

Experiencias internacionales de apoyo a la educación durante la emergencia sanitaria por covid-19

Balance y aportaciones para México

Experiencias internacionales de apoyo a la educación durante la emergencia sanitaria por covid-19. Balance y aportaciones para México. Informe ejecutivo
2020

Coordinación general
Francisco Miranda López y Julianna Mendieta Melgar

Coordinación académica
Paola García Chiñas y Lenin Bruno Priego Vázquez

Redacción
Francisco Miranda López y Julianna Mendieta Melgar con la colaboración
de Paola García Chiñas, Lenin Bruno Priego Vázquez y Jannet Valtierra Jiménez.

D. R. © Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.
Barranca del Muerto 341, col. San José Insurgentes, alcaldía Benito Juárez,
C. P. 03900, México, Ciudad de México

Coordinación editorial. Blanca Gayosso Sánchez
Directora de área

Editor responsable. José Arturo Cosme Valadez
Subdirector de área

Editora gráfica responsable. Martha Alfaro Aguilar
Subdirectora de área

Corrección de estilo. Edna Erika Morales Zapata

Hecho en México. Prohibida su venta.

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo del Área de Evaluación Diagnóstica (AED). El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad de Mejoredu. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente de la siguiente manera:

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2020). *Experiencias internacionales de apoyo a la educación durante la emergencia sanitaria por covid-19. Balance y aportaciones para México. Informe ejecutivo*. Ciudad de México: autor.

DIRECTORIO

JUNTA DIRECTIVA

Etelvina Sandoval Flores
Presidenta

María del Coral González Rendón
Comisionada

Silvia Valle Tépatl
Comisionada

Florentino Castro López
Comisionado

Oscar Daniel del Río Serrano
Comisionado

Armando de Luna Ávila
Secretaría Ejecutiva

Laura Jessica Cortázar Morán
Órgano Interno de Control

TITULARES DE ÁREAS

Francisco Miranda López
Evaluación Diagnóstica

Gabriela Begonia Naranjo Flores
Apoyo y Seguimiento a la Mejora
Continua e Innovación Educativa

Susana Justo Garza
Vinculación e Integralidad
del Aprendizaje

Miguel Ángel de Jesús López Reyes
Administración

Introducción



El estudio recupera las recomendaciones que, en materia educativa, emitieron diversos organismos internacionales, así como las experiencias de trece países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, España, Finlandia, Nueva Zelanda, China, Japón y República de Corea) y una ciudad (Nueva York), pertenecientes a cinco regiones del mundo: Latinoamérica, Europa, Oceanía, Norteamérica y Asia. La selección de estos casos de estudio obedece al comportamiento diferencial de las curvas de contagio, la similitud de condiciones con las de México, especialmente de los países de Latinoamérica, y la relevancia de las estrategias y acciones de apoyo a la educación durante la contingencia sanitaria.

Con base en el enfoque de derechos y gestión de riesgos, y a partir del contraste entre las acciones emprendidas por los sistemas educativos y las recomendaciones propuestas por organismos internacionales, se elaboró un balance del tipo de intervenciones impulsadas para dar atención en educación básica, identificando convergencias y particularidades regionales.

Los hallazgos del estudio permiten identificar elementos para el fortalecimiento del Sistema Educativo Nacional (SEN), enfocados en avanzar en el desarrollo de sus capacidades e innovación de sus bases organizativas con la finalidad de asegurar la continuidad de los aprendizajes para todas y todos los estudiantes ante situaciones de emergencia.

Orientaciones conceptuales



La noción de emergencia es uno de los conceptos clave que permite comprender y analizar la actual contingencia sanitaria. Es el estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales del funcionamiento de una comunidad o un sistema, causada por un desastre. En ella, es posible distinguir cuatro etapas: 1) *preparación*, 2) *respuesta*, 3) *recuperación*, y 4) *reconstrucción*.

Por su parte, la educación en situaciones de emergencia refiere a las oportunidades de aprendizaje brindadas por el Estado durante una situación de incertidumbre provocada por un desastre, las cuales proporcionan protección física, psicosocial y cognitiva —es decir, las dimensiones del bienestar integral— necesarias para sobrevivir y garantizar el ejercicio de este derecho.

La *protección cognitiva* consiste en el aseguramiento de los procesos y condiciones mediante los cuales las y los estudiantes adquieren, recuperan y usan conocimientos, y desarrollan habilidades, tanto académicas como no académicas. La *protección psicosocial* procura el bienestar de las personas en su entorno, el cual abarca aspectos individuales, estructurales y socioculturales. La *protección física* se orienta a garantizar seguridad, salud y nutrición con el propósito de promover el desarrollo físico de las personas.

De lo anterior, se deriva el concepto de sistemas educativos resilientes, es decir, los que se preparan para enfrentar posibles riesgos —al reducir vulnerabilidades, mitigar amenazas y desarrollar capacidades—, por tanto, son capaces de resistir y recuperarse de los efectos de una emergencia de forma oportuna y eficaz, preservando su función básica de proporcionar oportunidades de aprendizaje y bienestar físico, cognitivo y psicosocial para todas las personas; además, se reconstruyen mejor, más justos y seguros.

Principales hallazgos



Los principales hallazgos del estudio se agrupan de acuerdo con las dimensiones del bienestar integral: protección cognitiva, psicosocial y física.

1. Protección cognitiva

En los países que formaron parte del estudio, así como en la ciudad de Nueva York, se identificaron acciones relevantes para proteger las oportunidades de aprendizaje de sus estudiantes durante la pandemia de covid-19. Estas acciones coincidieron en gran medida con las recomendaciones planteadas por los organismos internacionales. Aunque la mayoría de las propuestas se enfocó en el periodo de cierre de las escuelas por la contingencia sanitaria, se encuentran algunas acciones destacadas para las fases de recuperación y reconstrucción.

En este sentido, se identificaron cinco tipos de acciones realizadas por los sistemas educativos para asegurar la protección cognitiva: 1) establecimiento de mecanismos y estrategias para desarrollar procesos de enseñanza y aprendizaje a distancia; 2) adaptaciones de los contenidos curriculares; 3) adecuaciones de los procesos de evaluación; 4) apoyo a las y los docentes; y 5) acciones para reforzar a las escuelas.

Destaca que todos los sistemas educativos transitaron hacia la educación a distancia, estableciendo diversos mecanismos y herramientas para su desarrollo; al efecto se aprovecharon las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) cuyas plataformas virtuales facilitan la interacción entre docentes y estudiantes.

Más allá de las recomendaciones de las instancias internacionales, algunos sistemas educativos entregaron dispositivos electrónicos a estudiantes en zonas rurales o marginadas y otorgaron acceso a conexión gratuita a distintas plataformas educativas virtuales; por ejemplo, Argentina, Chile y Colombia, en Latinoamérica. Asimismo, se presentaron casos, como el de Brasil, en el que estas acciones se llevaron a cabo a partir de alianzas público-privadas. Por otro lado, se identificó que algunos sistemas –como el uruguayo en América Latina– contaban ya con una política educativa digital, es decir, con infraestructura tecnológica extensa y capacidades para su uso por parte de los actores educativos, lo cual incidió en una mejor adaptación a la educación a distancia.

Entre las acciones identificadas destacan las surgidas desde el ámbito local; por ejemplo, en Finlandia y España se desarrollaron plataformas regionales que, al responder a contextos específicos, es probable que atendieran en mayor medida las necesidades y circunstancias de la población y, por otro lado, aprovecharan el conocimiento de las comunidades. De ahí que las acciones locales se reconozcan como deseables, no obstante que su diseño e implementación requieren del desarrollo de las capacidades de los actores educativos. Asimismo, vale la pena mencionar las actividades de capacitación a docentes para brindar atención a estudiantes con discapacidad emprendidas por Perú y Nueva Zelanda. En Chile se creó una red de tutores para apoyar a escuelas y docentes conformada por estudiantes de pedagogía; una acción similar ha sido anunciada en México.

También es notable el caso de Japón, donde se implementó una estrategia para redistribuir tanto al personal docente a las zonas geográficas más afectadas por la emergencia, como a las funciones del personal educativo, con el fin de aligerar las cargas de maestras y maestros. Esta última acción también fue planteada en Argentina. Cabe señalar que en Nueva Zelanda se realizaron esfuerzos por implementar medidas de apoyo para docentes con un enfoque integral, es decir, considerando y articulando el apoyo técnico, los espacios para el diálogo y la creación de redes de colaboración en línea.

Respecto del apoyo a docentes, la acción más común fue la capacitación gratuita en línea, para lo cual se aprovechó la oferta de cursos con la que los países contaban antes de la emergencia. En algunos casos, se enfocó en el fortalecimiento de habilidades digitales, mientras que en pocos sistemas educativos se realizaron acciones para la adecuación curricular, la planeación, el uso de nuevos métodos de enseñanza o evaluación durante el confinamiento. Sin embargo, no se identificó que tales actividades formaran parte de un esquema institucionalizado y articulado de formación y desarrollo profesional docente, dimensiones en las que los Estados requieren avanzar.

Se identificó que el apoyo a docentes, en la mayoría de los casos, se planteó de manera aislada, sin que necesariamente se vinculara con otros aspectos relevantes, tales como la selección de contenidos prioritarios, la planeación de la enseñanza, el uso de métodos de enseñanza adecuados a la educación a distancia, los procesos de monitoreo de aprendizajes y las medidas para atender los rezagos identificados, todos ellos necesarios a fin de asegurar oportunidades de aprendizaje adecuadas y significativas para los estudiantes.



En general, los sistemas educativos con avances en la incorporación de las tecnologías digitales y con menos desigualdades en los servicios educativos contaron con mayores alternativas y estrategias para responder durante la contingencia sanitaria, lo cual refleja la necesidad de fortalecer los componentes y procesos educativos para avanzar en la resiliencia de los sistemas.

2. Protección psicosocial

A partir del análisis de las acciones realizadas por los países respecto a la protección psicosocial, que considera el acompañamiento a familias y el apoyo socioemocional y psicosocial para las y los estudiantes, se identificó que, en la mayoría de los casos, las intervenciones coinciden con las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales para la etapa de respuesta de la emergencia sanitaria.

Cabe señalar que algunos de los países realizaron acciones que fueron más allá de lo recomendado por los organismos internacionales. Así por ejemplo, en Chile destaca la realización de conferencias virtuales con especialistas en distintos temas, así como la transmisión de programas en vivo cuya finalidad era interactuar en tiempo real con madres y padres de familia. En Finlandia sobresale el establecimiento de grupos multiprofesionales de apoyo a las familias y en Nueva Zelanda, la asistencia y soporte técnico permanentes a las familias para el uso de las tecnologías.

En la ciudad de Nueva York se crearon centros para brindar atención educativa, psicológica y alimentaria a las y los hijos de madres y padres que trabajan en el sector salud, mientras que en China el personal docente realizó visitas domiciliarias a los hogares con objeto de minimizar el impacto de la emergencia en el estudiantado. Corea del Sur destaca por la flexibilización de horarios laborales y permisos de cuidados, con la finalidad de que las familias cuenten con más tiempo para acompañar la educación de sus hijas e hijos.

Además, se distinguen otras acciones como la inclusión en Perú de contenidos educativos enfocados en habilidades socioemocionales y el cuidado de las emociones; investigaciones en Colombia para conocer el impacto psicológico de la covid-19; así como la iniciativa española de permitir que niñas y niños pudieran salir de sus casas, bajo ciertos lineamientos, durante el confinamiento.

Las acciones emprendidas por los sistemas educativos para garantizar la protección psicosocial de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) se ubican, principalmente, en la fase de respuesta, evidenciando la necesidad de reaccionar de manera oportuna y eficaz ante una emergencia. Sin embargo, el reto ahora está en la construcción de una visión integral, a partir de la cual se establezcan mecanismos institucionales para el acompañamiento continuo a las familias y el apoyo socioemocional y psicosocial a las y los estudiantes, como dimensiones centrales de la política educativa.

Es muy probable que algunos de los efectos más graves de la emergencia en NNAJ y sus familias estén asociados a la dimensión psicosocial, por lo que se requerirán intervenciones específicas y articuladas en torno a la perspectiva de futuro del sistema educativo, que contemple enfoques de equidad e igualdad sustantiva.

3. Protección física

En general, existe congruencia entre las acciones educativas emprendidas por los sistemas educativos analizados y las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales para garantizar la protección física de NNAJ; es decir, durante esta etapa todos los sistemas educativos llevaron a cabo cierres de escuelas. No obstante, los países siguieron distintas rutas, durante la etapa de respuesta y en la de recuperación, destacando algunas acciones que podrían considerarse pertinentes para su aplicación en contextos distintos.

Sobre la etapa de reconstrucción, sin embargo, no fue posible documentar gran diversidad de acciones relevantes, aunque sobresalen los países que se preparan para posibles segundas oleadas de la epidemia y, por supuesto, la recomendación de las instancias internacionales con respecto a garantizar las vacunas a la totalidad de estudiantes, cuando se encuentren disponibles.

La mayoría de los sistemas educativos ha planteado el regreso escalonado a las escuelas con medidas de distanciamiento social y la reducción del tamaño de los grupos. Otros, como Finlandia, plantearon el desarrollo de clases al aire libre o en espacios públicos, como bibliotecas o parques. En general, se observa que los países planean la reapertura de las escuelas con los elementos sugeridos por las instancias internacionales, aunque existen algunos matices y rutas diferentes. Por ejemplo, Brasil, Colombia y Argentina establecieron comités y equipos de trabajo interdisciplinario para analizar el paulatino retorno a las clases presenciales, apegándose a protocolos de prevención. En China, se elaboraron planes en los que cada escuela establece un grupo de prevención y control de la enfermedad.

Asimismo, destaca Colombia, donde se evalúa el regreso a clases con mecanismos participativos que involucran a las familias, autoridades locales y personal docente en la valoración de las condiciones de cada escuela. Mientras que, en Nueva York, se hace mediante encuestas para recopilar opiniones y recomendaciones de las y los estudiantes y sus familias. En Uruguay, el regreso a clases es parcial, en etapas y bajo el criterio de equidad, ya que primero reabrieron las escuelas en zonas rurales y las urbanas con bajos niveles de conectividad.

Aportaciones para México de la experiencia internacional



El estudio propone algunos elementos para repensar el futuro del SEN con la finalidad de que se fortalezca ante eventuales emergencias. Se proyecta para estos fines articular tres ámbitos estratégicos: 1) la institucionalización de una política educativa de gestión de riesgos; 2) acciones de respuesta y recuperación educativa ante la emergencia sanitaria; y 3) la reorganización y mejora del sistema educativo sobre nuevas bases.

1. Política educativa de gestión de riesgos y protocolos ante emergencias

Se propone diseñar e institucionalizar una política de gestión y reducción de riesgos para el sector educativo que considere los siguientes elementos.

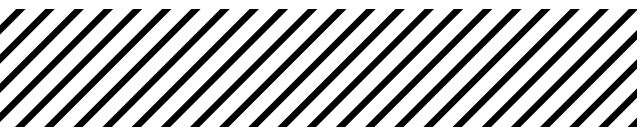
Realizar una evaluación de riesgos en el sistema educativo,
para identificar vulnerabilidades y amenazas:

- Determinar las amenazas e impacto de desastres a partir de la ubicación de las escuelas y la comunidad educativa.
- Identificar a las comunidades educativas que enfrentan mayores desventajas, brechas y condiciones de vulnerabilidad, las cuales inciden en las oportunidades de enseñanza y aprendizaje.

- Diseñar un mapa de los riesgos que enfrenta el SEN, con información oportuna sobre su impacto y las acciones a priorizar.

Establecer protocolos y mecanismos de gobernanza adecuados, que faciliten la coordinación, comunicación y articulación para la reducción de riesgos:

- Constituir un mecanismo nacional de gestión de riesgos en el SEN que incentive su resiliencia.
- Establecer el marco normativo que asegure el cumplimiento del mecanismo nacional de gestión de riesgos e identifique las responsabilidades de todos los actores involucrados para responder ante una emergencia.
- Fortalecer los sistemas de información educativa con datos en tiempo real sobre vulnerabilidades y amenazas.
- Robustecer los mecanismos de participación social en educación para la reducción de riesgos.
- Establecer protocolos de actuación federal, estatal, municipal y escolar ante emergencias.
- Desarrollar capacidades en las comunidades educativas para la instrumentación de protocolos ante emergencias.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las acciones educativas en situaciones de emergencia.



Implementar intervenciones educativas orientadas a la reducción de riesgos de desastres y al fortalecimiento de la resiliencia del sistema educativo:

- Desarrollar capacidades de afrontamiento ante una emergencia:
 - Efectuar acciones de prevención y mitigación de amenazas en el sistema educativo.
 - Reducir vulnerabilidades del sistema educativo mediante acciones estructurales para garantizar las protecciones cognitiva, psicosocial y física de NNAJ (priorización de las poblaciones en condiciones de desventaja).
 - Fortalecer las estructuras físicas (escuelas), humanas (capacitación de docentes) y comunitarias (participación de familias) del sistema educativo.

- Valorar la pertinencia y viabilidad de crear un fondo de emergencia educativa que permita al SEN su continuidad.
- Fomentar la cultura de la gestión de riesgos y de sostenibilidad en el SEN.

2. Avanzar en la respuesta y recuperación del SEN ante la contingencia sanitaria

Con base en la sistematización y análisis de las experiencias internacionales, se propone un conjunto de acciones a considerar para el fortalecimiento del SEN, las cuales parten de un enfoque de derechos con perspectiva de género y atienden al principio de equidad e inclusión. Adicionalmente, toman como punto de referencia las *Normas mínimas para la educación* en situaciones de emergencia.¹

- Asegurar la igualdad de oportunidades de aprendizaje a través de la implementación de mecanismos que garanticen equidad e inclusión, flexibilicen las oportunidades educativas, y procuren la incorporación y continuidad de los aprendizajes de las y los estudiantes.
- Adaptar los contenidos curriculares y adecuar las estrategias pedagógicas que atiendan la diversidad de contextos en el marco de la emergencia.
- Impulsar evaluaciones flexibles que faciliten los procesos de transición entre niveles y tipos educativos.
- Impulsar opciones de formación continua para el personal docente que favorezcan el desarrollo de habilidades socioemocionales y de acompañamiento emocional oportuno a sus estudiantes, los aprendizajes clave y la adecuación de intervenciones pedagógicas en respuesta a situaciones de emergencia.
- Fortalecer las estrategias y acciones de apoyo y acompañamiento al personal docente con el propósito de robustecer los mecanismos de enseñanza y aprendizaje para responder a las circunstancias de la emergencia.

¹ INEE. Inter-Agency Network for Education in Emergencies (2010). *Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación*. INEE. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/INEE_Minimum_Standards_Handbook_2010%28HSP%29-Spanish.pdf

- Implementar mecanismos de acompañamiento a las familias que favorezcan la equidad y la continuidad de los aprendizajes de sus hijas e hijos desde el hogar.
- Incorporar en los procesos educativos los diversos conocimientos de las familias por medio de la adaptación curricular y el desarrollo de estrategias pedagógicas.
- Empezar acciones con perspectiva de género, orientadas a la prevención y atención de la violencia contra las y los estudiantes durante los procesos educativos en casa.
- Adecuar los programas de alimentación escolar vigentes para continuar con la dotación de alimentos para estudiantes durante el cierre de las escuelas.
- Promover la coordinación intersectorial con el fin de fortalecer la salud mental y el apoyo psicosocial a estudiantes durante el estado de emergencia.

3. Reorganización y mejora del SEN

A partir de las lecciones y aprendizajes que ha dejado la pandemia de covid-19 en los ámbitos nacional e internacional, a continuación, se proponen algunos elementos mínimos para una agenda de mejora y reorganización del SEN y de su modelo educativo, agrupados en principios rectores y dimensiones de bienestar.

Principios rectores

- **Equidad educativa:** garantizar oportunidades de aprendizaje con perspectiva de género para todas las personas, eliminando las brechas de acceso, permanencia y resultados educativos; es decir, no dejar a nadie atrás, ni a nadie afuera.
- **Pertinencia:** diseñar acciones específicas que atiendan de forma contextualizada y oportuna las necesidades de la diversidad educativa, tipos de servicio y niveles educativos.
- **Excelencia educativa:** garantizar niveles adecuados de aprendizaje de los estudiantes, fortaleciendo los enfoques de educación integral y mejora continua.
- **Gobernanza:** promover la descentralización de las decisiones, la autonomía escolar y la participación de toda la comunidad educativa.

Dimensión cognitiva del bienestar: valorar la pertinencia de transformar el modelo educativo para asegurar el aprendizaje de la totalidad de NNAJ y su pleno desarrollo.

Reorganizar el modelo educativo, por medio de acciones orientadas a:

- Actualizar el currículo para dotarlo de mecanismos de adaptación ante escenarios educativos de contingencia.
- Reconocer y potenciar las capacidades de las comunidades educativas.
- Mejorar el currículo con el fortalecimiento de los contenidos de educación ambiental, desarrollo sostenible, cuidado de la salud y ciudadanía.
- Desarrollar materiales educativos inclusivos y pertinentes.
- Establecer una estrategia que permita el fortalecimiento y recuperación de los aprendizajes durante una emergencia.

Fortalecer la formación continua de maestras y maestros, mediante el reforzamiento de su función educativa centrada en el aprendizaje:

- Redefinir los programas de formación inicial centralizándose en su articulación con el modelo educativo.
- Fortalecer los programas de formación continua (externa) como parte de una visión de largo plazo de desarrollo profesional docente que se complemente con la formación situada.
- Plantear un esquema de formación situada, a partir de las necesidades docentes y del personal directivo, para la adaptación e implementación del currículo en tiempos tanto de normalidad como de emergencia.²
- Diversificar las herramientas pedagógicas y los recursos didácticos para docentes.

² Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2020). *Modelo interno para la formulación de lineamientos y criterios para la mejora de la formación continua y desarrollo profesional de docentes de educación básica y media superior*. Mejoredu.

Desarrollar mayores capacidades escolares para la implementación del modelo educativo:

- Fortalecer las facultades de los distintos actores educativos para la toma de decisiones en las escuelas.
- Vincular el diseño, construcción, adaptación y equipamiento de los espacios educativos al modelo para garantizar oportunidades de aprendizaje inclusivas.
- Diseñar una política para otorgar recursos públicos a todas las escuelas para su funcionamiento cotidiano y la adquisición de materiales educativos.

Dimensión psicosocial del bienestar: promover el bienestar de las y los estudiantes en sus comunidades educativas, a través de la creación de capacidades personales y oportunidades sociales:

- **Mejor gestión del involucramiento familiar** en los procesos de aprendizaje de las y los estudiantes.
- **Fortalecer las comunidades educativas inclusivas y libres de violencia.**

Dimensión física del bienestar: garantizar las condiciones mínimas de salud, seguridad y alimentación necesarias para el óptimo desarrollo de las y los estudiantes, así como del personal docente:

- **Ampliar los programas de alimentación escolar**, priorizando la atención de estudiantes que se encuentran en condiciones de desventaja.
- **Garantizar las condiciones mínimas de infraestructura y servicios** para llevar a cabo la enseñanza y aprendizaje con seguridad e higiene.



GOBIERNO DE
MÉXICO



MEJOREDU

COMISIÓN NACIONAL PARA LA MEJORA
CONTINUA DE LA EDUCACIÓN