursos materiales, formativos y organizacionales disponibles para cada docente y cada institución.

Paralelamente a la necesidad de la formación docente en el uso de las herramientas digitales, está también la problemática de la transformación en las condiciones laborales, justamente por la inclusión de las TIC en la composición del nuevo puesto de trabajo docente. Al respecto, el informe da cuenta de los aspectos más afectados en el trabajo docente en este contexto, tanto por la sobrecarga laboral producida debido a la intensificación del trabajo como por las malas condiciones laborales en las que el sector docente tuvo que afrontar la crisis. En tal sentido, las condiciones del trabajo virtual y el uso de las TIC como herramienta pedagógica son puntos obtenidos muy en cuenta para la educación del porvenir.

Desde las organizaciones sindicales se plantea que es necesario tener mucho cuidado en el diseño de las políticas para la integración de las tecnologías en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, ya que las nuevas tecnologías hegemónicas de la comunicación están estructuradas de manera tal que la ciudadanía es vista como un grupo de usuarios y clientes, a quienes buscan satisfacer desde la lógica empresarial/mercantil, en plazos cortos y renovables.

Se torna así indispensable la participación directa de los Estados en la generación de plataformas digitales propias que sorteen la dependencia respecto al sector privado y se redoble el desafío de la intervención política que frene la mercantilización y garantice el derecho a la educación pública que hoy está siendo puesto en riesgo por el capitalismo de plataformas.

**PROCESOS DE
PRIVATIZACIÓN
Y MERCANTILIZACIÓN
DE LA UNIVERSIDAD
DE AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE EN CONTEXTO DE
PANDEMIA¹⁴**

Introducción

La pandemia de COVID-19 nos instaló a nivel mundial en un tiempo inédito e impensado, cuyas implicancias en términos sociales, económicos, políticos, psicológicos y afectivos aún no se terminan de evidenciar, donde gran parte de las actividades humanas se vieron trastocadas, dando paso a nuevos modos de encontrarse, relacionarse y, también, de investigar, enseñar y aprender.

La suspensión de las actividades educativas presenciales se produjo de manera veloz en la región. El 12 de marzo se inició el proceso de cierre de las instituciones de Educación Superior (ES) y en menos de una semana alcanzaba a casi la totalidad de la población de estudiantes y docentes. Según datos de la UNESCO-IESALC (mayo 2020) el cierre de las instituciones afectó aproximadamente a unos 23,4 millones de estudiantes y a 1,4 millones de docentes en América Latina y el Caribe.

Las medidas afectaron al conjunto de funciones que llevan adelante las instituciones universitarias: la investigación, la extensión y la enseñanza. En particular, en este informe se analizan los procesos que se desplegaron en el afán por sostener la docencia universitaria con universidades cerradas. Desde la preocupación por pensar qué sucede en este contexto con el derecho a la educación superior, reconocido como una responsabilidad de los Estados en los principios alumbrados en Cartagena en 2008 y ratificados en Córdoba en 2018, este escrito se propone analizar algunas dimensiones de los procesos de privatización y mercantilización existentes en la región en tiempos de pandemia y los avatares que atraviesan los trabajadores de la ES en esta situación. Esta propuesta implica observar la profundización de procesos de larga data al mismo tiempo que identificar aquellos emergentes que potencian la privati-

¹⁴ Este informe es una versión reducida de un trabajo donde es posible encontrar los datos empíricos que sostienen los argumentos planteados. Queremos agradecer por el asesoramiento recibido para el informe a Gabriela Bonilla (Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas- IEAL) y a Mercedes Martín (FaH-CE-Universidad Nacional de La Plata).

zación y mercantilización, así como los esfuerzos que podrían contrarrestarlos en un sentido democratizador.

Del estudio realizado¹⁵ es posible postular dos argumentos: en primer lugar, el tipo de respuesta que se configuró en cada sistema de educación superior (SES) de la región con la llegada del COVID-19 fue muy variable y dependió, no sólo de la situación económica, sanitaria y política de cada país, sino también del grado de privatización y mercantilización de la ES, del desarrollo previo de la Educación a Distancia (EaD) y del avance en la ampliación del acceso a la ES y las desigualdades persistentes, que limitan el ejercicio del derecho a la educación en términos de acceso a la universidad y a las tecnologías. En segundo lugar, las acciones implementadas en el marco de una educación remota de emergencia provocada por la pandemia y el cierre presencial de las instituciones han consolidado y actualizado las tendencias de privatización y mercantilización de la ES presentes en la región.

¹⁵ Se realizó un análisis sistemático del informe de “Coyuntura Latinoamericana” elaborado por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas de la oficina regional de la IEAL; del sitio web de SITEAL (UNESCO) que puso a disposición noticias sobre iniciativas gubernamentales difundidas en los sitios de internet y cuentas de redes sociales de organismos oficiales de los países; búsquedas en internet sobre documentos y actividades de varias organizaciones pertinentes por el tema en cuestión y en notas de prensa sobre núcleos significativos identificados, además de un conjunto de entrevistas vía formulario a dirigentes sindicales de nivel universitario que aportaron información y opiniones. El análisis se realizó durante mayo-diciembre, meses en los cuales la orientación de las medidas fue cambiando en paralelo a la extensión y complejización del escenario sociosanitario.

Los sistemas de educación superior regionales hasta la llegada de la pandemia: Privatización, mercantilización, desigualdades de acceso y desarrollo dispar de la educación a distancia

La pandemia irrumpió sobre un escenario por demás heterogéneo entre los países de la región y al interior de cada uno, en tanto se registran una variedad innumerable de respuestas a nivel de las instituciones, entre las cuales hay una heterogeneidad muy amplia respecto de la experiencia, saberes acumulados, infraestructura tecnológica y capacidades instaladas previas. De allí que resulte significativo analizar las condiciones sociopolíticas e institucionales y las características particulares del nivel terciario en la región, en especial tres dimensiones que resultaron centrales a la hora de procesar las respuestas nacionales ante la situación de pandemia en el campo de la ES:

En primer lugar, América Latina se distingue como una de las regiones con mayor grado de privatización de la ES en el mundo, el 55% de su matrícula en el sector privado (Red IndicES, 2016) la coloca en una situación bien diferente de otras regiones como Europa (13%) y América del Norte (28%) (UNESCO, 2015). Este abultado porcentaje también se registra en la cantidad de instituciones en tanto el 67% pertenece a dicho sector conformado por una amplia diversidad institucional¹⁶. Estos dos indicadores clásicos permiten caracterizar a los SES en la región como “hiperprivatizados” (Saforcada y Rodríguez Golisano, 2019).

Dicha configuración fue cobrando forma en los últimos treinta años. Durante los años noventa, la demanda por educación superior en un contexto de políticas neoliberales que promovieron la reducción de los recursos destinado al nivel, generaron dos procesos concomitantes en las universidades públicas: el arancelamiento parcial o total y el reforzamiento de los sistemas de selectividad, provocando el desarrollo del sector privado que absorbía toda esa nueva demanda, principalmente a través de las universidades de “bajo costo”, como sucedió en Perú, República Dominicana, Chile, Ecuador, Costa Rica, Brasil.

¹⁶ Laicas y de diferentes religiones; universidades de élite o de masas; de tamaño grande, medianas y muy pequeñas; con fines de lucro y sin fines de lucro; nacionales o transnacionales; especializadas en alguna disciplina o en función de sus destinatarios; de enseñanza presencial o a distancia; etc.

Durante el nuevo siglo, en el marco del paradigma de inclusión educativa, se promovió en los Estados de la región el aumento de los presupuestos públicos, independientemente de que en cada país la ES fuera considerada un derecho o un servicio. Pero, en contextos de privatización de las políticas públicas -como producto de la existencia de una capacidad de incidencia directa de las universidades privadas en dicho ámbito-¹⁷ ello supuso nuevas formas de privatización. Gran parte de estos nuevos fondos se destinan, por ejemplo, a políticas de becas que, si bien están orientadas a facilitar el acceso a la ES, encubren un financiamiento por la demanda con el redireccionamiento de fondos públicos hacia las universidades privadas. Esta privatización se basa en aspectos simbólicos con un borramiento de fronteras entre el sector público y privado en un contexto de diferenciación y diversificación institucional profundo en ambos sectores.

En segundo lugar, el desarrollo previo de la EaD en cada uno de los países ha sido una variable clave en la respuesta a la continuidad de la enseñanza a través de plataformas virtuales en el contexto del Covid-19. En algunos países, la regulación gubernamental existente había favorecido el desarrollo de la EaD, allí contaban con capacidades institucionales y de infraestructura tecnológica que generaron mejores condiciones para la continuidad de la enseñanza. Sin embargo, la escala, la inmediatez y la universalización convirtió igualmente el proceso en un gran desafío que requirió de medidas estatales y de gobierno.

Los datos muestran que, en línea con una tendencia mundial, la expansión significativa de la EaD es una de las grandes transformaciones de la ES en la región con una tasa de crecimiento en los últimos siete años del 73%, alcanzando a representar el 15% de la matrícula total (OEI, 2019). Brasil, Colombia y Honduras son los países con mayor participación en esta modalidad (21%, 18% y 17% respectivamente), además México, República Dominicana¹⁸ y Ecuador representan alrededor de un 13% (OEI, dic. 2019). La expansión en la región se produjo bajo un formato semivirtual con la obligatoriedad de instancias formativas presenciales, aunque recientemente se observó una tendencia hacia la multimodalidad que incluye desde las nuevas ofertas 100% virtuales hasta la flexibilización de la educación presencial con la acreditación de asignaturas cursadas de forma virtual que incluyen, por ejemplo, la realización de los denominados MOOC (Massive Open Online Course). Es importante señalar que en la región ha sido el sector privado el más dinámico en la oferta bajo la modalidad de EaD, y que la escala de la

¹⁷ Mediante cargos en los distintos niveles de gobierno o agencias estatales con capacidad de instalar temas en la agenda y desplegar lobby a partir de asociaciones, fundaciones y otro tipo de organizaciones no gubernamentales.

¹⁸ El desarrollo de la EaD tiene una larga tradición, pero con escaso desarrollo bajo la modalidad virtual (OEI, 2017).

oferta ha sido nacional, aunque han comenzado a desplegarse con cierta intensidad procesos de internacionalización de la EaD (Rama, 2016).

En tercer lugar, el viraje hacia una educación remota de emergencia se produjo sobre una situación de desigualdad estructural que atraviesan las sociedades latinoamericanas y, en particular, sobre fuertes inequidades en el acceso a la universidad que se profundizan por la brecha digital presente en nuestras latitudes al constituirse en un nuevo obstáculo en torno al ejercicio efectivo del derecho a la educación. Las tasas de escolarización de la ES tienen una marcada tendencia de crecimiento sostenido: en el comienzo de siglo se registraba una tasa del 23%, a los 10 años había ascendido al 41% y en el año 2018 alcanzó el 52%. Aun así, se presentan situaciones muy dispares hacia dentro de la región: mientras que Argentina, Chile, Perú y Uruguay se ubican en la etapa de universalización de la ES con tasas brutas por encima del 50%, el resto de los países se encuentra en la etapa de masificación con tasas entre el 15% y el 50%, siendo Honduras el país con la menor cobertura con un 16% (Informe Iberoamérica Red Índices, 2019). Incluso países que muestran mejores indicadores encubren fuertes desigualdades en su interior, por ejemplo, no todos los segmentos de la población de un país se benefician de igual manera al subsistir grandes diferencias de participación según nivel de ingresos, género, etnia, lugar de residencia, etc.

Las desigualdades en el acceso asumieron nuevas formas en tanto la continuidad de los estudios se basaba en el acceso a las tecnologías. La denominada brecha digital se registra en diferentes dimensiones: el 32% de la población latinoamericana no tiene acceso a servicios de Internet, presentándose fuertes disparidades entre los países, siendo Chile, Uruguay, México, Brasil y Argentina los países que están en mejores condiciones en la región (CAF, 2020)¹⁹. También se presentan desigualdades al interior de la región según nivel de ingreso y localización de los hogares: el 81% de los hogares del quintil de ingresos más alto cuentan con conexión a Internet, mientras que los hogares del primer y segundo quintil representan solo el 38% y el 53% respectivamente. Sin embargo, las desigualdades son más profundas en algunos países: mientras en Brasil y Chile más del 60% de los hogares del primer quintil tiene conexión a Internet; en Bolivia, Paraguay o Perú, solo el 3% de los hogares más pobres están en esa situación²⁰.

¹⁹ Si tenemos en cuenta la calidad de la conectividad, los datos indican que el 44% no alcanza la velocidad de descarga que permite, por ejemplo, desarrollar las actividades de educación en línea (Cepal, 2020).

²⁰ Por zonas también se registran desigualdades: el 67% de los hogares urbanos está conectado a Internet, mientras que en las zonas rurales esta cifra alcanza sólo al 23%. Las brechas son más profundas en Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú (el 90% de los hogares rurales no cuentan con conexión a Internet) (Cepal, 2020).

Actores, discursos y acciones en el contexto de pandemia en el nivel universitario

En el nivel superior las políticas públicas e institucionales implementadas estuvieron orientadas por un principio fundamental: sostener la continuidad educativa. De allí que se identificaron acciones gubernamentales dirigidas a contener la matrícula, facilitar conectividad y apoyar la transición hacia la educación remota de emergencia, sancionar o adecuar la normativa vigente en pos de garantizar la legalidad de los procesos en formato virtual, promover articulaciones entre el nivel secundario y el nivel superior, readecuar o suspender las pruebas de admisión universitarias, y, en menor medida, apoyar el trabajo docente, entre otras.

Al analizar las medidas para la continuidad de los programas académicos se observa que algunas de ellas se implementaron desde la perspectiva del derecho a la ES, aunque en una región que no ha logrado neutralizar las profundas tendencias de privatización y mercantilización, se desplegaron acciones que dinamizaron procesos que consolidaron dichas tendencias. Estos procesos también han generado movimientos en un sentido opuesto al tensionar la idea de la educación como una mercancía a partir de cuestionar la idea de lucro y al propio andamiaje que sostiene a los SES altamente privatizados, como el movimiento en Colombia de “matrícula cero”.

A continuación, se presentan las dos dimensiones centrales que permiten observar los procesos de privatización y mercantilización en la región en contexto de COVID-19. En primer lugar, la batería de medidas tendientes a dar respuesta a la crisis financiera de las universidades, en particular aquellas que dependen del cobro de un arancel para su funcionamiento. En segundo lugar, las diferentes acciones que reposicionan a los agentes tecnológicos en el campo de la educación superior.

El salvataje financiero al sector privado: discursos y acciones como formas de profundización de la privatización de la ES

La situación de pandemia implicó para muchos países de la región la profundización de las dificultades económicas preexistentes y sus efectos sobre una estructura social, a cuya desigualdad histórica se sumaron los efectos de las políticas de gobiernos neoliberales y neoconservadores que imperaron en los últimos años en la región. Según el relevamiento realizado se implementaron, no sin conflictos, procesos de racionaliza-

ción y ajustes en el Estado de la mayoría de los países de la región, comandados por la presencia de organismos internacionales. A estas medidas generales, se suma que las universidades y el ámbito científico-tecnológico también fueron foco de restricciones presupuestarias afectando el recorte en programas universitarios específicos como en Brasil, Chile, Costa Rica, entre otros.

En este contexto de restricciones el Estado ha debido implementar acciones frente a la pérdida de matrícula en el nivel universitario. En diferentes países distintas autoridades educativas o universitarias anunciaban que el porcentaje de abandono superaba el 20%, y que se acercaba al 30% en el sector privado. El abandono o interrupción de los estudios asociado a la situación económica que ha profundizado la pandemia y/o a las dificultades para acceder a las condiciones tecnológicas para mantener la conectividad como condición necesaria para avanzar en las carreras, es una de las causas del problema en el pago de las matrículas universitarias. Aunque también se registran otras situaciones, especialmente en sistemas mercantilizados donde se considera que la educación es un servicio por el que se cobra y se paga, donde el grupo estudiantil se resiste “a pagar por lo que reciben”, considerando que la formación online que se les ha propuesto no tiene el mismo costo o la misma calidad o que no se les garantiza la acreditación de la asignatura convirtiéndose en un problema para aquellos que deben afrontar la situación de pago de los préstamos adquiridos.

Esta situación conlleva implicancias en términos de pérdida de derechos al acceso, permanencia y egreso de la ES poniendo en jaque los avances logrados en las últimas décadas en términos de democratización en el acceso al conocimiento. Pero en sistemas altamente privatizados y mercantilizados donde el funcionamiento institucional depende del cobro de matrícula a los estudiantes, supone también un problema financiero. En este contexto se observó la configuración de discursos y acciones que propiciaron medidas gubernamentales orientadas a asistir financieramente al sector privado de la ES como parte de la batería de medidas que buscaban asegurar la continuidad pedagógica del nivel.

Ante esta situación desde asociaciones de universidades privadas nacionales y regionales se articularon discursos en defensa de los intereses del sector que instalan la preocupación por los efectos en las universidades de la región y la necesidad de que los gobiernos implementen becas y financiamiento para evitar que millones de personas universitarias dejen sus estudios. Estas acciones fueron promovidas

por los organismos internacionales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre otras recomendaciones sugería “establecer un programa de subsidio o financiamiento de la demanda para mantener, en la medida de lo posible, la matrícula actual en el sector privado...” (2020: 26), mientras que la UNESCO-IESALC sostenía que “...una parte importante de los recursos deberán ir destinados a las IES, que habrán acusado los efectos de la pérdida de aranceles, y otra parte sustancial al apoyo financiero a los estudiantes más vulnerables, independientemente del sector, público o privado, en el que estén matriculados” (2020: 37).

A partir del relevo realizado, se han identificado distintos tipos de estrategias gubernamentales orientados a dar respuesta a este creciente déficit financiero, en algunos casos se dirigieron a atender la oferta, en otros la demanda, y en algunos otros, hacia una combinatoria de ambos tipos de instrumentos. Por otro lado, se implementaron instrumentos de contención orientados a la demanda, como múltiples planes de becas y subsidios a las matrículas, y se observó también la intervención del estado garantizando las condiciones de reproducción del mercado universitario a través de viabilizar nuevos créditos estudiantiles y/o flexibilizar las condiciones de sistemas de créditos en curso, etc. En este punto se corrobora una tendencia liderada por los sistemas más privatizados y mercantilizados como Chile, Colombia, Perú, que es la consolidación de esquemas de financiamiento a la demanda a través de programas de becas y créditos, que se presentan como parte de políticas de inclusión universitaria, pero incrementan los subsidios al sector privado para sostener su rentabilidad económica.

Viejos y nuevos actores en el mercado universitario: respuestas inmediatas para grandes transformaciones

**Alianzas público-privado: el rol de los agentes tecnológicos en la provisión
de la infraestructura necesaria para dar continuidad educativa en la región**

Si bien en muchas universidades de la región ya se había iniciado un proceso de adopción de nuevas tecnologías, la forma repentina y acelerada que exigió el contexto de pandemia, requirió distintos tipos de alianzas con actores comerciales tecnológicos con el fin de garantizar rápidamente el pasaje a una enseñanza remota de emergencia. Así, las principales iniciativas estuvieron orientadas a favorecer

la instalación de soluciones tecnológicas de emergencia para dar continuidad inmediata a la enseñanza en un contexto de universidad sin universidades, siguiendo las recomendaciones del BID y la UNESCO, quienes impulsaban establecer alianzas multisectoriales para dar respuesta a la situación²¹.

En este sentido, las acciones implementadas han profundizado los procesos de privatización en tanto el sector privado cumple un papel central en la provisión de los servicios esenciales que se constituyen en una condición para acceder al derecho a la educación. Del relevo realizado, se observa que las acciones se han centrado en, por un lado, ampliar y mejorar la conectividad y los dispositivos de estudiantes y docentes, y por otro, poner a disposición de las instituciones que carecen de plataformas de educación virtual propias, mecanismos y recursos tecnológicos para la impartición de cursos a distancia. De allí el protagonismo que cobraron en este escenario diferentes agentes tecnológicos que se reposicionaron a partir de proveer soluciones tecnológicas educativas como conectividad, plataformas virtuales, apps, infraestructura, sistemas de datos, insumos tecnológicos y múltiples servicios.

Se observaron dos tipos de coaliciones gubernamentales e institucionales predominantes: la primera, con actores comerciales para garantizar conectividad y dispositivos, a partir de subsidios directos a las instituciones (Perú), entrega de dispositivos tecnológicos (Ecuador, Paraguay), convenios con compañías de telecomunicaciones para planes de conectividad y acceso a dispositivos con precios preferenciales (Ecuador, República Dominicana, Colombia), acuerdos con las empresas de telecomunicaciones para liberar el consumo de datos en los sitios web educativos (Bolivia, Argentina, Panamá).

Por otro lado, coaliciones gubernamentales e institucionales con actores comerciales para garantizar Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje y otros recursos

²¹ Hacia mayo de 2020 el BID sugería “buenas prácticas para la continuidad educativa” como establecer alianzas con otros actores, en especial con el sector privado del mundo de las empresas editoriales y de telecomunicaciones (radio, televisión, editoriales), así como con proveedores de internet para acceder gratuitamente a sitios .edu, ampliar la cobertura de los servicios hacia zonas rurales y lograr descuentos para estudiantes de bajos ingresos. Mientras que la UNESCO promovió la Coalición Mundial para la Educación, una asociación multisectorial para asegurar una adecuada educación a distancia a todo el alumnado. Y desde IESALC, como organismo específico de la UNESCO para la ES, se promovió trabajar sobre la mejora de las condiciones para acceder a equipamientos y, sobre todo, a paquetes de conectividad móvil que faciliten que los estudiantes y docentes mejoren su capacidad tecnológica, así como propusieron a los gobiernos promover que las compañías de telecomunicaciones ofrezcan gratuidad en el uso de datos para aplicaciones y servicios educativos (mayo 2020).

digitales. A nivel de las instituciones, en gran parte de los países de la región como El Salvador, Perú, República Dominicana, Colombia, se reiteran experiencias de instituciones, muchas de las cuales ya contaban con cierto grado de desarrollo y experiencia en plataformas educativas, pero que, ante la eventualidad, reforzaron sus alianzas y compra de servicios a empresas como Microsoft, Google, Blackboard e Ilumno²², y con otras plataformas especializadas en experiencias de laboratorio o simuladores para aquellas disciplinas de las ciencias exactas o tecnológicas. A nivel gubernamental, se presentan casos de alianzas más integrales, como en Brasil que firmaron un convenio entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones y la empresa CISCO para implementar el programa “Brasil digital inclusivo”, o Chile, donde la Subsecretaría de Educación Superior realizó un convenio con Google, para poner a disposición de las instituciones de Educación Superior que no contaran con plataformas y/o herramientas digitales, la plataforma Google Suite.

Alianzas público-privado: el reposicionamiento del sector privado en la orientación del cambio universitario

Las soluciones que se presentan al gran problema del parate educativo tienen, en principio, un beneficio comercial inmediato con una ampliación del mercado y, en segundo lugar, una proyección de extender sus beneficios a partir de una gran transformación en la educación universitaria basada en la EaD multimodal que ampliaría el mercado para sus productos, plataformas y servicios. Una transformación promovida por los organismos internacionales en base a la idea de convertir esta crisis en una oportunidad para la innovación. Por ejemplo, la UNESCO-IESALC que ha ocupado un lugar central en el asesoramiento en la región en lo referente a la virtualización de la enseñanza en la educación superior frente a la emergencia del COVID-19, ha planteado dos principios: no dejar a nadie atrás y aprovechar esta oportunidad única para repensar los diseños tradicionales de la educación superior e instalar modelos híbridos o 100% virtuales.

En este contexto que los agentes tecnológicos aparecen como los “salvadores” de la educación, se posicionan en un lugar estratégico como interlocutores am-

²² Ilumno es una empresa que provee servicios y soluciones a IES en el segmento de educación virtual en relación con entornos educativos virtuales, gestión de la matrícula, marketing, etc.

pliamente legitimados en la definición y orientación de las políticas públicas e institucionales, acelerando así el proceso de privatización de las políticas públicas ya presente en la región. En este sentido, la educación a distancia se percibe no sólo como un formato para impartir educación sino que también se consolida como un segmento de mercado para la realización de transacciones de los grandes actores comerciales transnacionales, además de introducir cambios en los sistemas universitarios de acuerdo con su propia visión y su agenda organizativa. Estos actores están instalando con una fuerza una agenda centrada en la formación para la "empleabilidad", la necesidad de flexibilizar formatos y trayectorias, y el desarrollo de habilidades y capacidades acordes al nuevo tecno-capitalismo. Se trata de un discurso que también consolida la idea de la neutralidad de las tecnologías, y de la educación como un problema de orden técnico antes que pedagógico y político.

Coaliciones emergentes en tiempos de pandemia

En América Latina, se han conformado coaliciones con diferentes grados de complejidad para dar continuidad a la enseñanza que suponen promover cambios profundos en el sector universitario e introducir nuevas modalidades como cursos cortos virtuales para la empleabilidad. Un ejemplo de una coalición compleja es el capítulo peruano de la *Coalición para la Educación*²³, una iniciativa que busca que las estrategias educativas implementadas durante la pandemia sirvan como base para una transformación educativa en Perú. En este contexto, una de las medidas adoptadas fue fortalecer la capacidad técnica para la transformación hacia una educación virtual a partir de un fondo concursable para que universidades privadas nacionales o internacionales con experiencia en educación virtual puedan dar asistencia técnica a las universidades públicas del país. En este contexto de medidas, el IESALC-UNESCO fue seleccionado en convocatoria abierta del Ministerio de Educación del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo para implementar el Programa de apoyo al diseño e implementación de estrategias para la continuidad pedagógica, impulsado en el marco del PMESUT (Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional) y de la DIGESU del Ministerio de Educación de Perú. La IESALC-UNESCO

²³ Una asociación multisectorial convocada por la UNESCO para asegurar una adecuada educación a distancia a todo el alumnado donde participan socios de distintos sectores, entre ellos, organizaciones multilaterales internacionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sin ánimo de lucro, empresas del sector privado y otro tipo de organizaciones y redes.

que viene desarrollando proyectos con Microsoft en la región es el actor que promueve y garantiza los vínculos con el Ministerio de Educación de Perú y un conjunto de universidades públicas peruanas. Esta coalición compleja entre organismos internacionales, una empresa tecnológica como Microsoft, un ministerio de educación y un conjunto de universidades, se plasmó en acciones concretas en Perú, pero el proyecto es que pueda ser implementado posteriormente en otros países de la región.

Por otro lado, se observan alianzas público-privadas entre los ministerios o direcciones gubernamentales específicas y empresas privadas que han promovido la expansión de MOOC bajo una modalidad de formación virtual acotada orientada a la empleabilidad. Es decir, en un contexto de reducción de matrícula de las instituciones universitarias, se consolidan alianzas para ofertar un modelo educativo basado en la adquisición de *habilidades duras y blandas*²⁴, capacidades, destrezas, de corto plazo, flexible, en función de las necesidades del mercado laboral y que se presenta, aún sin explicitarlo, como contrapuesto al modelo de universidades tradicionales latinoamericanas con programas de mayor alcance y temporalidad, con titulaciones específicas y un fuerte componente de formación ciudadana. El principal exponente de esta iniciativa es la plataforma COURSERA que, en asociación con instancias gubernamentales de varios países (Colombia, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Argentina-Caba), ofertaron cursos de capacitación gratuita para estudiantes de ES y público general, bajo la promesa de acceso gratuito con certificación internacional.

Se vislumbra la construcción de un imaginario respecto de la vinculación entre formación y mercado de trabajo que presume una linealidad e individualización de la problemática y, más aún, una disputa respecto del tipo de formación que se brinda en las instituciones universitarias. Esta línea también está presente en las propuestas de Microsoft Learn, una plataforma específica para el campo educativo de la multinacional que, si bien tiene un despliegue acotado, tiene mucha proyección en la región porque se constituyó como uno de los principales actores que lidera la ofensiva privada sobre la oferta de servicios, contenidos y tecnologías, así como las alianzas con distintos niveles de gobierno e instituciones. O, como el caso de Google Career Certificates (GCC) que, si bien aún no tiene un desarrollo específico para la región, sobresale en tanto al igual que Microsoft, han sido las empresas con las que las instituciones universitarias realizaron en mayor medida convenios para el uso de sus plataformas.

²⁴ Son aquellas centradas en la inteligencia emocional y enfocadas en fomentar una buena relación y comunicación con las otras personas y el entorno, tales como trabajo en equipo, liderazgo, flexibilidad, adaptabilidad, comunicación, motivación, etc. Todas características con un valor creciente en las grandes empresas y corporaciones.

A modo de síntesis general, las transformaciones profundas mundiales que traerá la pandemia por Covid-19 en lo social, lo económico, lo político, lo sanitario y lo educativo aún están lejos de visibilizarse en su magnitud y complejidad. En las proximidades de cumplirse un año de la aparición y propagación del virus, hemos sido parte, como integrantes de la comunidad educativa de la región, de un proceso que revolucionó nuestras vidas cotidianas, laborales, afectivas y que nos interpeló especialmente desde nuestro rol docente en un proceso de virtualización forzada, primero tumultuoso, luego más ordenado, pero que sin duda dejará huellas en las formas de enseñar y aprender, de investigar, de construir comunidad académica.

Una primera conclusión general es que, en tiempos de pandemia, la efectivización de la ES como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado (CRES, Declaración Final de Cartagena 2008 y Córdoba 2018), estuvo fuertemente tensionada por las características de las respuestas implementadas ante la interrupción temporal de la enseñanza presencial en las universidades. Del estudio realizado se destacan dos tendencias claras que, aun considerando la fuerte heterogeneidad que se presenta entre los países y al interior de cada uno, emergieron como nodales en tanto expresan la consolidación de procesos previos, así como la emergencia de nuevas formas de privatización y mercantilización que, a su vez se expresaron con diferente amplitud e intensidad en función de las características de los sistemas nacionales, más volcadas al mercado o con una fuerte tradición público- estatal.

En primer lugar, la configuración de discursos y acciones que propiciaron medidas gubernamentales orientadas a asistir financieramente al sector privado de la ES como parte de la batería de medidas que buscaban asegurar la continuidad pedagógica del nivel, corroborando una tendencia liderada por los sistemas más privatizados y mercantilizados como Chile, Colombia, Perú, que es la consolidación de esquemas de financiamiento a la demanda a través de programas de becas y créditos como parte de políticas de inclusión universitaria que desvía fondos públicos hacia el sector privado en tanto el subsidio sigue al estudiante. Se observa entonces que más que el grado de vulnerabilidad financiera del sector privado, lo que dejan en evidencia los efectos del cierre físico de las universidades por el COVID-19 es el grado de fragilidad que tenía el proceso de ampliación del acceso a la ES sobre la base de la expansión de sistemas privatizados y mercantilizados en sociedades con niveles tan profundos de desigualdad social y educativa como las de América Latina y el Caribe.

En segundo lugar, en el marco del viraje hacia la educación remota de emergencia se propiciaron alianzas de los gobiernos con proveedores comerciales de servicios tecnológicos, así como la configuración de coaliciones multisectoriales, que otorgaron las bases materiales necesarias para sostener el vínculo pedagógico y el trabajo docente. Ello supuso para estos grandes actores comerciales una ganancia económica superlativa actual y a futuro como producto de la expansión hacia nuevos segmentos de mercado. Pero también, bajo el discurso de la “gran oportunidad para la innovación”, les permite aparecer como los “salvadores” de la educación universitaria y posicionarse en un lugar estratégico en la definición y orientación de las políticas públicas e institucionales y en la promoción de modelos universitarios basados en la multimodalidad de la educación a distancia.

En este marco, transitar la pandemia para las personas docentes universitarias implicó un fuerte trastocamiento de sus condiciones laborales que, entre otras cuestiones, supuso el uso de recursos propios (equipamiento, conectividad), la intensificación de la tarea docente y la exigencia adicional de trasladar la educación presencial a una educación remota de emergencia en tiempo récord, la pérdida del salario real y de los puestos de trabajo, principalmente en aquellos casos donde la planta docente tiene un fuerte componente de personal contratado de manera precaria. También, la falta de formación específica para la EaD, la carencia de apoyo y orientaciones claras por parte de las instituciones; la superposición de tareas laborales y de cuidado, con la consecuente sobrecarga mental y laboral, e impactos en la salud, especialmente para las mujeres. En un marco regional de escasa o nula regulación laboral para la educación superior universitaria y, específicamente, para EaD, este panorama de fuerte precarización y sobrecarga laboral demanda un mayor desarrollo de la organización y la capacidad de intervención sindical.

La estrategia sindical también debe advertir el modo como las acciones de los grandes actores comerciales y políticos se orientan actualmente a sentar las bases para una profunda transformación de la ES en la región. La posibilidad de bloquear ese despliegue dependerá de la visibilidad que pueda darse a sus dimensiones económicas e ideológicas, y de las fuerzas que puedan contraponer las organizaciones populares en defensa del derecho a la educación superior y la democratización del conocimiento.

Conclusiones

TENDENCIAS

La situación social, laboral y educativa han sido fuertemente afectada durante el año 2020 debido a la pandemia provocada por la expansión del coronavirus (COVID-19) en toda la región. Se trata de un impacto que, a su vez, producido sobre sociedades que ya padecían profundas desigualdades estructurales y situaciones críticas preexistentes en lo económico, político y social; como así también la brecha digital, el acceso diferenciado a los dispositivos y a la conectividad.

Según la información obtenida para el presente estudio, se han observado fuertes tendencias en el contexto de pandemia:

- La recesión fue profunda y se produjo en todos los países, independientemente del rigor de las medidas sanitarias adoptadas. Una parte importante de los países realizó aportes estatales directos para evitar la ruptura de las relaciones laborales. Estos aportes se basaron en subsidios sobre la masa salarial y/o en la ampliación de los seguros de desempleo para cubrir situaciones de suspensiones o reducciones de jornada.
- Varios gobiernos de la región adoptaron medidas para el sostenimiento de las empresas y la preservación de los puestos de trabajo, además la compensación de pérdidas de ingresos para aquellos hogares cuyos miembros sufrieron reducciones totales o parciales en sus ingresos.
- Indudablemente, el principal impacto es el desplome en el nivel de empleo y la pérdida del salario real. Existió una reducción muy fuerte en el empleo en la región, asociada con la menor actividad económica pero incluso más intensa que esta caída.
- Se advierte preocupación de los sindicatos por embates que puedan producirse por la implementación de formas desprotegidas de contratación, del mayor deterioro de las condiciones laborales y la flexibilización del tiempo de trabajo y de las tareas. La agenda de las reformas laborales continúa siendo una amenaza. Para los países donde ya se produjeron reformas legales regresivas, el marco de la pandemia propició la fa-

cilidad de su implementación, e incluso en algunos casos se realizaron modificaciones normativas en 2020 que afectaron la estabilidad laboral y las condiciones de trabajo.

- Ha resultado ser aún más propicio el contexto de pandemia para el avance de la lógica de mercado en la educación que, en cierta medida, ya se venía sosteniendo en la región. Las empresas privadas del sector informático y comunicacional se expandieron y constituyeron coaliciones multisectoriales y alianzas de hecho al amparo de los auspicios y patrocinios provenientes de los organismos internacionales (como UNESCO y UNICEF) y de las entidades internacionales de financiamiento, fundamentalmente el BID y el BM.

- Injerencia del sector privado en el campo educativo a través de la instrumentación de diversas estas líneas de acción: a) programas de continuidad pedagógica y formación docente; b) liberación de licencias para el uso de plataformas y uso de datos personales; c) ofrecimiento de recursos y materiales didácticos “enlatados” y d) provisión de equipos y/o dispositivos tecnológicos.

- Ausencia de marcos legales específicos que regulen de manera restrictiva la expansión corporativa sobre la educación pública y frenen el avasallamiento de la soberanía de los países en materia de educación y comunicación.

- Aceptación general por parte de los Estados de las llamadas “soluciones rápidas” que brinda el sector privado frente al problema educativo (enlatados de contenidos, plataformas). Consolidación de la pedagogía basada en “los buscadores”, que las empresas privadas se encargan de poner al “alcance de la mano” de los Estados y de los sujetos pedagógicos, y que están directamente relacionados con la manipulación de los “datos personales”.

- Reestructuración de la jornada laboral, dado que se volvieron muy difusos los límites entre el tiempo de trabajo y el tiempo de descanso, y entre el espacio de trabajo y el espacio de la vida cotidiana familiar. Incluyendo el uso de recursos

propios (equipamiento, conectividad) y la falta de formación específica para la Educación a Distancia.

- Intensificación de jornada laboral tuvo un alto impacto negativo en la salud de las/os docentes como consecuencia de esta nueva condición de trabajo. La yuxtaposición de la responsabilidad familiar y laboral fuertemente demandada en la mayoría de los hogares docentes afectó principalmente a las trabajadoras. Las mujeres -porcentaje mayoritario en la docencia- son quienes asumen la mayor carga de responsabilidad en las tareas de cuidado y asistencia de los niños/as, jóvenes y adultos/as mayores, como así también de las tareas domésticas, lo que puso en evidencia las profundas desigualdades que ya existían en relación con la distribución diferencial de la carga de trabajo.

- Incorporación más temprana de recursos y herramientas digitales en las escuelas privadas que en las públicas. Esto se debe a las desigualdades previas respecto a la apropiación de la tecnología en materia de equipamiento y conocimientos y a los sectores de la población que asiste mayoritariamente a unas y otras, respectivamente. Este es un serio problema debido al peligro subyacente de que se confundan las causas y, en lugar de tomar en cuenta las condiciones sociales y los recursos de las escuelas, se considere que esencialmente la enseñanza privada es mejor que la pública.

- Evidencia de fragilidad en los procesos de ampliación del acceso a la Educación Superior, con fuerte expansión de sistemas privatizados y mercantilizados en sociedades con profundos de desigualdad.

- Alianzas de los gobiernos con proveedores comerciales de servicios tecnológicos, así como la configuración de coaliciones multisectoriales, bajo el discurso de la “gran oportunidad para la innovación”, lo que les permitió aparecer como los “salvadores” de la educación universitaria y posicionarse en un lugar estratégico en la definición y orientación de las políticas públicas e institucionales y en la promoción de modelos universitarios basados en la multimodalidad de la educación a distancia.

Lista de acrónimos

BID Banco Interamericano de Desarrollo.

BM Banco Mundial.

CEPAL Comisión Económica para América Latina.

CIFRA Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

CNTE Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil.

CONADU Federación Nacional de Docentes Universitarios.

CRES Conferencia Regional de Educación Superior.

CTA Central de Trabajadores de la Argentina.

CTERA Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

IEC Instituto de Estudio y Capacitación.

IIPMV Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte”

EaD Educación a Distancia.

ES Educación Superior.

IEAL Internacional de la Educación para América Latina.

IESALC Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO.

MOOC Massive Open Online Course, Curso.

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ONGs Organizaciones No Gubernamentales.

PIB Producto Interno Bruto.

CEIBAL Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea, Uruguay.

PMESUT Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional.

PPA Paridad del Poder Adquisitivo.

REDUCA Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Educación

SES Sistema de Educación Superior.

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

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Bibliografía

BID (mayo 2020). *La educación en tiempos de coronavirus. Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante el Covid-19.*

CAF (2020) *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID- 19.* Caracas. Disponible en <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1540>

CEPAL (2020). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID- 19.*

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

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

IESALC-UNESCO (mayo 2020) *Covid 19 y Es. De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones.*

IESALC-UNESCO (2020) *Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales*

OEI (2017) *Informe de Coyuntura N° 6. Se expande la educación superior a distancia en Iberoamérica -Aunque es todavía incipiente. Observatorio Iberoamericano Ciencia, Tecnología y Sociedad.*

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

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

Rama, C. (2016). *La fase actual de expansión de la educación en línea o virtual en América Latina. Universidades*, 70.

REDINDICES (2019) *Informe Iberoamericano.*

Saforcada, F. (Dir.), Atairo, D.; Trotta, L. y A. Rodríguez Golisano (2019) *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Perú y R. Dominicana, Education International/IEC-Conadu.*

CTERA (2020). *Encuesta Nacional CTERA. Salud y condiciones de trabajo docente en tiempos de emergencia sanitaria Covid19. Informe Final. Agosto 2020, Buenos Aires. En: <https://www.ctera.org.ar/index.php/salud-laboral/item/3658-informe-final-encuesta-nacional-salud-y-condiciones-de-trabajo-docente-en-tiempos-de-emergencia-sanitaria-covid19>*

Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S., Duhalde, M., (2019) *La privatización educativa en la Argentina, Ediciones CTERA -2da. ed.-, Buenos Aires.*

Kuehn Larry (2020) *"El capitalismo de plataforma virtual coloniza la educación"*, Red SEPA, Canadá. En: <http://idea-network.ca/es/?p=241>

OLPE (2020) *El comercio educativo: Un hilo conductor pre y post pandemia, IEAL. Tomado de <http://www.observatorioeducacion.org/noticias/el-comercio-educativo-un-hilo-conductor-pre-y-post-pandemia>*

SITEAL/UNESCO (2020), *Sistematización de respuestas de los sistemas educativos de América Latina a la crisis de la COVID-19. Página Web oficial. En: https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19*

UNESCO (2020), *La educación en América Latina y el Caribe ante la COVID-19. Página Web oficial. En: <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/covid-19-education-alc>*

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

Williamson B., Hogan A. (2020), *La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la COVID-19, Internacional de la Educación Ed., Reino Unido.*



Internacional de la Educación
América Latina
IEAL