

# POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA PANDEMIA: REPERTORIOS PARA LA CONTINGENCIA

Anahí Astur  
Emiliano Flores  
Gabriela Isasmendi  
Florencia Jakubowicz  
Marina Larrea  
Evangelina Lepore  
María Meregá  
Nuria Pazos  
Chiara Puppo

131

Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Secretaría de Políticas Universitarias  
Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional  
[piesci.spu@gmail.com](mailto:piesci.spu@gmail.com)

RECIBIDO: 05/06/2020  
ACEPTADO: 29/06/2020

## Resumen

El surgimiento de la enfermedad causada por el coronavirus a fines de 2019 y su rápida capacidad de propagación, llevó en pocos meses al mundo a una situación de crisis generalizada. Las características globalizadas del sistema mundial condujeron en efecto a una tensión límite a los sistemas de salud y económicos, que obligó a los gobiernos a tomar medidas de carácter efectivo y urgente. El distanciamiento social como principal medida para el control de contagios afectó la cotidianidad de la vida en todos los niveles. El presente trabajo realiza un análisis exploratorio de tipo comparado de las estrategias relativas a la Educación Superior que surgen en el marco de esta pandemia. Se basa en la realización de un análisis documental de iniciativas en 23 países de cuatro subregiones de América, Europa y Asia. Los datos obtenidos son analizados alrededor de tres ejes: tipo de iniciativas, impacto buscado por las mismas y tipo de organismo que las promueve. El artículo introduce finalmente algunas conclusiones y plantea unas primeras discusiones que tienen origen en los resultados obtenidos.

**Palabras clave:** Educación Superior, Políticas públicas, Pandemia.

## HIGHER EDUCATION POLICIES IN THE PANDEMIC: REPERTOIRES FOR CONTINGENCY

### Abstract

The emergence of the disease caused by the coronavirus in late 2019 and its rapid rate of spread capacity brought the world into a situation of general crisis in a few months. The globalized characteristics of the world system allowed a ripple effect on health and economic systems leading them into a limit point situation forcing governments to take effective and urgent action. Social distancing as the main measure of infection control affected everyday life at all levels. The present work carries out a comparative exploratory analysis of the strategies related to higher education that arise in the context of this pandemic. It is based on a documentary analysis of initiatives in 23 countries across four sub-regions of America, Europe and Asia. The data obtained are analyzed around three axes: type of initiatives, impact sought by them and type of organization promoting them. The article finally introduces some conclusions and raises some first discussions that have their origin in the results obtained.

**Keywords:** Higher Education, Public Policies, Pandemic.

## POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR NA PANDEMIA: REPERTÓRIOS DE CONTINGÊNCIA

### Resumo

O surgimento da doença causada pelo coronavírus no final de 2019 e sua rápida capacidade de propagação levaram o mundo a uma situação de crise generalizada em poucos meses. As características globalizadas do sistema mundial conduziram a uma tensão limite aos sistemas de saúde e econômicos, forçando os governos a tomar medidas de caráter efetivo e urgente. O distanciamento social como principal medida para o controle de contágios afetou a cotidianidade da vida em todos os níveis. O presente trabalho realiza uma análise exploratória de tipo comparado das estratégias relativas ao Ensino Superior que surgem no âmbito desta pandemia. Baseia-se na realização de uma análise documental de iniciativas em 23 países de quatro sub-regiões da América, Europa e Ásia. Os dados obtidos são analisados em torno de três eixos: tipo de iniciativas, impacto buscado por elas, e tipo de organismo que as promove. O artigo introduz finalmente algumas conclusões e apresenta as primeiras discussões que têm origem nos resultados obtidos.

**Palavras chave:** Ensino Superior, Políticas Públicas, Pandemia.

## INTRODUCCIÓN

La crisis causada por la pandemia de coronavirus COVID-19 y la velocidad con la que se esparció a lo largo y ancho del planeta afectó de manera repentina buena parte de las actividades de la vida cotidiana. La extraordinaria capacidad que tiene el virus para expandirse, sumado a la ausencia de vacuna o fármaco para tratar los padecimientos, consolidaron al aislamiento y la distancia social como el tratamiento más efectivo para contener la pandemia. En este marco, la dinámica de las relaciones educativas en todos los niveles se vio impedida de continuar con su habitual desarrollo.

El presente artículo tiene por objetivo analizar, desde una perspectiva comparada, las estrategias que los países se están dando para garantizar la Educación Superior en el contexto de emergencia a raíz de la pandemia por coronavirus. Para ello, se analizaron 97 iniciativas de 23 países a partir de tres dimensiones: qué se hizo, cuál fue su orientación y quién lo hizo.

Como una medida preventiva y de salud pública, las universidades debieron cerrar sus puertas y de un día para el otro se vieron obligadas a continuar sus actividades de manera no presencial. De acuerdo a un reciente estudio publicado por UNESCO, en 191 países las instituciones de Educación Superior (IES) suspendieron las actividades presenciales, lo que afectó un estimado de 1.570 millones de estudiantes (IESALC UNESCO, 2020, p. 6). Esta disrupción a escala global introdujo a las IES en un nuevo escenario en el que se tuvieron que adaptar los calendarios académicos, reprogramar exámenes de ingreso, pasar la enseñanza a modalidad virtual, suspender o reprogramar movibilidades y, en algunos casos, ayudar a estudiantes y docentes varados en medio de un intercambio tras los cierres de fronteras y las cancelaciones de vuelos.

Tanto por los altos niveles de autonomía de las IES como por la complejidad de la trama de actores de la que se compone la llamada ciudadanía universitaria, uno de los principales atributos que caracterizan las políticas de Educación Superior son los plazos que median entre el diseño, la formulación y la implementación de las mismas. Sin embargo, frente a este escenario sin precedentes, tanto desde los gobiernos nacionales como desde las propias IES las reacciones debieron ser prácticamente inmediatas.

A grandes rasgos, las respuestas que se ensayaron se pueden agrupar en dos grandes objetivos: por un lado, las que buscaron dar respuesta al frente sanitario que incluye, por supuesto, evitar la propagación del virus pero también atender a la salud y el bienestar de estudiantes, docentes y el personal no docente afectados por los cambios que supone el confinamiento; por el otro, sostener el funcionamiento institucional con el fin de asegurar la continuidad académica y garantizar el derecho a la Educación Superior.

El repertorio de políticas públicas y de iniciativas de las IES como respuesta a la crisis causada por la pandemia es realmente variado y al momento no se cuenta con un compendio de las mismas a nivel global.

En lo que sigue, el artículo está organizado de la siguiente manera: en un primer apartado se revisa la literatura disponible hasta el momento sobre políticas de Educación Superior e iniciativas institucionales en torno a la pandemia, los estudios de impacto y el recorrido histórico de la educación a distancia en el ámbito de la Educación Superior; en el segundo apartado se aborda la metodología utilizada para este trabajo; en el tercero, se desarrolla el análisis empírico a partir de los datos relevados; finalmente, en el último apartado se pasan en limpio los principales hallazgos.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES**

El mencionado informe publicado por IESALC UNESCO (2020, pp. 33-44) revela las diversas políticas públicas que han tomado los países frente al presente estado de excepcionalidad global y las divide en tres grupos. El primero, caracterizado como “medidas administrativas”, comprende aquellas disposiciones que tienden a preservar el funcionamiento del sistema, incluye iniciativas como las modificaciones de los calendarios académicos o bien de los procedimientos en

curso para la acreditación, o el aseguramiento de la calidad educativa. Un segundo grupo de medidas conceptualizado como “recursos financieros” hace referencia a las medidas de apoyo financiero de los diferentes países a la Educación Superior, como fondos de emergencia destinados a cubrir becas o la suspensión temporal de pagos mensuales de préstamos educativos, brindar apoyo financiero para los estudiantes, favorecer proyectos de innovación educativa y habilitar al sistema educativo a virtualizar la educación presencial. Por último, el tercer grupo de acciones definido como “apoyo a la continuidad formativa” reúne las políticas gubernamentales destinadas a garantizar la continuidad de la actividad docente, en relación con su capacitación a través de plataformas con recursos para el aprendizaje no presencial y guías para apoyar al profesorado en el proceso de migración del modelo presencial a la modalidad virtual.

En segundo lugar, el informe analiza las respuestas institucionales que han tenido las IES. En este sentido, destaca una serie de siete agrupamientos de medidas. El primero es el “frente sanitario”, en el cual se resalta la rapidez con las que las IES adoptaron diversas medidas ejemplares para preservar la salud del sistema educativo como campañas informativas, suspensión de las actividades presenciales y la puesta a disposición de la comunidad de su infraestructura, su personal y estudiantes de las facultades y escuelas de medicina, enfermería y farmacia. El segundo grupo se clasifica como “ajustes de calendarios”, en el que se incluyen la postergación de los grandes hitos del calendario académico y la consiguiente creación de ventanillas virtuales para la atención a los estudiantes. Un tercer grupo es caracterizado como la “contribución de la I+D” por parte de las IES, en el que se menciona la reacción frente a la pandemia mediante la integración de grupos de investigación para apoyar los esfuerzos de los gobiernos en la vigilia epidemiológica. Se destaca en este sentido el aporte de muchas universidades públicas y privadas en la ideación de campañas de prevención, producción de alcohol en gel, barbijos, respiradores, investigación en la búsqueda de vacunas y medicamentos paliativos, entre otros. El cuarto agrupamiento alude a las acciones llevadas a cabo para dar “continuidad de las actividades formativas” en el que se señala que la mayoría de las IES optaron por dar continuidad a los cursos a través de plataformas virtuales con la garantía de la transferencia de créditos. El informe a su vez advierte que, según los datos relevados, existe una gran diferencia en el desarrollo tecnológico y en la experiencia docente entre muchas de las IES. El quinto grupo llamado “apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos”, se centra en el riesgo que advierten muchas IES en el paso a la modalidad virtual y la importancia de evitar la ampliación de la brecha digital entre los estudiantes. Para ello se ofrecieron planes de cesión temporal de notebooks, tablets y líneas de apoyo tecnológico para estudiantes y docentes. En el sexto grupo de iniciativas denominado “apoyo socioemocional” se recapitulan experiencias en las que las IES pusieron a disposición mecanismos de apoyo psicológico y socioemocional para miembros de la comunidad educativa, en especial para los estudiantes necesitados de contención para transitar la ansiedad y la angustia que pueden provocar las medidas de aislamiento. Por último, se abordan las acciones desarrolladas por las universidades en cuanto a “programas de educación continua”. Se destacan los intentos de las universidades de profundizar los procesos colaborativos a través de redes nacionales e internacionales, compartiendo estrategias de desarrollo de programas virtuales y de gestión de equipos en tiempos de crisis (IESAL UNESCO, 2020, pp. 37-44).

## IMPACTOS Y PERSPECTIVAS

A pesar de que los acontecimientos aún en desarrollo imposibilitan conocer las consecuencias finales del COVID-19 en el campo de la Educación Superior, el informe de la IESALC UNESCO distingue sus posibles impactos de acuerdo a la población afectada: estudiantes, docentes y personal no docente.

En el caso de los estudiantes, se destaca el impacto generado por el cese temporal de las actividades presenciales educativas, a lo que se suman los problemas derivados por la falta de equipamiento para continuarlas de manera virtual, problemas de acceso a internet, la falta de contacto con pares y docentes, y los problemas económicos y emocionales que supone el aislamiento. En este sentido advierte que, de sostenerse esta coyuntura, la situación es preocupante para aquellos estudiantes en condiciones socioeconómicas más desventajosas. En relación con el impacto en los docentes, el informe pone el foco en dos aspectos: el económico, debido a que no todas las IES poseen estrategias de continuidad de la actividad docente y, en su ausencia, los contratos temporales pueden quedar rescindidos; y en cuanto al aspecto profesional, los niveles de exigencia de la modalidad virtual para con docentes sin experiencia en educación a distancia, y sin los medios tecnológicos a disposición, provocaron un aumento considerable de los trastornos. De acuerdo con el informe citado, el personal no docente representa el sector más vulnerable en cuanto a la posible reducción de puestos de trabajo derivada de la falta de actividad, cancelación de aranceles o reducción de matrículas estudiantiles.

135

En cuanto al impacto sobre las IES, el trabajo apunta sobre lo disruptivo que resultó el cese temporal de las actividades presenciales y lo variable de ese impacto de acuerdo a las características de cada institución: el tamaño de la misma, la cantidad de unidades académicas, el carácter público o privado, la experiencia y el equipamiento preexistente para la educación virtual, la capacidad para mantenerse activa en sus actividades académicas y la sostenibilidad financiera son algunas de las variables que se mencionan.

Con respecto a los impactos en la oferta y demanda de Educación Superior, el informe advierte que en cuanto a las instituciones privadas es posible que haya una contracción del número de programas o incluso clausuras definitivas debido a la crisis financiera; en cuanto a las instituciones públicas es posible esperar recortes importantes en la inversión pública en educación como los que se vivieron durante la crisis financiera del 2008.

## LA PERCEPCIÓN GLOBAL DE LA PANDEMIA

Un segundo trabajo que aborda los impactos de la pandemia en la Educación Superior es la encuesta global realizada por la Asociación Internacional de Universidades (IAU por sus siglas en inglés). Se trata de una muestra muy grande y diversa en la que participaron IES de más de cuatrocientas instituciones de 109 países agrupados en cuatro regiones: África, América, Europa y la región de Asia y el Pacífico. En cuanto a los resultados, el informe no da cuenta de las medidas

específicas llevadas a cabo para enfrentar la crisis, pero por ser un acercamiento al conocimiento de los impactos a nivel global, se pueden extraer algunos elementos que vale la pena mencionar.

En cuanto a la experiencia de la educación a distancia -implementada por la gran mayoría de las IES-, el informe menciona que podría impactar negativamente en la calidad de las actividades institucionales, y a su vez exacerbar las inequidades ya existentes en el acceso a las oportunidades de aprendizaje. Esto último especialmente, sugiere, deberá ser atendido por la comunidad global de Educación Superior a través de la cooperación entre las IES, y entre las IES, los gobiernos nacionales, el sector privado y la sociedad en general (Marinoni, Land y Jensen, 2020).

Como contrapunto en esta cuestión, el informe menciona que el presente experimento de educación a distancia ha llevado a la creación de capacidad operativa de las universidades y docentes que han aprendido y probado nuevos sistemas y herramientas. Es entonces posible que esté aconteciendo un cambio en la mentalidad o que esta experiencia haya abierto nuevos horizontes de oportunidades para la enseñanza y el aprendizaje. Los encuestados consideraron que esto ofrecerá un avance en la exploración del potencial de un aprendizaje flexible y mayor aceptación para que la modalidad a distancia se convierta en una parte integral de los planes de estudio. A su vez, de acuerdo a los resultados que muestra el relevamiento, se espera un aumento de la innovación en el campo de las pedagogías, así como de las modalidades de enseñanza y aprendizaje (Marinoni, Land y Jensen, 2020).

Al igual que en el trabajo de IESALC UNESCO, otro punto a destacar es el aspecto financiero: el relevamiento arroja que solo un 13% de las IES indicaron que recibieron asistencia financiera por parte de sus respectivos gobiernos o ministerios de educación. El informe menciona el riesgo de una disminución de la financiación privada y potencialmente también de la pública, lo que invariablemente pondrá de manifiesto la resiliencia y creatividad de las IES para adaptarse a los nuevos escenarios.

Por último, en cuanto a las movilidades estudiantiles, en relación con la internacionalización de la Educación Superior, el informe menciona que se han incrementado en un 60% las alternativas a la movilidad presencial que se centran principalmente en las movilidades virtuales y aprendizaje colaborativo online. Un 5% de las/los encuestadas/os se encuentra desarrollando, considerando o planificando el desarrollo de estas prácticas y un tercio manifestó que las condiciones actuales no han estimulado la creación de alternativas a la movilidad presencial.

## LA EDUCACIÓN A DISTANCIA ANTES DEL CORONAVIRUS

De todas las iniciativas mencionadas en ambos estudios, la virtualización de la enseñanza se destaca como una estrategia privilegiada en el contexto pandémico para dar continuidad a los procesos de enseñanza y aprendizaje a pesar de los diferentes ritmos, producto de los diversos puntos de partida en cuanto a la experiencia del personal docente y a la infraestructura existente para aulas virtuales. Ahora bien, la educación a distancia (EaD) no es un fenómeno de este momento sino que

es un modo de enseñanza y aprendizaje que tiene más de un siglo de trayectoria. En este sentido, interesa en este apartado reseñar brevemente su historia y los contextos en los que se expandió.

La EaD es una modalidad educativa que tiene su primer antecedente a mediados del siglo XIX cuando Isaac Pitman comenzó a brindar cursos de taquigrafía por correspondencia. De acuerdo con la genealogía formulada por Garrison, esa primera etapa de educación por correspondencia se extiende hasta la década de 1970 cuando se inauguró en Europa la primera Universidad a distancia (The Open University en el Reino Unido). En esta etapa se incorporaron a la enseñanza contenidos emitidos en radio y televisión, medios muy presentes en la mayoría de los hogares de ese entonces y el texto escrito comienza a estar apoyado por otros recursos audiovisuales como casetes de audio o video, diapositivas, etc. La educación telemática, como se conoce a la nueva etapa que empieza en la década de 1980, llegó de la mano del desarrollo de la informática mediante la integración de las telecomunicaciones con otros medios educativos que permiten seguimiento y asistencia de la/l estudiante. El avance de internet y las tecnologías de información y comunicación (TICs) y el desarrollo de plataformas y campus virtuales dotaron a la enseñanza telemática de posibilidades de interacción hasta ese momento desconocidas (García Aretio, 1999).

En el caso concreto de América Latina, los primeros antecedentes de EaD en el ámbito universitario se ubican en la década de 1970. Se destaca el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México que en 1972 inició las experiencias de educación a distancia a través del denominado Sistema Universidad Abierta en la que puso a disposición algunos estudios con validez académica similares a los que la misma institución ofrece a través del sistema presencial. En Colombia, entre el '73 y el '75 fueron ocho las universidades colombianas que establecieron algún programa a distancia apoyado en la radio y televisión (García Aretio, 1999).

En Argentina, a partir de 1972 la Universidad Nacional de Luján (UNLu) ofreció la posibilidad de realizar su curso de ingreso a distancia y la Universidad Tecnológica Nacional<sup>1</sup> participó en la elaboración de contenido para un programa de televisión llamado Telescuela Técnica. A su vez, la editorial universitaria EUDEBA de la Universidad de Buenos Aires también ofrecía cursos por correspondencia. El nacimiento de UBA XXI a mediados de los años '80 cuenta como uno de los antecedentes masivos de EaD universitaria en Argentina. A partir del año 1999, la Universidad Nacional de Quilmes puso en línea su primera aula virtual y se convirtió en la primera Universidad virtual en el país.

A partir del nuevo milenio, de la mano de la democratización de las TICs, la EaD continuó su expansión con diferentes ritmos e intensidades. Al día de hoy, prácticamente todas las IES consolidadas han desarrollado algún tipo de experiencia de enseñanza y aprendizaje de manera virtual. Sin embargo, ofrecer programas o carreras de manera virtual no equivale a virtualizar toda la

---

<sup>1</sup> Desde su inauguración, la UNLu fue la primera institución en Argentina en incluir formalmente a la educación a distancia en su plan estratégico.

enseñanza del nivel superior. Según el relevamiento realizado por la IAU en el contexto de la pandemia, el 67% de las IES continuaron la enseñanza y aprendizaje de manera virtual (Marinoni, Land y Jensen, 2020, p. 3).

De acuerdo con especialistas, además de los avances tecnológicos y el incremento de las comunicaciones, los cambios sociales y políticos abruptos también han sido un factor importante en el nacimiento y posterior desarrollo de la EaD a lo largo de la historia (García Aretio, 2001, pp. 44-48). La emergencia sanitaria causada por el COVID-19, en la medida en que se extienda, es posible que provoque cambios en el orden social y político. En este sentido, no es insensato esperar que de la mano de esta nueva irrupción de la EaD el tópico de la educación virtual recobre fuerza en la agenda de las IES y las políticas educativas del nivel superior.

### METODOLOGÍA

Para realizar el análisis de las estrategias de respuesta, se tomaron en cuenta tres dimensiones: qué hicieron los gobiernos respecto a la Educación superior ante la pandemia por coronavirus, el sentido de las iniciativa, y por último, qué organismos, dentro del Estado nacional<sup>2</sup>, encabezaron las medidas. En otras palabras, qué se hizo (actividades e iniciativas), cuál es el sentido (impacto buscado) y quiénes lo hicieron (tipos de organismos).

Como parte del relevamiento, se reunieron y clasificaron un total de 96 acciones llevadas a cabo en 23 países agrupados en cuatro subregiones (América del Norte, América del Sur, Europa y Asia Pacífico). La selección de los casos se realizó a partir de un muestreo teórico que tuvo en cuenta fundamentalmente la subregión (se privilegió a América del Norte y del Sur). Para realizar el relevamiento se analizaron las páginas web de los gobiernos nacionales y redes sociales oficiales de cada país y se trianguló dicha información con datos de los diarios más relevantes según los casos. El periodo de relevamiento abarcó el mes de mayo del presente año.

Luego, las actividades de cada país fueron codificadas y agrupadas a través del método de las comparaciones constantes (Glaser y Strauss, 1969; Kornblitt, 2004) de modo que, en primer lugar, se listaron todas las iniciativas de los países; en segundo lugar, se construyeron las categorías correspondientes a “tipo de iniciativa” en tanto categoría central y luego, código analítico; en tercer lugar, se asignaron las categorías de “tipo de iniciativa” a las diversas medidas encaradas por los países; en cuarto lugar, se construyeron inductivamente las tres dimensiones de análisis tenidas en cuenta en el presente trabajo (tipos de actividades, impacto buscado y tipos de organismo). Una vez definidas las categorías y dimensiones a partir de este trabajo inductivo, se retornó a la codificación de los casos hasta alcanzar la saturación.

En la siguiente tabla se puede ver el elenco de países según los tipos de iniciativa adoptados:

<sup>2</sup> En el caso de Canadá, que tiene el gobierno de la educación descentralizado en las regiones, se incorporaron al relevamiento las iniciativas llevadas a cabo por las autoridades educativas regionales.

**Tabla 1:** Países relevados según tipos de iniciativa adoptados.

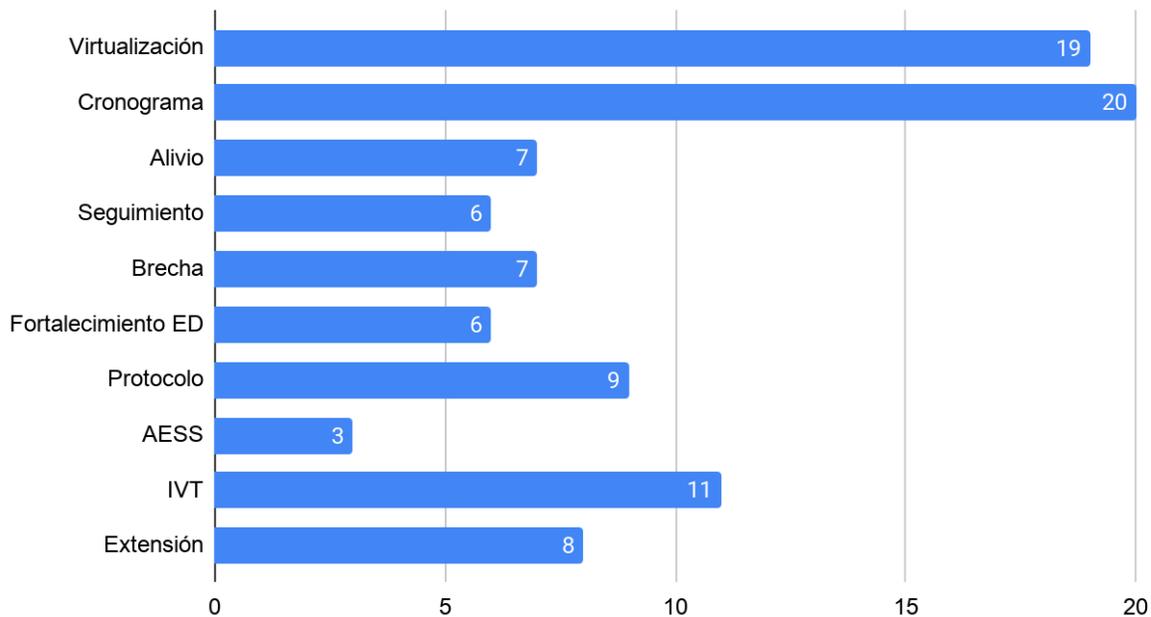
	Virtua- lización de la enseñan- za y aprendi- zaje	Modifi- cación del crono- grama	Alivio económi- co	Segui- miento de casos	Brecha digital	Fortale- cimiento para la educa- ción a distancia	Protoco- lo de funciona- miento	Acciones específi- cas servi- cios esencia- les	Investiga- ción y Vincula- ción tecnoló- gica	Exten- sión
Argentina	✓	✓		✓	✓			✓	✓	✓
Brasil	✓	✓		✓					✓	
Bolivia	✓	✓	✓		✓	✓				
Chile	✓	✓			✓	✓	✓			
Colombia	✓	✓			✓			✓		
Ecuador	✓	✓								✓
Paraguay	✓	✓				✓	✓			
Perú		✓				✓	✓			
Uruguay	✓	✓			✓					✓
Venezuela	✓	✓								
Canadá	✓	✓	✓				✓	✓	✓	
Estados Unidos		✓	✓	✓			✓			
México	✓				✓	✓			✓	✓
España	✓	✓		✓				✓		✓
Estonia	✓					✓	✓			
Finlandia	✓	✓	✓						✓	
Irlanda		✓					✓		✓	
Italia	✓	✓					✓		✓	✓
Portugal	✓	✓		✓					✓	✓
Reino Unido	✓		✓		✓					
Suecia	✓	✓	✓						✓	
Corea	✓	✓		✓					✓	
Australia		✓	✓				✓		✓	✓

## ACTIVIDADES E INICIATIVAS

En cuanto a la primera dimensión (*qué se hizo*) se hallaron diversas iniciativas. Algunas de ellas dirigidas específicamente a la Educación Superior y otras que implican a la Educación Superior y parten de ella pero están dirigidas a toda la sociedad, con una lógica asimilable a la de la extensión universitaria. Dentro del primer grupo de medidas se encuentran las siguientes: a. Modificación del

cronograma, b. Protocolo de funcionamiento, c. Virtualización de la enseñanza y aprendizaje, d. Fortalecimiento para la educación a distancia, e. Brecha digital, f. Alivio económico, g. Seguimiento de casos (movilidad). Dentro del segundo grupo se identificaron las siguientes: h. Acciones específicas servicios esenciales (salud), i. Extensión, j. Investigación y Vinculación tecnológica. Estas diez categorías surgieron a partir de la recolección, codificación y análisis inductivo de las iniciativas relevadas. En el Gráfico 1 se visualiza la cantidad de países que llevaron a cabo iniciativas de acuerdo a esta clasificación.

Gráfico 1: Tipos de iniciativas según cantidad de países implicados



Fuente: elaboración propia

## TIPOS DE INICIATIVA

En el presente subapartado se definen los tipos de iniciativa y se describe la distribución de los casos a partir de esta clasificación:

**a) Modificación del cronograma:** en este tipo de iniciativas se incluyen la suspensión o readecuación de calendarios de cursada, la postergación o readecuación de exámenes de ingreso y el diseño de mecanismos de reemplazo de los mismos (incorporando el desempeño y trayectoria de los/las estudiantes durante la educación media). Este tipo de medida es la que más se repite en el relevamiento y se registra su aplicación en 20 de los 23 países relevados.

**b) Protocolo de funcionamiento:** dentro de esta categoría se contempla la elaboración de protocolos de funcionamiento, postergación de eventos, readecuación y/o restricción de uso de espacios, frecuencia de asistencia presencial, control de temperatura y aplicación de medidas de seguridad e higiene. Esta iniciativa se encuentra presente en 9 de los 23 países relevados.

c) Virtualización de la enseñanza y aprendizaje: en este tipo de iniciativa se incluye el cambio de modalidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de presencial a virtual en sus diversos tipos: sincrónica, asincrónica, total o parcial. Este tipo de iniciativa es una de las favoritas en este contexto ya que posibilita continuar el ejercicio del derecho a la Educación Superior a pesar del aislamiento. Sin embargo, el alcance de estas medidas se ve limitado por la existencia de la brecha digital principalmente en algunas regiones con menor índice de desarrollo humano. Los factores en los que se refleja son de carácter socioeconómico, ya que el acceso a dispositivos electrónicos, paquetes de datos y servicios de internet afecta de manera desigual a estudiantes provenientes de hogares pobres y de zonas desfavorecidas. Esta iniciativa se repite en 19 de los 23 países relevados.

d) Fortalecimiento para la educación a distancia: dentro de este estrato se incluyen las acciones, planes o programas de fortalecimiento para la educación a distancia como la implementación de programas de capacitación a docentes y personal de apoyo sobre las herramientas de educación virtual, el desarrollo de plataformas y aulas virtuales y el diseño de instrumentos de evaluación de las actividades virtuales. Esta iniciativa se repite en seis países de los cuales cinco son latinoamericanos.

e) Brecha digital: dentro de esta franja se contabilizan las iniciativas que buscan achicar la brecha digital ya sea mediante el acercamiento a la tecnología, la liberación del uso de datos móviles en plataformas educativas y aulas virtuales y el otorgamiento de subsidios para garantizar el acceso a internet con fines educativos. Este tipo de medidas se repite en siete países de los cuales seis son latinoamericanos.

f) Alivio económico: en esta posición se incluyen las iniciativas de apoyo económico que se les brinda a las instituciones tales como el subsidio de parte del salario del personal y permisos para suspender el pago de los mismos, la suspensión de vencimientos de cuotas y matrículas, la suspensión de vencimiento de las cuotas de los créditos estudiantiles y el lanzamiento de microcréditos para estudiantes y familias. Este tipo de respuesta se observa en siete de los 23 países relevados.

g) Seguimiento de casos (movilidad): dentro de este punto se recuentan las iniciativas de acompañamiento a estudiantes, docentes e investigadores/as que se encuentran en otros países estudiando, ejerciendo la docencia o realizando estancias de investigación. Este tipo de respuesta se observa en siete de los 23 países relevados.

h) Acciones específicas servicios esenciales (salud): dentro de esta categoría se incluyen las iniciativas particulares destinadas a sumar profesionales a los servicios esenciales como acelerar la graduación de profesionales de medicina, dar prioridad administrativa a la tramitación y reconocimiento de títulos en actividades esenciales de salud, la formación virtual para personal de salud en COVID-19 y planes de apoyo a las instituciones universitarias prestadoras de servicios de salud. Este tipo de respuesta se observa en tres de los 23 países relevados.

i) Extensión: en este punto se contabilizan las iniciativas motorizadas desde el campo de la Educación Superior en las que se enfatiza la relación con la comunidad como webinarios, cursos y capacitaciones de libre acceso, producción de contenido cultural y proyectos de voluntariado para acompañar las medidas sanitarias. Este tipo de respuesta se observa en ocho de los 23 países relevados.

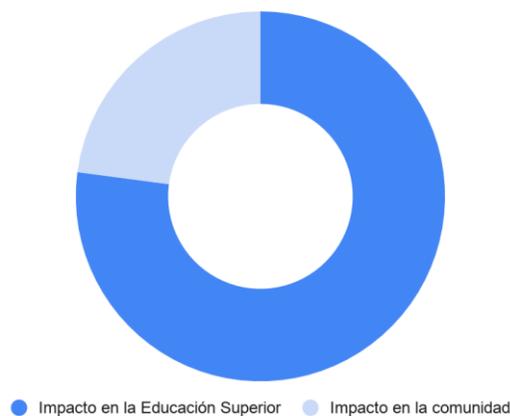
j) Investigación y Vinculación tecnológica: en esta posición se contemplan las iniciativas destinadas a promover el desarrollo de test e instrumentos para la detección del COVID-19, la investigación acerca del comportamiento del virus y posibles tratamientos para aliviar sus padecimientos asociados. Este tipo de respuesta se observa en 11 de los 23 países relevados con alta concentración en la subregión de Europa.

### EL SENTIDO DE LAS INICIATIVAS

Como se mencionó en el apartado de metodología, esta dimensión de análisis pone el foco en el impacto buscado de las acciones, es decir, cuál es el sentido de las iniciativas de acuerdo con su orientación. Para ello, se agruparon la iniciativas de acuerdo con el impacto buscado pero quedaron, por un lado, aquellas que están dirigidas a garantizar el derecho a la Educación Superior, cuyo centro gravitacional es el proceso de enseñanza y aprendizaje; y por el otro, aquellas iniciativas que parten de la Educación Superior pero están dirigidas a la comunidad en general.

En el primer grupo se incluyeron iniciativas tales como modificación del cronograma, elaboración de protocolos para el funcionamiento, virtualización de la enseñanza y aprendizaje, iniciativas de fortalecimiento para la educación a distancia, de reducción de la brecha digital, de alivio económico y seguimiento de casos de estudiantes y docentes internacionales; dentro del segundo grupo se incorporaron las acciones específicas vinculadas con servicios esenciales (salud), extensión y fomento de la investigación y vinculación tecnológica

Gráfico 2: Impacto buscado por la iniciativa



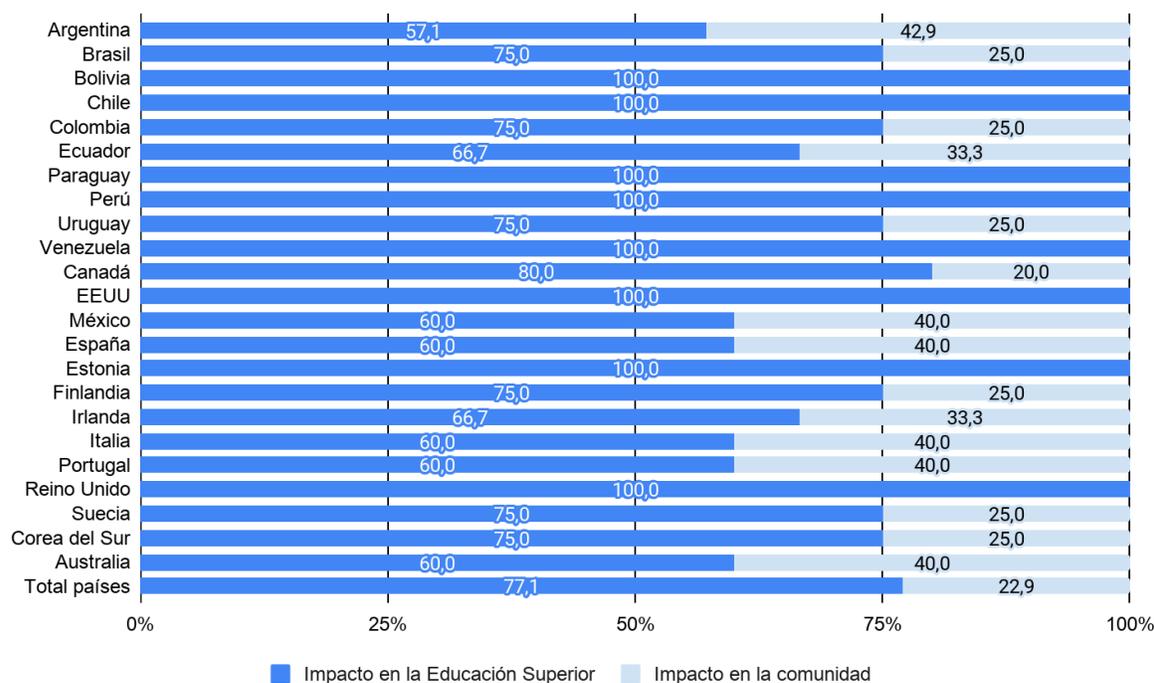
Fuente: elaboración propia

De acuerdo con los datos relevados, los países tuvieron más medidas de cara a sostener el derecho a la Educación superior que hacia las que buscaban impacto comunitario. Considerando el total de las medidas tomadas por los países incorporados al relevamiento, el 77% de las mismas se

dirigieron a garantizar el funcionamiento de la Educación Superior, mientras que apenas el 23% de las medidas se dirigieron hacia la sociedad civil.

En el Gráfico 3 se muestra el sentido de las iniciativas (impacto en la Educación Superior o en la comunidad) desagregado por país:

Gráfico 3: impacto buscado de las acciones desagregado por país



Fuente: elaboración propia

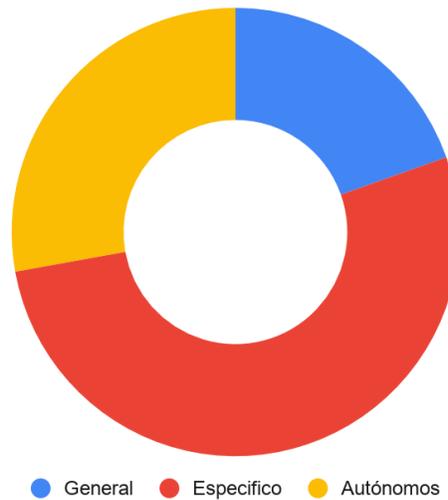
Como puede observarse, un primer grupo de países dividieron sus esfuerzos entre el impacto en la Educación Superior y el impacto en la sociedad civil en torno a una relación cercana a 60%-40%. Entre esos países se encuentran Argentina, México, España, Portugal y Australia. Un segundo grupo de países, que aparece como contracara de esta situación, lo componen aquellos que concentraron todos sus esfuerzos en el impacto en la Educación Superior. Entre estos países se encuentran Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, Estonia y Reino Unido. Por último, el grupo de países que se encuentra más cercano al promedio 70%-30% está compuesto por Brasil, Colombia, Ecuador, Uruguay, Canadá, Finlandia, Irlanda, Suecia y Corea del Sur.

### INSTITUCIONES IMPULSORAS

El tercer enfoque de análisis se centra en el tipo de organismo que encabeza la iniciativa. En este sentido, a partir de la codificación surgieron tres tipos de instituciones que lideran las iniciativas: el primero se denomina “organismo general” e incluye a los órganos de gobierno que no tienen una

competencia específica sobre la Educación Superior; el segundo lo denominamos “organismo específico” porque incluye a los entes responsables de llevar adelante las políticas de Educación superior; y por último, un tercer tipo caracterizado como “organismo autónomo” el cual incluye a entes autónomos, agencias estatales, sociedades del Estado, organismos consultivos y otras formas administrativas con competencias específicas en cuestiones educativas pero que gozan de cierto nivel de autonomía.

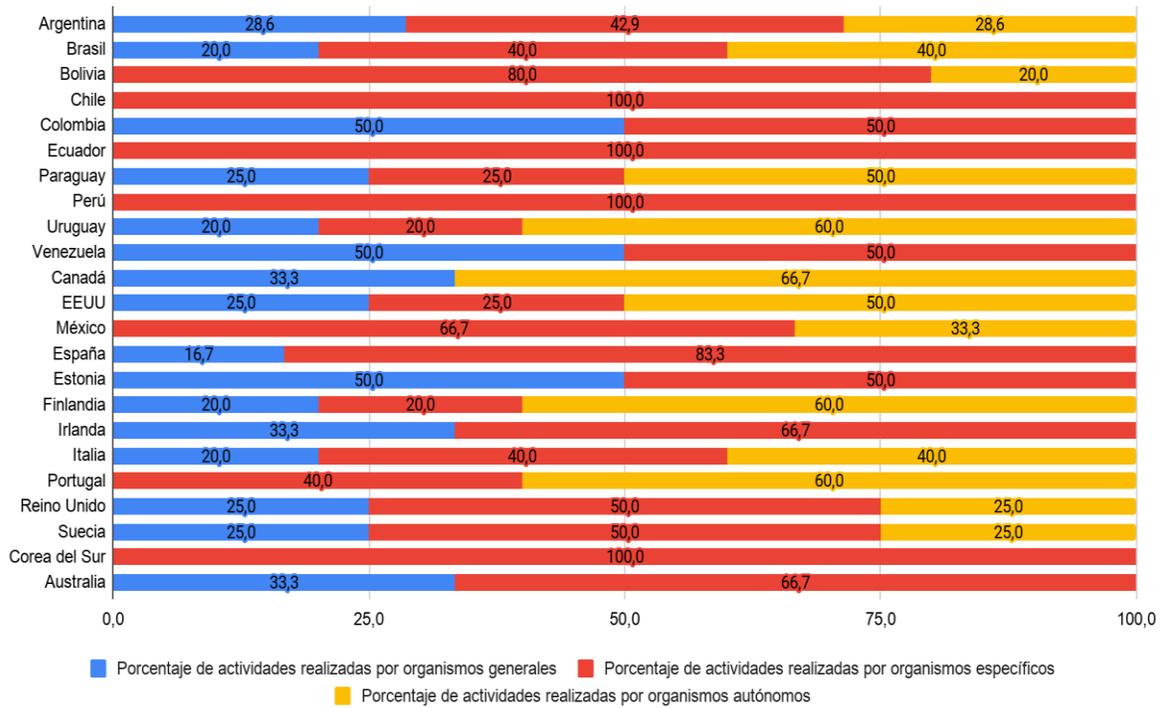
Gráfico 4: tipo de organismo que lidera la iniciativa



Fuente: elaboración propia

En el Gráfico 4 se observa que más de la mitad de las acciones relevadas para este trabajo fueron lideradas por organismos específicos (52,6%) mientras que el resto surgieron de organismos generales (19,6%) y organismos autónomos (27,8%). Si se suman las iniciativas lideradas por organismos específicos y organismos autónomos, que son los que tienen competencias específicas en cuestiones educativas, se puede ver que alrededor del 80% de las mismas fueron llevadas a cargo por organismos muy familiarizados con la Educación Superior. Es decir, que el 20% restante se compone de las iniciativas lideradas desde órganos de gobierno sin incumbencia directa en cuestiones educativas. Este último caso corresponde a medidas conducidas desde la jefatura del estado o los ministerios de salud o economía vinculadas a iniciativas como modificación del cronograma, elaboración de protocolos de funcionamiento, o medidas de alivio económico.

Gráfico 5: Tipo de organismo que lidera la iniciativa desagregado por país



Fuente: elaboración propia

En el gráfico 5 se visualiza que el tipo de organismo que lidera la iniciativa, al desagregarse por países, muestra una distribución marcadamente heterogénea. En todos los países los organismos específicos encabezaron actividades. En Chile y Corea, la totalidad de las actividades fue realizada por organismos de este tipo. En 17 países, los organismos generales tuvieron algún grado de incidencia en las actividades: los países en los que este tipo de organismo tuvo mayor incidencia fueron Colombia, Estonia y Venezuela, en los que encabezaron el 50% de las actividades. Por último, en 13 de los países los organismos autónomos estuvieron a cargo de las medidas ante la pandemia por COVID-19: en Canadá, Finlandia y Uruguay este tipo de organismo estuvo a cargo de la mayoría de las acciones.

## RECAPITULACIÓN Y DISCUSIÓN

El presente artículo analizó las iniciativas tomadas en 23 países de cuatro subregiones para responder desde la Educación Superior a la situación excepcional abierta por la pandemia por coronavirus. Si bien este trabajo fue de tipo exploratorio, dado que la pandemia aún se sigue desarrollando así como sus consecuencias, se pueden identificar algunas conclusiones preliminares en base a este análisis.

En primer lugar, del análisis de los tipos de iniciativa, surge que la readecuación de cronogramas y la virtualización de la enseñanza y aprendizaje constituyen los tipos de iniciativa que se repiten con mayor frecuencia. Se trata de medidas eficaces para contener la expansión del virus mientras se permite que las IES continúen ejerciendo sus funciones. Con respecto a la virtualización, se puede observar que a pesar del prejuicio que sostiene que las IES son instituciones reticentes a los cambios, en el contexto de la emergencia adaptaron sus actividades a modalidad no presencial en plazos relativamente cortos. El análisis de los datos relevados para este trabajo muestra indicios de que las IES son instituciones flexibles cuando se trata de garantizar el derecho a la Educación Superior. Otro punto a destacar es la afinidad existente entre iniciativas de alivio económico con países con sistemas educativos más privatizados. A su vez, se observa que las iniciativas de reducción de la brecha digital se concentran en Latinoamérica que es donde el acceso a internet y a las tecnologías representa un problema más grave. Como última observación en relación al tipo de iniciativa, se destacan las acciones específicas vinculadas a servicios de salud ya que la mayor parte de los casos refiere a acciones para agilizar los trámites de títulos, reválidas y otras micro acciones tendientes a abastecer a los sistemas de salud de las/los profesionales necesarios para la emergencia. Se trata de una iniciativa de bajos costos que muestra buenos resultados.

En segundo lugar, a partir del estudio sistematizado de la orientación de las iniciativas tomadas por los países se observa que la mayor parte de estas estuvieron dirigidas a garantizar el derecho a la Educación Superior por sobre las que parten de la Educación Superior pero están dirigidas a la comunidad en general. Con respecto a estas últimas, se destaca Argentina como el país que mayor peso tuvo en este tipo de iniciativas y que alcanza un 42%.

En tercer lugar, acerca de la observación de los tipos de organismos que encabezaron estas acciones, se puede afirmar que el 80% de las iniciativas relevadas fueron lideradas por organismos con competencia directa en temas educativos. Es decir que una vez tomada la decisión de suspender actividades presenciales, quienes desarrollaron las políticas públicas para facilitar la continuidad de la actividad académica fueron los organismos vinculados al gobierno de la educación.

Por último, estos primeros hallazgos permiten replantear que los sistemas de Educación Superior, en particular las universidades, sean vistos como espacios rígidos y anquilosados. El sentido común dice que existen culturas institucionales muy arraigadas y hay consensos de actores diversos que son difíciles de cuestionar. Sin embargo, la pandemia nos estaría mostrando que no es así: que todos los sistemas universitarios pueden cambiar y adaptarse para garantizar la tarea reservada a la Educación Superior.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional Atenea (2020). *¿Cómo afecta el paso a la virtualidad a los estudiantes y docentes universitarios?* Recuperado de: <https://fedun.com.ar/wp-content/uploads/2020/05/Nota-Fed%C3%BAAn-Universidades-y-EaD-4.pdf>

- García Aretio, L. (1999). Historia de la educación a distancia. *RIED - Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 2 (1), 1390-3306. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/ried/article/view/2084>
- García Aretio, L. (2001). *La educación a distancia. De la teoría a la práctica*. Barcelona: Ariel.
- Glaser B. y Strauss, A. (1969). *The Discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.
- IESALC UNESCO (2020). *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después*. Recuperado de: <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- Kornblit, A. L. (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Marinoni, G., Land H. y Jensen, T. (2020). *The Impact of Covid-19 on Higher Education around the world: LAU Global Survey Report*. Recuperado de: [https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/iau\\_covid19\\_and\\_he\\_survey\\_report\\_final\\_may\\_2020.pdf](https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/iau_covid19_and_he_survey_report_final_may_2020.pdf)