



Capítulo

4

DERECHO A LA EDUCACIÓN BAJO LA PANDEMIA DEL COVID-19

DERECHO A LA EDUCACIÓN BAJO LA PANDEMIA DEL COVID-19

ANTECEDENTES

El día 16 de marzo, ante el avance de la pandemia, el Gobierno tomó la decisión de cerrar los establecimientos de todos los niveles del sistema educativo, para evitar la propagación del contagio del COVID-19. El cierre inicialmente fue decretado por un plazo de 15 días. La suspensión de clases presenciales se constituyó así en el primer impacto de la pandemia en la educación, que se ha prolongado por 8 meses en la mayoría de los establecimientos educacionales del país. Si bien la educación ha intentado continuar a través de modalidades a distancia, el cambio de escenario hacia los hogares alertó desde su inicio a autoridades y a la comunidad internacional, debido a que sus condiciones y recursos son muy disímiles, mayores a los que se registran entre establecimientos educacionales.

Diversos estudios han establecido que existe una correlación entre la calidad de educación y el logro de desempeño según nivel socioeconómico, ruralidad y género (OCDE, 2017 págs. 20, 59-63; Barahona, Veres Ferrer y Barahona, 2018). Así también lo muestran las investigaciones sobre la desigualdad en la educación desarrolladas por el Ministerio de Educación, que también relevan las desiguales condiciones de educabilidad que presentan los hogares y los territorios, como un factor que explica las diferencias en los resultados de aprendizaje de los y las estudiantes (Agencia de la Calidad 2015; 2017 págs. 41-43; 2019, p.16). Al respecto, cabe señalar que el INDH se ha pronunciado sobre esta problemática en los Informes Anuales sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile, entre los años 2011 a 2016, recomendando reiteradamente que “para garantizar el principio de igual-

dad en el goce del derecho a educación de calidad de grupos tradicionalmente excluidos, las autoridades del Congreso Nacional y del Gobierno deben tener especial preocupación en procurar que la regulación de la asignación de recursos (...), sean suficientes para asegurar el acceso y disponibilidad de educación de calidad que responda a las necesidades de comunidades como la población indígena, la población rural, las personas con necesidades educativas especiales, los privados de libertad y los adultos sin escolaridad completa"¹.

Por otra parte, hay que considerar que los establecimientos educacionales permiten acercar el ejercicio de otros derechos a la población estudiantil, como alimentación y salud, los que, por la interdependencia de los derechos son a su vez, necesarios para ejercer el derecho a educación, aspectos que el Estado debiera considerar en sus medidas de contención de la pandemia.

Ante la evidencia de que las medidas de confinamiento tendrían que ser extendidas, la Comisión de Educación y Cultura del Senado citó el día 24 de marzo de 2020²

al ministro de Educación para conocer las medidas que se adoptarían para evitar el aumento de las brechas por impacto diferencial de la pandemia en los y las estudiantes según su acceso a recursos como equipamiento, internet y condiciones de educabilidad en el hogar. En dicha ocasión, además, se le solicitó al ministro que tomara las medidas administrativas para asegurar el pago de la subvención escolar, entendiendo que la Ley de Presupuesto solo considera una excepcionalidad de 15 días de suspensión de clases y se requeriría una norma particular para resolver el tema de los meses siguientes.

Por su parte, desde marzo los organismos internacionales especializados –Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)³ y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁴, así como los órganos de tratado⁵, alertaron sobre los efectos más probables que el cierre de establecimientos produciría en el acceso a la educación, la calidad de la misma y en la permanen-

cultura/2020-03-23/231058.html

1 INDH Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2011, p. 271; Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2012, p. 335; Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2014, p.297; Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2015, p.233; Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2016, p.301.

2 La sesión fue grabada y se encuentra disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/educacion-y-cultura/comision-de-educacion-y->

3 UNESCO (13 de abril de 2020) Componentes para una respuesta integral del sector educativo de América Latina frente al COVID-19. Recomendaciones.

4 UNICEF (23 de marzo) "COVID-19: Más del 95 por ciento de niños, niñas y adolescentes está fuera de las escuelas en América Latina y el Caribe". Comunicado de prensa.

5 OACNUDH (28 de abril de 2020) Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19. Génova.



cia en el sistema educacional, debido a las desiguales condiciones y recursos de los hogares. Además, hicieron recomendaciones hacia los Estados, como se profundizará más adelante, sobre cómo enfrentar esta situación en el corto y mediano plazo.

En el presente capítulo, se analizan las medidas implementadas durante la pandemia para garantizar el derecho a la educación; y las que se proyectan para contener o mitigar sus impactos negativos. El análisis se basa en distintos estudios de autoridades ministeriales y de órganos del sistema internacional de protección de derechos humanos. Abarca el acceso al proceso de enseñanza-aprendizaje en el primer semestre de 2020 y las consecuencias en el ausentismo y deserción. Y se enfoca especialmente en las medidas tomadas respecto de los y las estudiantes más vulnerables, de todos los niveles educativos.

La pandemia también puede impactar en las condiciones docentes, la educación en derechos humanos y el resguardo de derechos en la educación. Pero es difícil pronunciarse sobre ello, si inicialmente no se puede acceder y permanecer en la educación.

Al final del capítulo se hace una breve mención a los efectos de la crisis económica y del financiamiento de la educación, que pone en riesgo la sostenibilidad de algunos establecimientos. Ello podría afectar a la libertad de enseñanza, con mayor impacto en algunos territorios y niveles del sistema escolar.

Para la elaboración de este capítulo, se ha recopilado información a través de entrevistas y consultas a autoridades competentes, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones gremiales y estudiantiles. También la sistematización de encuestas a miembros de las comunidades educativas -incluyendo un sondeo (no probabilístico) desarrollado por el INDH-, además de la revisión de las discusiones y audiencias de las comisiones de Educación del Congreso Nacional, como también las recomendaciones del sistema internacional de protección de derechos humanos sobre la materia y las obligaciones establecidas respecto al derecho a la educación en los tratados internacionales ratificados por Chile.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A EDUCACIÓN Y RECOMENDACIONES PARA SU GARANTÍA EN SITUACIONES DE EXCEPCIÓN

La educación es un derecho complejo, tanto por las múltiples dimensiones que lo componen, como por su rol sinérgico para el ejercicio de otros derechos, como lo señala la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH, Preámbulo). En este sentido, es importante reconocer que el derecho a educación se orienta "[...] hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales [...]", como se señala en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 13.1) y, precisa luego la Convención de los Derechos del Niño (CDN, art. 29), respecto a "[...] desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades [...]", finalidad que también es explicitada en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 24 1.b).

Dada la complejidad de este derecho, no es posible reseñar en este capítulo la totalidad de sus dimensiones y alcances, por lo que se hará revisión de los aspectos que más directamente se han puesto en juego durante la pandemia. Para ello, es posible distinguir a lo menos cuatro obligaciones que se desprenden de la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (Convención UNESCO 1960 arts. 2, 3, 4 y 5), del PIDESC (art. 13) y de la CDN (art 28):

a) Garantizar el derecho a educarse. Para lograr el pleno ejercicio de este derecho, los Estados han comprometido implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos y por cuantos medios sean apropiados (PIDESC art.2a) y b); CDN art. 28 a) y b); UNESCO 1960, art.4) lo que, en el caso de Chile se extiende también a la educación secundaria por el reconocimiento Constitucional del Derecho a Educación (art. 19.10

inciso cuarto)⁶ y la aplicación del principio pro-persona. Adicionalmente, la Convención UNESCO 1960 refuerza los temas de igualdad en la enseñanza señalando que, en estos niveles, debe "hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total" (art. 4a) y la CDN (art. 28 e) agrega expresamente que los Estados deberán "adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar".

En lo que refiere a educación superior "debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita" (PIDESC art. 13.4).

Además, cabe constatar que la Convención UNESCO 1960 precisa que su articulado refiere a "la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de ésta y las condiciones en que se da", elevando los estándares no solo al acceso sino a todo el proceso con el que se lleva a cabo el ejercicio del derecho a educación.

Como un elemento adicional, el PIDESC (art. 13.2 e) hace observación sobre el sistema escolar, señalando que "se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente";

b) Proteger la libertad de las familias para elegir la educación de sus hijos e hijas. Si bien esta norma no está contenida en la CDN es explícita en el PIDESC (art. 13.3), en el que se establece que "los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos, hijas, pupilos o pupilas escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre

que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos, hijas, pupilos o pupilas reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". También se incluye en la Convención UNESCO (art. 5.1 b) en los mismos términos, y solo se agrega que "además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones".

c) No restringir la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios y propósitos del derecho a educación, establecidos en los propios tratados de DD.HH., y "de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado" (PIDESC art. 3.4), y "siempre que la finalidad de esos establecimientos no sea la de lograr la exclusión de cualquier grupo, sino la de añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad" (Convención UNESCO 1960, art.2).

d) "Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada para todos y todas las y las estudiantes" y "desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza" (Convención UNESCO 1960, art.4 b y c).

Además, en atención al principio de interdependencia de los derechos humanos, ya referido en el capítulo uno de este informe, deben considerarse las obligaciones generales en torno a la igualdad y no discriminación, reconocidas en el PIDESC (art. 2), y que son aplicables a todos los derechos que el tratado reconoce, así como a la indicación respecto del uso de todos los medios apropiados para darles cumplimiento y la extensión de las obligaciones de garantía hasta el máximo de recursos disponibles:

⁶ La Constitución de la República señala que "la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la Educación Media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad".

1. "Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".
2. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Junto a estas obligaciones generales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) ha establecido que los Estados deben comprometerse a "asegurarle [a la mujer] la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación", garantizando "acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional"; "[l]as mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para

cursar estudios", "acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad" y "la reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios"; entre otras medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer (CEDAW art. 10).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, art. 24) ha establecido medidas especiales que refuerzan las condiciones que permiten el ejercicio efectivo del derecho a educación definido en los términos anteriores, asegurando "un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida"; que las personas "no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad"; que "puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan"; que "se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales". En lo que refiere a la educación superior, dispone que:

"los Estados Parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Parte asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad".

En ese mismo artículo, la CDPD refiere también a las adecuaciones y preparación docente que el Estado debe impulsar para poder cumplir con estas obligaciones.

A su vez, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CWM, por su sigla en inglés), establece que:

todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el estado de empleo (CWM, art 30).

En tanto, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes establece que por parte de los Estados "deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional" y para ello debe adoptarse un conjunto de otras medidas como que "los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares", "asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar" y "reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin", entre otros elementos relacionados a la promoción de la lengua y la cultura.

ORIENTACIONES Y RECOMENDACIONES DEL SISTEMA EN CONTEXTO DE EXCEPCIÓN POR PANDEMIA

El sistema internacional de protección de DD.HH. se ha pronunciado respecto a cómo proteger el derecho a educación en situaciones de excepción como catástrofes naturales o conflictos sociales y armados, pero no había previsto acciones específicas para contextos como la pandemia que estamos viviendo. No obstante, se puede recurrir a los principios generales de derechos humanos, y a las observaciones que los órganos del tratado han hecho respecto al cumplimiento de esos principios y de las obligaciones que derivan del derecho a educación. En ese marco, es de especial interés los planteamientos de la Observación general N° 3 La índole de las obligaciones de los Estados Parte (E/1991/23, de 1991) y de la Observación General N°13 El derecho a la educación (E/C.12/1999/10, de 1999), ambas del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) que ha profundizado en estos temas:

- La igualdad y no discriminación para asegurar el acceso "por cuantos medios sean apropiados" a la educación. Como ha señalado el Comité DESC, en su referida Observación General N°3 (1991, párrs. 7 y 4), las medidas apropiadas incluyen también "las de carácter administrativo, financiero, educacional y social". Así también han precisado que: "Isi bien cada Estado Parte debe decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados de acuerdo con las circunstancias y en relación con cada uno de los derechos contemplados, la "propiedad" de los medios elegidos no siempre resultará evidente. Por consiguiente, conviene que los Estados Parte indiquen en sus informes no solo las medidas que han adoptado sino también en qué se basan para considerar tales medidas como las más "apropiadas" a la vista de las circunstancias".

En este caso, frente a condiciones geográficas u otras situaciones que limiten el acceso físico a la educación, se propicia el desarrollo de "programas de educación

a distancia", como medida de accesibilidad (Comité DESC 1999, párr. 6 b).

- El deber de "implantar un sistema adecuado de becas" que fomente la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos (Comité DESC, 1999, párr. 26).
- El deber de evitar "las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares" (Comité DESC 1999, párr. 35).

Adicionalmente, las medidas que se tomen en un Estado de Excepción deben restringirse a lo estrictamente necesario y ser proporcionales a las exigencias de la situación, para intentar que el impacto sobre el ejercicio del derecho a educación –y otros conexos– sea el menor posible, como se abordó extensamente en los capítulos iniciales de este informe.

Además, el Comité DESC ha señalado que el Estado debe demostrar que ha hecho el esfuerzo de cumplir con sus obligaciones, incluso en períodos de restricción de recursos, garantizando las obligaciones mínimas, atender de manera preferente a la población más vulnerable y vigilar la realización de derechos:

10. (...) Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

11. El Comité desea poner de relieve, empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la

medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción.

12. De manera análoga, el Comité subraya el hecho de que, aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo. (...)

13. Un elemento final del párrafo 1 del artículo 2 sobre el que se ha de llamar la atención, es que la obligación contraída por todos los Estados Parte consiste en "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas...". El Comité observa que la frase "hasta el máximo de los recursos de que disponga" tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales (Comité DESC, 1991).

Junto a estos alcances, el sistema internacional de protección de derechos humanos ha puesto especial preocupación en la afectación del derecho a educación durante la pandemia, llamando a los Estados a tomar todas las medidas que estén a su alcance y hasta el máximo de recursos disponibles para asegurar "un acceso asequible y equitativo a los servicios de Internet para todos con fines educativos" y a "equipo técnico vital para todos los estudiantes, particularmente aquellos en comunidades y regiones más pobres, de modo que puedan beneficiarse por igual de los programas de aprendizaje en línea mientras las escuelas y las instituciones de educación superior están cerradas debido a la pandemia" (ECOSOC-Comité DESC, 2020, párr. 7, 15 y 18). El conjunto de estas recomendaciones busca asegurar que las medidas que se tomen no terminen operando como mecanismos de discriminación indirecta que agraven la inequidad social y territorial, de género y por condición

de discapacidad (ECOSOC-Comité DESC, 2020, párr. 7; CIDH 1/20, párr 64 y 67; ACNUDH, abril 2020; CEDAW, abril 2020), que resultan contrarias a las obligaciones ya señaladas en los tratados ratificados por Chile que aquí se han reseñado.

Estas medidas deben atender a las características interrelacionadas del derecho a educación, en torno a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, es decir, resguardando que se cuente tanto con los establecimientos y el personal docente suficiente y competente para que los procesos de enseñanza-aprendizaje puedan ser implementados, pero que los y las estudiantes puedan participar efectivamente de ellos, sin barreras físicas, económicas o de otra naturaleza que pueda resultar discriminatoria, haciendo los ajustes que sean pertinentes para responder a las condiciones de entorno y a las necesidades de los estudiantes y sus familias, para asegurar que la educación sea de calidad (Comité DESC, 1999, párr. 6). Además, como ha señalado el Comité de Derechos del Niño en su Observación General N° 1 párrafo 1 del artículo 29: propósitos de la educación (2001, párr. 12, 13 y 22) y la Observación General N° 12 El derecho del niño a ser escuchado (2009, párr. 105-1014), esta perspectiva supone el resguardo y el ejercicio del derecho a participación de todos los integrantes de la comunidad educativa, y en especial de niños, niñas y adolescentes y de sus familias.

Por otra parte se ha ido perfilando en el sistema internacional de protección de derechos humanos un principio relacionado con el deber del Estado de actuar diligentemente, es decir, actuar de manera oportuna para mitigar los riesgos previsibles y evitables en el ejercicio de derechos, como expresión práctica de la obligación de proteger y prevenir. Este deber constituye un elemento a considerar en la revisión de la respuesta del Estado frente a los efectos de la pandemia, en atención a las orientaciones y recomendaciones que ha generado el sistema internacional de protección de derechos humanos, la UNESCO y UNICEF, apelando a las obligaciones establecidas en los tratados, en aras de generar los instrumentos normativos, administrativos y educativos que favorezca la contención de sus efectos negativos

en el presente, pero también a mediano y largo plazo, activando post pandemia programas específicos de aceleración educativa y otras medidas que ayuden a quienes se vieron particularmente expuestos a las brechas de acceso y calidad de sus procesos de formación (CEPAL-UNESCO agosto 2020, págs. 15 y 17). Por lo mismo, será necesario que los Estados inviertan en educación, pese a las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica que se ha suscitado a raíz de las medidas de confinamiento (CEPAL-UNESCO agosto 2020, págs. 15 y 17; UNESCO, abril 2020; A/66/269, para. 85, 95, 98).

Finalmente, la relatora especial del derecho a educación, en la línea de lo ya señalado en términos generales por el Comité de Derechos del Niño (CDN) sobre el impacto de la empresa en la realización de derechos, los riesgos de exposición a información inapropiada, publicidad y mercadotecnia, y cómo el aporte del mundo privado no sustituye las obligaciones de garantía que tiene el Estado (CRC/C/GC/16, párr. 9, 25-29; 58-60), ha llamado la atención también sobre las necesarias regulaciones para garantizar la protección de derechos, en el contexto del acceso digital a la educación, recomendando que:

"Los Gobiernos consideren que la llegada masiva de entidades del sector privado a través de la tecnología digital supone un gran peligro para los sistemas educativos y el derecho a la educación a largo plazo. Los Gobiernos deberían garantizar, entre otras cosas mediante la adopción de una reglamentación apropiada, que con el aumento del protagonismo del sector privado las entidades comerciales que pretenden obtener beneficios de esta crisis no acaben captando los limitados recursos públicos destinados a la educación, ni recopilando datos de alumnos y profesores o generando publicidad dirigida a niños y jóvenes. Las soluciones en materia de educación y aprendizaje deben desarrollarse como un bien público, sin licencias comerciales u otras licencias restrictivas que amenacen el disfrute del derecho a la educación y amplíen las desigualdades" (A/HRC/44/39, párr. 84 j).

IMPACTOS DE LA PANDEMIA EN LA EDUCABILIDAD: BRECHAS DIGITALES Y RECURSOS EN EL HOGAR

La educación presencial provee de elementos mínimos y comunes para todos y todas las y las estudiantes y docentes de una misma comunidad educativa, que atenúan, en alguna medida, las diferencias existentes entre los hogares, ya que proveen de un espacio, un tiempo y unos recursos materiales y profesionales especialmente diseñados para desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje que, durante el proceso en aula, es similar para todos y todas. Con el cierre de los establecimientos educativos, esas condiciones mínimas comunes desaparecen por lo que las desiguales condiciones de educabilidad que presentan los hogares y los territorios, particularmente las brechas digitales, de conectividad, acceso efectivo a internet, y a los diversos grados de alfabetización que tiene la población para hacer uso de las herramientas digitales, impactan diferencialmente en el ejercicio del derecho a educación durante la pandemia.

La suspensión de clases presenciales fue una medida que la mayoría de los países del mundo se vio forzada a tomar y, que en el caso del Cono Sur, se produjo entre el 11 y el 18 de marzo, cuando se iniciaba el año escolar 2020. Frente a esta situación los Estados tuvieron que reaccionar para evitar que el contagio se propagara, pero a la vez, garantizar el derecho a educación de niños, niñas y jóvenes, echando mano a las políticas preexistentes, modificándolas o generando nuevas medidas (ver tabla 11).

**La suspensión de clases
presenciales fue una
medida que la mayoría de
los países del mundo se vio
forzada a tomar**

Tabla 11. Acciones estatales en materia de educación, en los países del Cono Sur

	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay
PIB per cápita	10.006,10	8.717,20	3.552,10	14.896,50	5.414,80	6.977,70	16.190,10
Gasto público en educación (% PIB)	5,5	6,2	Sin datos	5,4	3,4	3,7	4,8
N° estudiantes	14.203.000	52.898.000	5.734.000*	4.892.000	1.050.000*	3.038.000	956.000
Políticas preexistentes de conectividad en el hogar	Sí (Suspendida en el 2017)	Por medio de créditos subsidiados	Sí (suspendida en el 2019)	Sí	No	No	Sí
Dispositivos para estudiantes (2020)	54.000	0	0	130.000	12.000	160.000	145.000
Dispositivos para docentes (2020)	No	No	No	No	No	24.000	Universal
Focalización entrega 2020	Estudiantes secundarios en riesgo de deserción	No aplica	No aplica	7° básicos (e. municipal: universal; e. particulares subvencionados; vulnerabilidad socioeconómica y rendimiento)	Comunidades indígenas	Estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica	universal
Plataforma de recursos digitales	Sigamos educando	No	Cierre anticipado del año escolar en agosto, por falta de garantías de acceso a educación	Aprendo en línea	Tu escuela en casa	Aprendo en casa	Ceibal en casa
Acceso a plataforma digital ministerial	Sin consumo de datos	No		Sin consumo de datos	Sin consumo de datos	Sin consumo de datos	Sin consumo de datos
TV y radio	mantiene	mantiene		genera	amplía	amplía	mantiene
Distribución de material en papel	sí	Sin datos		sí	sí	sí	sí
Alimentación escolar	Sí	Sí	Sí, parcial	Sí	Sí	Sí	Sí

* Para estos países no existe información de matrícula del nivel superior

Fuente: Elaboración propia, a partir de los cuadros estadísticos del Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2020, de Unesco, el Observatorio Cepal y la información disponible en las páginas de los ministerios de educación de los respectivos países.

El Gobierno chileno mantuvo en funcionamiento las políticas educacionales de conectividad, alimentación escolar y otros apoyos educacionales, y tomó algunas medidas complementarias para atender a la situación de suspensión de clases presenciales. Estas medidas variaron en alcance y temporalidad según los distintos niveles educacionales, como se detallará en las secciones siguientes.

Brechas digitales y su impacto en el acceso a la educación

Chile cuenta con una alta y creciente tasa de conectividad digital (CIMA, 2020, pág. 3), que destaca a nivel latinoamericano, pero aún su distribución presenta brechas territoriales y socioeconómicas, que en contexto de pandemia generan un diferencial ejercicio del derecho a educación. Las regiones cuentan con diferencias de infraestructura y calidad de la conectividad⁷ que van desde Antofagasta que cuenta con el 47% de los hogares conectados a internet de alta velocidad hasta regiones como O'Higgins, Maule, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes que no superan el 15% (País Digital- CISCO, 2019). Además, el nivel de acceso a internet fijo en zonas rurales es de 13,7%, menos de la mitad de lo que ocurre en los hogares urbanos, donde llega al 31,4%, según los datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL, 2017: págs. 3 y 15). A nivel comunal, a marzo del presente año, el porcentaje de los hogares con conexión de internet fija era menor al 15% en 146 de las 365 comunas del país; comunas en las que residen más de 275 mil estudiantes del sistema escolar y parvulario (SUBTEL, 2020).

También se identifican brechas significativas por niveles socioeconómicos y estructura del hogar. Según los datos de la *IX Encuesta de Acceso y Uso Internet* (SUBTEL, 2017) en los hogares constituidos por "adultos y

pre-escolares", el acceso a internet llega al 100% en el caso de los hogares de mayores ingresos (quintil IV y V), mientras que los hogares de menores ingresos (quintil I), el porcentaje se reduce al 65%. Por otra parte, mientras que en los hogares de mayores ingresos en los que hay estudiantes escolares, técnicos o universitarios⁸ solo un 3% no tienen acceso a internet, esa situación se da en el 9,8% de los hogares de menores ingresos (SUBTEL, 2017: p.14). En relación con la calidad de la conexión a la que acceden, mientras el 75,1% del grupo socioeconómico de más altos ingresos (ABC1) dispone de una conexión a internet por banda ancha fija; mientras que en los grupos de ingresos medios (C2C3) el acceso a banda ancha es de un 46%, y en los grupos de menores ingresos (grupos D y E) es de 24,2%⁹.

Para precisar las brechas de acceso y equipamiento de los y las estudiantes, al inicio de la suspensión de clases, el Ministerio de Educación aplicó una encuesta que indicó que el 69% tenía dificultades para acceder o hacer uso de un dispositivo con finalidades educativas (PC, tablet, celular u otro), ya sea porque no cuenta con uno o debe compartirlo con otros integrantes del hogar. Además, el 41% de los y las apoderados y apoderadas indicó que sus hijos e hijas tiene acceso a internet de calidad regular, y el 29% indicó tener acceso a una señal de internet mala o, en definitiva no tener acceso a ella (MINEDUC, 2020c)¹⁰.

⁷ Una conexión de alta calidad supone más de 25 Mbp/s y una de baja que no permite a la educación en línea ni el teletrabajo, es menor a 6 Mbp/s. (Cepal, 12 agosto 2020, p. 3). Según ha señalado la Subsecretaría de Telecomunicaciones la capacidad de tráfico de un celular es de 6GB y de una conexión fija en el hogar es de 220 GB. Datos referidos a partir de información de prensa: Radio Cooperativa 2020

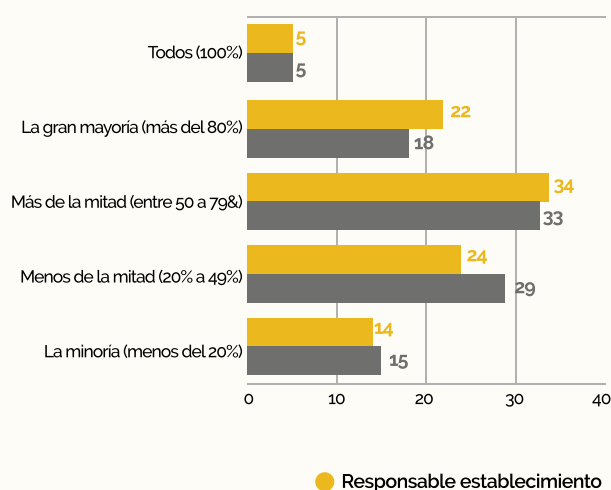
⁸ El dato de composición del hogar contabiliza a hijos e hijas entre 5 y 24 años de edad

⁹ https://www.criteria.cl/descargas/Sindicado_Teletrabajo.pdf Datos referidos a partir de información de prensa: Diario La Tercera, 19 de junio de 2020.

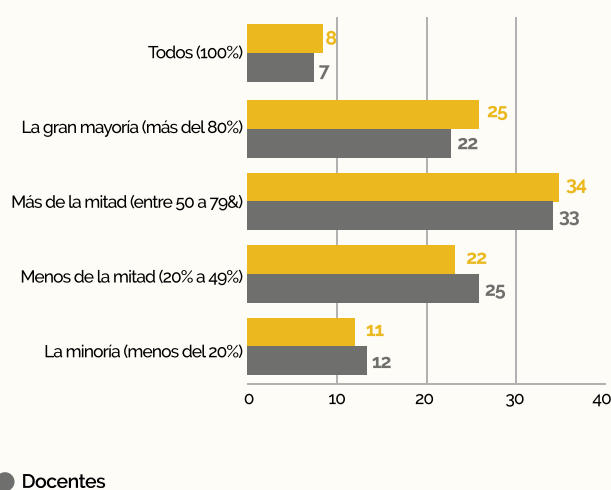
¹⁰ La información aportada por Mineduc no permite identificar la situación de manera diferenciada por niveles educacionales (parvularia/básica/media), por modalidad (científico-humanista/ técnico profesional/educación diferencial), ni por niveles socioeconómicos o ruralidad.

Gráfico 18. Encuesta: bechas digitales y su impacto en el acceso a la educación

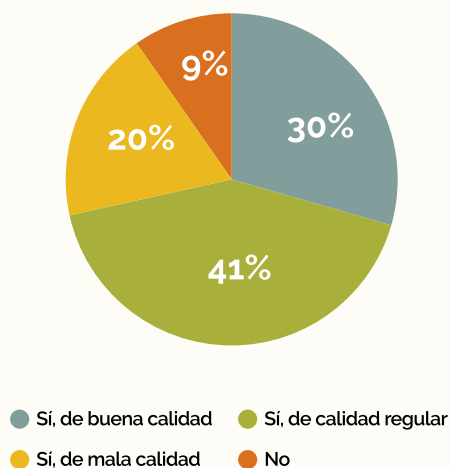
¿Qué proporción de sus estudiantes estima que tienen acceso a internet para adquirir los recursos digitales cuyo uso Usted intenciona?



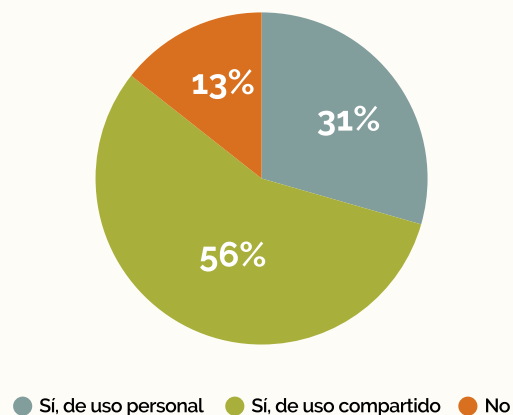
¿Qué proporción de sus estudiantes estima que tienen acceso a un dispositivo (PC, Tablet, celular) para adquirir los recursos digitales cuyo uso Usted intenciona?



¿Su hijo/a o pupilo/a posee acceso a internet para adquirir recursos digitales?



¿Su hijo/a o pupilo/a posee acceso a un dispositivo (PC, Tablet, celular) para adquirir recursos educativos digitales?



Fuente: Elaboración Propia en base a información facilitada por el Centro de Estudios Mineduc, año 2020 (MINEDUC, 2020c).

Los levantamientos de información hechos por organizaciones de la sociedad civil muestran tendencias similares. Por ejemplo, según la encuesta "Estamos Conectados" (Educación 2020, abril 2020), el 3,7% de los y las estudiantes tenía nulas condiciones para el aprendizaje virtual, un 42% condiciones limitadas (acceso solamente con celular con conexión), el 34,2% condiciones regulares (es decir, reportan algún tipo de dificultad) y solo un 20,3% declara condiciones adecuadas¹¹. Por su parte, la encuesta "la voz de los directores y directoras en la crisis COVID-19" de junio de 2020, arrojó que para el 70% de los y las participantes del estudio, la principal dificultad que han tenido que enfrentar se vincula con problemas de conectividad.¹²

Por otra parte, el informe de resultados "Docencia durante la crisis sanitaria: La mirada de los docentes" arrojó que el "60% de los y las docentes requiere, o bien facilidades para acceder a Internet, o bien acceso a recursos digitales, siendo los docentes del área rural (65%), de establecimientos municipales (64%) o de liceos técnico profesionales (64%), quienes lo solicitan en mayor proporción" (SUMMA, mayo 2020, p. 9). De acuerdo al sondeo no probabilístico realizado por el INDH en septiembre de este año (INDH, 2020)¹³, los y las docentes son

quienes proveen, en su gran mayoría, el financiamiento para mantener la conectividad. Así, del total de personas que respondieron el cuestionario, 9 de cada 10 costea su celular y 8 de cada 10 Internet, mientras que solo 2 de cada 10 docentes, declara haber recibido recursos de apoyo desde el establecimiento.

Condiciones domésticas y recursos en el hogar

Reconociendo estos problemas de infraestructura, equipamiento y conectividad, hay que considerar que las brechas digitales se constituyen también por las habilidades que se requieren para hacer un uso provechoso de esas herramientas (León y Meza, 2018 págs. 10-13; CEPAL-UNESCO, 2020, p. 7). A pesar de la penetración del consumo digital y la masificación de acceso a internet por la vía de las señales móviles, el desarrollo de competencias para su aprovechamiento para fines educativos es muy bajo y desigual. El estudio más reciente sobre competencias de alfabetización de la población adulta es el desarrollado por la OCDE (2016), y mostraba que el 61,9% contaba con pocas competencias lectoras en general y el 52,4% en lo referido a la resolución de problemas que incorporan tecnologías de la información. Estas bajas competencias están especialmente asociadas a factores de edad, pero también de años de escolaridad. Esto último es relevante si se considera que la Casen 2017 indicó que el 22% de la población de 30 a 44 años –la edad de gran parte de los padres y madres de estudiantes del sistema escolar– no cuenta con escolaridad completa y un 1,8% no sabe leer y escribir¹⁴, y que en los hogares pobres, el porcentaje de analfabetismo se eleva al 7% y la escolaridad incompleta llega al 58,7%, dato que es relevante de considerar ya que 66,8% de esos hogares están conformados por niños, niñas y adolescentes¹⁵, y que la evidencia de diversos estudios muestra cómo el involucramiento familiar en los proce-

11 Educación 2020 (abril 2020). Estamos Conectados. Testimonios y Experiencias de las Comunidades Educativas Ante la Crisis Sanitaria. Informe de Resultados.

12 Montecinos, C.; Muñoz, G. Valenzuela, J.P.; Vanni, X y J. Weinstein (2020) Encuesta: la voz de los directores y directoras en la crisis COVID-19. Programa de Liderazgo Educativo de la Facultad de Educación U. Diego Portales; CIAE/IE Universidad de Chile; y Centro Líderes Educativos Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p.3

13 Cuestionario auto administrado, enviado a 613 docentes del sistema escolar que han participado de programas de educación en derechos humanos dictados por el INDH en alianza con universidades o el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. Se levantó la información entre el 11 y 25 de septiembre. El cuestionario fue respondido por 138 profesores y profesoras, de la RM y de regiones, incluyendo establecimientos rurales. El 60% de los que respondieron son docentes de establecimientos municipales, el 28% de particulares subvencionados, un 5,5% de administración delegada y un 4,7% de servicios locales. Los y las docentes dictan clases en el nivel parvulario (7,1%), básico (20,5%) y

medio tanto científico humanista (25,2%) como técnico profesional (9,4%) y el 11% son educadores diferenciales.

14 Observatorio social (2018a) Educación. Síntesis de Resultados Casen 2017.

15 Observatorio social (2018b) Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados Casen 2017. f

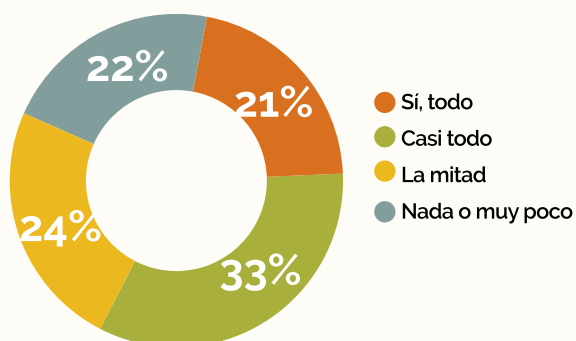
sos educativos es también un factor clave en los logros de aprendizaje (Agencia de la Calidad 2015: p.18; Espinoza y Rosas, 2019; p.34-35). Si bien se han implementado algunas acciones para reducir esta brecha, dada las condiciones más estructurales de escolaridad de la población que no han variado significativamente en estos cuatro años, es probable que la situación de menor dominio digital siga concentrada, en mayor medida, en los grupos de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad.

Las posibilidades de contar con ese acompañamiento y su efectividad variarán según los entornos familiares de los y las estudiantes, e impacta de manera diferente a quienes participan de distintos niveles educativos y

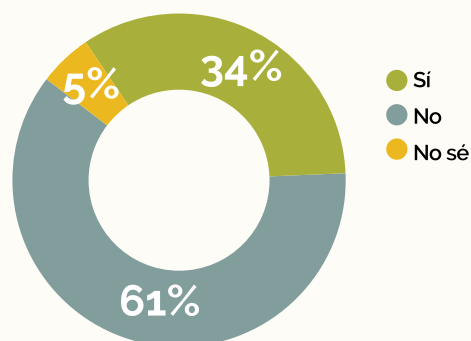
modalidades del sistema, puesto que quienes tienen menores niveles de autonomía, como niños y niñas de parvulario, del primer ciclo básico y estudiantes con discapacidad y/o necesidades educativas especiales, dependen más directamente de las posibilidades de acompañamiento que puedan brindar las personas adultas del hogar. Al respecto, cabe señalar que la Consulta Nacional desarrollada por la Red de Primera Infancia (2020), mostró que el 61% de las familias no cuenta con el tiempo para desarrollar actividades de estimulación y/o educativas, y solo el 23% logra dedicarle más de una hora a ello. Además, el 89% declara recibir, al menos una vez por semana, materiales o indicaciones desde los centros educativos en que están

Gráfico 19. Consulta Nacional sobre la situación de la Primera Infancia por crisis COVID-19

¿Le ha sido posible desarrollar las actividades enviadas?



¿Considera usted que cuenta con suficiente tiempo y energía para jugar y estimular a su niño o niña?



Fuente: Red de Primera Infancia (2020)

matriculados, pero el 46% logra implementar menos de la mitad de esas actividades, incluyendo un 22% que señala no poder implementarlas.

En el caso de los y las estudiantes del Segundo Ciclo Básico y la Educación Media, hay que considerar que la prueba internacional ICILS 2018 (Agencia de la Calidad, 2019), que evalúa la alfabetización computacional y manejo de la información en estudiantes de 8° básico, mostró que un 20% de los y las estudiantes del país no alcanzaban niveles mínimos en manejo de herramientas digitales; solo el 10% demuestra capacidad para trabajar de manera independiente utilizando los computadores para recopilar y gestionar información, y no hay estudiantes que alcancen la capacidad "de seleccionar y de evaluar la utilidad y fiabilidad de la información". Además, estas competencias tienen una diferencia de 93 puntos entre los y las estudiantes del quintil 1 y el quintil 5, que incluso prácticamente dobla la diferencia registrada entre los y las estudiantes de sectores rurales y urbanos, que es de 50 puntos. Por lo que, sin apoyo de adultos competentes, sus aprendizajes también podrían estarse viendo disminuidos.

Además de la disposición de tiempo, otro factor son las competencias y el nivel educacional de los padres. Según los datos de la encuesta Ipsos-Educación 2020, el involucramiento parental es más o menos similar en todos los grupos de estudiantes, en torno al 76%. Sin embargo, eso no asegura que los procesos tengan resultados equivalentes u homogéneos. De hecho, la encuesta también realizada por Educación 2020 en el mes de abril, reporta que el 80% de los y las apoderados y apoderadas de establecimientos del grupo socioeconómico alto y medio alto perciben que tienen las herramientas necesarias para el acompañamiento y apoyo de las tareas escolares, mientras que en el grupo socioeconómico bajo y medio bajo, esta proporción de apoderados se reduce al 61%. En la misma encuesta, un 76% de los y las estudiantes respondieron que no disponen de un adulto a quien pedir ayuda (Educación 2020, abril 2020).

Desde la perspectiva docente, en tanto, un 60% de quienes participaron de la encuesta "Vinculando Aprendizajes" realizada por Educar Chile (junio 2020) manifiesta

preocupación por el apoyo o mediación para el desarrollo de las actividades de aprendizaje con que cuentan sus estudiantes; en tanto que un 72% de los y las docentes que respondieron la segunda encuesta de Elige Educar (septiembre 2020, p. 15), señala que las familias carecen de conocimientos o habilidades suficientes para brindar este apoyo¹⁶.

A estas faltas en equipamiento, conectividad y apoyo familiar, se suman otras condiciones como el no contar con un espacio físico suficiente en el hogar. Al respecto, es importante tener presente que la tasa de allegamiento interno en los quintiles de menores ingresos bordea el 20% (CASEN, 2017). Por lo mismo, es complejo disponer de un espacio mínimamente adecuado para el estudio o el trabajo docente (UNICEF-MINEDUC, 2005). Así lo ha planteado un reciente estudio que señala que: "estas condiciones se distribuyen de manera muy desigual en relación con los ingresos del hogar: mientras el 90% de los escolares del quintil de mayores ingresos cuenta con las condiciones mínimas en equipamiento y vivienda, solo el 32% de los escolares pertenecientes al quintil de menores ingresos se encuentra en esa situación" (Eyzaquirre, Le Foulon, y Salvatierra, 2020, p.132).

Esta situación también ha quedado reflejada en la encuesta "Docencia durante la crisis sanitaria: La mirada de los docentes" aplicada en mayo de 2020, en la que más de dos tercios de los docentes entrevistados manifiesta que los estudiantes no cuentan con los espacios adecuados y los recursos necesarios para estudiar (SUMMA, 2020, p. 8). En el caso de los y las docentes, entre el 70 y el 75% carece de un lugar exclusivo donde trabajar, según muestran diferentes encuestas aplicadas al profesorado entre mayo y agosto de 2020. (Fundación Chile, Circular, EducarChile, agosto 2020).

Pero además de contar con un entorno físico para concentrarse, también se requiere del tiempo para el desarrollo de estas tareas. Hay que considerar que en más

¹⁶ Este porcentaje corresponde al 60% que respondió que "Sí, los están apoyando, pero siento que carecen de conocimiento o habilidades suficientes", más el 12% que marcó la alternativa de "No, no los apoyan porque no tienen los conocimientos o habilidades suficientes".

de la mitad de los hogares se han reducido de manera significativa sus ingresos, ya sea por la pérdida del empleo o por la suspensión temporal de los contratos de trabajo de alguno de sus integrantes (Encuesta Nacional Bicentenario UC 2020), lo que lleva a las familias a buscar diversas estrategias para la obtención de recursos que les permitan mantener un nivel de vida adecuado, incluyendo que algunos y algunas estudiantes de Educación Media y Superior, deban asumir nuevas funciones en su hogar o participar directamente en la generación de ingresos. 4 de cada 10 docentes que respondieron el sondeo realizado especialmente para este informe (INDH, 2020) consideraron que compatibilizar tareas escolares y otras labores en el hogar es un factor relevante que afecta los procesos educativos de sus estudiantes. Junto a esto, una encuesta realizada por la organización Elige Educar a más de 4.000 docentes, permite tener una visión más detallada acerca de la evaluación que ellos y ellas hacen respecto de su situación personal: de acuerdo a esa fuente, el 55% de los y las docentes evalúa que están teniendo cada vez más problemas para compatibilizar su trabajo con las labores domésticas, lo que se superpone con el hecho de que el 72% declara que trabaja mucho más que su jornada habitual. Cabe señalar que existe un relevante componente de género en esta compatibilización laboral y en la extensión de la jornada, ya que hay 15 puntos porcentuales de diferencia entre las docentes mujeres (75%) y los hombres (60%) (Elige Educar 2020, págs. 27 y 29-31).

MEDIDAS ESTATALES PARA MITIGAR LA DESIGUALDAD DE RECURSOS DE APRENDIZAJE EN EL HOGAR DURANTE LA PANDEMIA

En consideración a estos diagnósticos es relevante evaluar las acciones estatales para mitigar las brechas y las dificultades de acceso a la educación, así como la oportunidad con que se ha actuado a la luz de los antecedentes, y a la prolongación de la suspensión de clases presenciales en el ámbito educativo.





Becas TIC 2020: cobertura, criterios de distribución, oportunidad y recursos

En el contexto de la pandemia, los programas de becas TIC que vienen operando regularmente desde el 2009 –Me Conecto Para Aprender (MCPA) y Yo Elijo Mi PC (YEMPC)– se implementaron sin modificaciones. No hubo ninguna compra adicional de equipamientos para distribución durante 2020 y se mantuvo la proyección de la ley de presupuesto. Tampoco se hizo uso de los recursos de incremento del MINEDUC del Programa de apoyo por COVID-19 asignado a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) ni hubo reasignación de presupuesto del Ministerio de Educación para atender a esta situación¹⁷, por lo que estos programas

operaron con las mismas coberturas. Además, los criterios de asignación de los computadores tampoco fueron ajustados en función de responder con mayor focalización hacia aquellos hogares que no contaban con ningún equipamiento, atendiendo al hecho de esta situación extraordinaria.

¹⁷ Asignación 270 del subitem 24, ítem 01, partida 09 capítulo 09 programa 03, fija un monto de \$8.020.000. 000, los que

“se podrán destinar a la adquisición, almacenaje, embalaje y distribución de insumos, accesorios o implementos de protección sanitaria u otro destino asociado a los efectos de la pandemia por el COVID 19, para el beneficio directo de alumnos de educación parvularia, básica y media, y de todo el personal que se desempeñe en los respectivos establecimientos”. Decreto 737 del Ministerio de Hacienda, fechado el 7 de mayo de 2020.

Tabla 12.
Presupuestos y equipos del Programa de Becas TIC 2019-2020.

Beca TIC	2019		2020	
	Ppto total	N° total de equipos entregados al 10 de septiembre	Ppto total	N° total de equipos entregados al 10 de septiembre
Elijo mi PC	\$ 9.254.087	30.000	\$ 7.865.974	30.000
Me conecto para aprender	\$ 29.295.740	99.573	\$27.145.558	98.579*

* La entrega de computadores aún no termina, pero se estima en unos mil computadores lo que queda pendiente, no considerados en este reporte.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Dipres sobre Ejecución presupuestaria al II semestre de ambos periodos anuales y a las coberturas informadas el 17 de septiembre de 2020 por Junaeb al INDH.

Las gestiones ministeriales se orientaron a adelantar la entrega de los equipos 2020, logrando hacerlo tres semanas antes de lo que se había hecho el año anterior¹⁸, y se llegó a acuerdo con las empresas de servicios de internet para la extensión de los contratos de quienes habían recibido computadores durante el 2019, cuyos servicios -de un año de duración- estuvieran por vencer. Gracias a estos esfuerzos se pudo entregar anticipadamente el 40% de los equipos del programa MCPA, y el 27% de los correspondiente a YEMPC. Sin embargo, alrededor del 20% de los y las estudiantes beneficiados con estas becas, recibieron sus equipos en el mes de julio, es decir, al cierre del primer semestre. Por otra parte, la distribución de los dispositivos con acondicionamiento para personas con discapacidad, se programó a partir del mes de octubre, según informó JUNAEB al INDH¹⁹. Como resultado, pese a los esfuerzos, la implementación de estas medidas tuvo efectos de discriminación indirecta, pues no logró asegurar el acceso a educación de uno de los grupos para los cuales tiene compromisos específicos de especial atención.

Por otra parte, es necesario considerar que los recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) tenían expresa prohibición de uso en equipamiento o fungibles transferibles de manera directa a docentes o estudiantes²⁰, normativa que la Superintendencia de Educación Escolar flexibilizó en la semana número 20 de suspensión de las clases presenciales, autorizando el uso de estos recursos para bolsas de Internet o entrega en comodato de dispositivos que pudieran requerir estudiantes o docentes (Superintendencia de Educación Escolar, Dictamen N° 55 del 29 de julio de 2020). Es importante tener presente también que los fondos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), fueron reducidos durante la pandemia en un poco más de 19 mil millones de pesos,

respecto al presupuesto inicialmente asignado por ley de presupuestos²¹.

Si bien las políticas públicas desarrolladas en años anteriores permitieron dotar de equipamiento a la gran mayoría de los estudiantes de educación media, aún hay sectores importantes que no han sido alcanzados por esas acciones representando un desafío pendiente. A modo ilustrativo, es posible mencionar que ningún estudiante prioritario entre 1° y 6° básico de cualquiera de las dependencias educativas del país (unos 660 mil estudiantes²²) recibió apoyo en equipamiento o en conectividad financiado por el Estado. A su vez, se estima que uno de cada tres estudiantes prioritarios y preferentes entre 8° básico y IV medio que estudian en establecimientos particulares subvencionados (unos 78 mil estudiantes), que en años anteriores no recibieron computadores²³ por tener promedio de notas inferior a 5,95, tampoco contaron con apoyo este año, pese a que este grupo tiene una situación de vulnerabilidad mayor que la de sus pares. A esto se suma la totalidad de estudiantes prioritarios de Educación Media cuyos servicios de Internet de las becas TIC, caducaron en 2018, cifra que se estima en unos 340 mil estudiantes, según los datos de matrículas para esos niveles (MINEDUC 2020).

Si bien la política pública de las becas TIC no ha podido resolver estos temas, las comunidades escolares han tratado de hacerlo. Según los datos recogidos en el sondeo exploratorio (no probabilístico) realizado por el INDH: 4 de cada 10 de los y las participantes señalaron que las direcciones de sus establecimientos tomaron medidas frente a los problemas de acceso a internet, y 2 de 10 indicaron que lo ha hecho directamente el cuerpo docente. Aun así, hubo 2 de

18 Según datos entregados por la JUNAEB, la entrega de computadores se inició el 08 y 09 de mayo de 2019 en Gorbea, y 16 de abril 2020 en Hijuelas.

19 Correo electrónico del 23 de septiembre de 2020, del jefe de Gabinete del director nacional de JUNAEB.

20 Superintendencia de Educación Escolar, Dictamen 47 de 2018

21 DIPRES. Informe de Ejecución presupuestaria Subvenciones a los establecimientos educacionales. segundo trimestre 2020.

22 Datos proyectados según las estadísticas de matrículas por curso 2019.

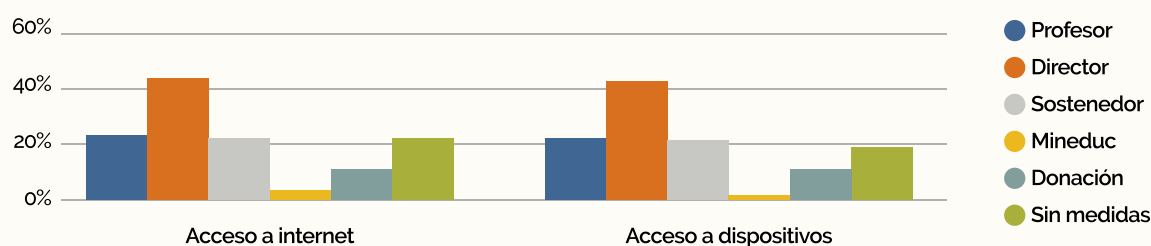
23 En septiembre, por una donación empresarial, se distribuirán "16.500 tablets con conexión a internet gratuita para estudiantes técnico-profesionales de tercero medio, priorizando a los alumnos de establecimientos más vulnerables según el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) 2020 (Mineduc, 2020e).

10 encuestadas y encuestados que señalaron que no se tomaron medidas para resolver esta dificultad. Cifras similares se dan respecto al acceso a dispositivos electrónicos (celular, computador, notebook,

tablet y otros), en los que se agrega también la participación de los sostenedores y sostenedoras, mencionados por 2 de cada 10 de los y las participantes del mencionado sondeo.

Gráfico 20.

Toma de medidas frente a problemas de conectividad de los y las estudiantes



Fuente: Elaboración propia.

Recursos didácticos y de aprendizaje a distancia

En la misma semana del cierre de los establecimientos, MINEDUC reforzó su sitio web "Aprendo en Línea", virtualizando los textos escolares para incorporarlos al sitio y agregar algunos nuevos contenidos. Además, estableció un acuerdo con la Asociación de Telefonía Móvil (ATELMO), para que su acceso no consumiera datos de los planes de dispositivos móviles. Además, se disponibilizaron algunos softwares y recursos digitales específicos para apoyar el aprendizaje de la lectoescritura, especialmente para la educación inicial (kínder a segundo básico)²⁴. La JUNJI hizo un proceso similar, reforzando la App que había lanzado como pi-

loto en 2019, para que en mayo estuviese disponible masivamente. Esta App permite una conexión directa entre los jardines infantiles y las familias de niños y niñas de 1.300 comunidades educativas.

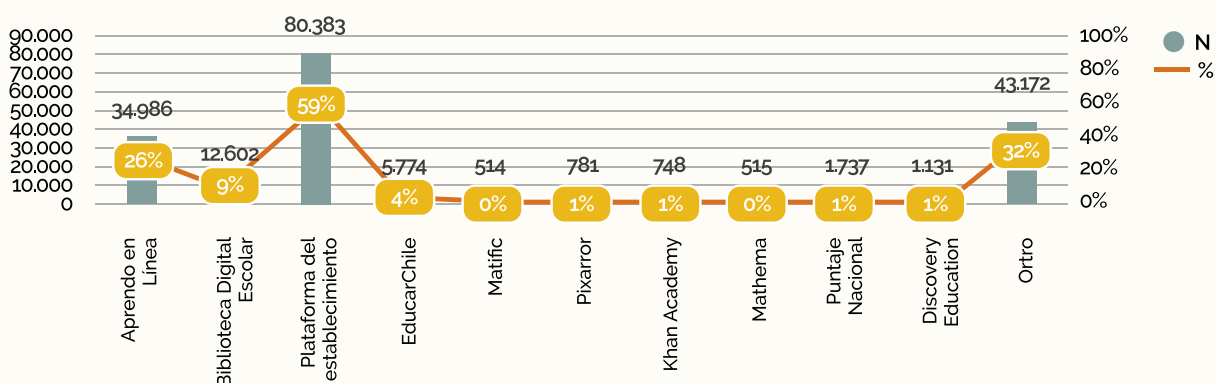
Por otra parte, para apoyar la educación virtual, MINEDUC generó un acuerdo con Google para acelerar el proceso de certificación que da acceso a *Classroom* que, siendo una plataforma gratuita, requiere de una verificación del uso educativo. Es este respaldo el que entregó el Mineduc para todos los establecimientos de educación pública, en la que se inscribieron efectivamente 5.148 establecimientos de los más de 10.786 establecimientos escolares que reciben aporte estatal. No se tiene conocimiento de que hayan solicitado garantías de limitación del uso de datos personales a estudiantes y docentes que acceden a estas plataformas. Con todo, es importante tener presente que el uso de estos recursos es bajo según las encuestas aplicadas por el propio Mineduc, situándose el uso efectivo de ellas en torno al 26% (Mineduc, 2020 c).

²⁴ "Aprendo a leer con Bartolo" es un software de acceso mediante un link descargable y, en el caso de los establecimientos ubicados en lugares que no cuentan con acceso a internet, se entregó un pendrive por familia, con una distribución total de 2.000 pendrives, lo que equivale a 5,5% en términos de cobertura de los y las estudiantes de zonas rurales de esos cursos (según matriculas por curso 2019).

Gráfico 21. Principales resultados Consulta Continuidad de Aprendizajes en el Contexto de Pandemia

PREGUNTA 6

El material pedagógico digital que está utilizando el establecimiento, proviene de
(Puede marcar más de una alternativa)



Fuente: CEM, Mineduc (junio 2020) Minuta: Principales Resultados Consulta Continuidad de Aprendizajes en el Contexto de Pandemia

En atención a que una parte importante de los y las estudiantes no tenían conectividad para recibir o descargar materiales pedagógicos y, en particular pensando en los y las estudiantes de establecimientos en situación de vulnerabilidad de zonas rurales de Chile, hacia fines de marzo de 2020, el MINEDUC dio inicio al Plan Aprendo en Casa, que correspondía a un conjunto de cuadernillos de ejercicios de lenguaje y matemáticas a repartir a cerca de 380 mil estudiantes de 1° básico a 4° medio, correspondientes a 3.700 establecimientos aproximadamente (MINEDUC, 2020b), lo que representa cerca del 45% del total de la matrícula de establecimientos que reciben subvención del Estado. El traslado de estos materiales a los establecimientos educacionales de los sectores más aislados, se hizo en coordinación con la FACH (MINEDUC, 2020a). Adicionalmente, se incorporaron materiales para el resto de los niveles de la educación escolar, que también fueron distribuidos a los centros y residencias del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

Continuidad de programas de adaptabilidad e integración escolar

Para asegurar la accesibilidad y la aceptabilidad de la educación, se requieren considerar también las necesidades de los distintos grupos de la población estudiantil y de sus comunidades. Así, la regla general es considerar ajustes de materiales, en función de variables como la discapacidad o Necesidades Educativas Especiales (NEE), o el origen migrante o indígena de los estudiantes. Para los casos de estudiantes con NNE o de familia migrante, no fue posible recabar información desde JUNAEB ni del Centro de Estudios del MINEDUC sobre la implementación de medidas específicas orientadas a asegurar el acceso a sistemas de aprendizaje en línea o de otras medidas específicas de apoyo en contexto de pandemia. El sondeo exploratorio no probabilístico realizado especialmente para este informe (INDH, 2020)



Catalina Cortés

Pyme celulares, Santiago

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

relevó que 6 de cada 10 de los y las docentes encuestados, que se desempeñan en establecimientos que implementan el Programa de Inclusión Educativa (PIE), ha tendido a continuar en funcionamiento de manera habitual, y 2 de cada 10 respondieron que sigue de manera parcial, mientras que otros 2 de cada 10 respondió que el programa estaba "Suspendido". Por otra parte, 8 de cada 10 de los y las docentes que respondieron dicho sondeo y que tienen estudiantes con NNE, señalan que desarrollaron material específico y refuerzan la frecuencia de contacto con ellos y ellas. Por otra parte, en una respuesta de selección múltiple, 3 de cada 10 de los y las profesoras respondentes señalaron no haber tomado medidas específicas para sus estudiantes migrantes. Del resto, la mitad señaló apoyar a las familias para que hagan el acompañamiento de actividades y reforzar la frecuencia de contacto, respecto a otros estudiantes, en tanto que 3 de cada 10 del total de docentes que respondieron el sondeo indicaron haber adaptado o creado material específico para la educación a distancia.

Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)

Respecto a la educación intercultural bilingüe, que debiese implementarse en todos los establecimientos que tengan un 20% de concentración de estudiantes de origen indígena y en todos aquellos que voluntariamente se sumen al proyecto²⁵ (casi 2.200 establecimientos), se logró recabar información parcial. Cabe señalar que este programa había presentado desde el 2019 algunas dificultades de implementación, por el traspaso de la responsabilidad del financiamiento desde el MINEDUC a los sostenedores, a costa de la subvención regular. El Ministerio continuó financiando 527 establecimientos uni, bi o tri docente, o que requieren operar con duplas educacionales (educador tradicional y profesor mentor) que debieran impartir el programa PEIB.

A septiembre de 2020, se encontraban vigentes la mayoría de los convenios en que se sustenta este traspaso de recursos, sin embargo, según reporta la Asociación de

²⁵ Ministerio de Educación, Decreto 280 de 2009.

Educadores Tradicionales de la Araucanía²⁶, el proceso de contratación se inició en mayo y aún no culmina, por lo que importantes territorios no han operado el programa durante el primer semestre y denuncia que habiendo miembros validados por las comunidades, se ha contratado a otros y otras docentes sin respetar las prioridades que establece el Decreto 301 de 2018, generando una potencial discriminación y una negación cultural que justamente busca combatir este programa.

La situación de suspensión de clases presenciales ha generado dos nuevos desafíos: uno por la menor conectividad de las familias y educadores tradicionales vinculados a zonas rurales, y otro, por las características pedagógicas de esta educación, centradas en la oralidad y en la inmersión en el entorno. Un número, no precisado por la Secretaría intercultural indígena del MINEDUC, de educadores tradicionales ha podido sostener igualmente procesos de educación a distancia, pero hay establecimientos en que no se les ha considerado en la priorización curricular. La información no ha sido levantada ni sistematizada, por lo que no es posible establecer con claridad cuál es la cobertura real que ha tenido el programa en este 2020. Tampoco se evidencia que existan sistemas de fiscalización ni monitoreo para los establecimientos que no han sido focalizados por el MINEDUC, es decir, del 76% de los establecimientos que debieran estar brindando lengua indígena.

Por otra parte, según lo que ha reportado la mencionada repartición ministerial, no se han destinado fondos especiales, ni monetarios ni en especies, para mejorar las condiciones de trabajo de los y las educadores y educadoras tradicionales en este contexto de educación a distancia, aunque la Secretaría recibió solicitudes de equipamiento, a las que no pudo responder, dado que la División de Educación General, no cuenta con ítem

para ello. Lo único que se ha podido disponer, ha sido la reorientación de la capacitación habitual para “que entregue los elementos y condiciones de apoyo a distancia u online”, cuya solución, alcance y cobertura queda descentralizada a nivel regional y sujeta a los resultados de las licitaciones de dichos servicios. Con todo, cabe señalar que estas orientaciones fueron impartidas recién el 24 de julio de 2020 (DEG Ord. N°5/756 del 24 de julio de 2020).

Los y las educadores tradicionales contactados por el INDH señalan que ha sido por iniciativa propia y por el rol que juegan en el vínculo entre la escuela y su comunidad, que han buscado formas de mantenerse en contacto con sus estudiantes, sumándose a los recorridos de entrega de materiales generales o de alimentación JUNAEB; por teléfono o en encuentros en el territorio comunitario.

Programas complementarios de apoyo a la educación: televisión y radio educativa

En el marco de la pandemia, las autoridades ministeriales y del poder legislativo propiciaron medidas para ampliar los espacios educativos, a través de la televisión y la radio de acceso público, con la intención de que pudieran ayudar a suplir el aprendizaje en aula, en particular en los niveles iniciales de la educación. Además, entre abril y mayo de 2020 se presentaron cinco mociones por parte de diputados y diputadas, y una por senadores y senadoras, todas con la finalidad de fijar la obligatoriedad de transmitir una franja educativa de duración variable, según cada proyecto a través de las señales de televisión abierta y, en dos casos, para hacerlo a través de las señales de radio²⁷. Además, se presentó una modificación a la Ley General de Educación para incorporar un principio de equidad digital²⁸, que permitiera garantizar el acceso continuo y remoto a material pedagógico a todos los y las estudiantes, pero con especial énfasis en quienes residen en zonas rurales. Ninguno de estos proyectos ha contado con el respaldo del Ejecutivo y su tramitación se enmarca en una urgencia simple, lo que,

²⁶ El INDH entrevistó el día 24 de septiembre a esta organización que agrupa a 283 educadores tradicionales, para consultar sobre la implementación del PEIB en contexto de pandemia. Esta organización había denunciado en el 2019 retrasos en la implementación de dicho programa que gatilló que el INDH oficiara a las autoridades correspondientes del nivel regional (Ord. N°133 10 de abril de 2019) y comunal (Ord. N°313 del 21 de agosto de 2019), obteniendo respuesta parcial a dichas situaciones.

²⁷ Boletines 13407-24; 13419-15; 13440-24; 13543-29 y 13547-24

²⁸ Boletín 13482-04

junto a otros factores, incide en que al 30 de octubre de 2020 ninguno haya sido aprobado.

Independientemente de esta discusión que se llevaba en el Congreso Nacional, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) incluso antes de que se decretara oficialmente el cierre de los establecimientos educacionales, había convocado a los canales de televisión abierta para preparar alguna respuesta ante la inminente medida. Paralelamente, el Ministerio de Educación sondeó la posibilidad de generar material educativo o transmitir clases por la señal abierta.

En un acuerdo inédito en la industria televisiva nacional, los siete canales de la Asociación Nacional de Televisión (ANATEL), a los que se sumaron luego los canales regionales, decidieron generar una señal única, en base a un proyecto de "entretenimiento educativo" infantil que TVN venía preparando desde el año 2019 orientada a una audiencia de 4 a 12 años. Así nace, TV Educa Chile que transmite desde el 14 de abril de 2020 por las segundas señales digitales de los canales de la televisión abierta y también por los operadores de las empresas de televisión por cable. Para coordinar este esfuerzo público-privado, se generó un Comité Editorial presidido por ANATEL y cuya secretaría ejecutiva y costos de gestión asumió TVN. CNTV acompañó este proceso y dispuso del material de producción propia que se adecuara a las características actuales de esta audiencia. A ello se sumaron las donaciones de canales estatales de otros países, fundaciones y de grandes empresas de la industria de la televisión infantil. Adicionalmente, la Secretaría Ejecutiva de TV Educa ha gestionado con otras instancias estatales y privadas contenidos en el área de la salud y el deporte.

Pese a todas las dificultades que implica dotar de contenidos y organizar una parrilla programática con cierta estabilidad, TV Educa Chile ha funcionado de manera estable durante todo el periodo de pandemia, y ha logrado una audiencia que lo posiciona entre los cuatro canales de educación infantil más visto en el país, llegando a un tercio de los niños y niñas que ven televisión (CNTV, 2020). Esta unión de voluntades permitió que Chile superara uno de sus déficits históricos en materia de generación de espacios enriquecidos de aprendizaje fuera del aula escolar,





de acceso gratuito y masivo, que como bien se ha dicho, no puede ni aspira a sustituirlas, pero juega un rol complementario relevante para el desarrollo infantil y el ejercicio de su derecho a educación y cultura.

Por otra parte, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) ha disponibilizado material en un canal de YouTube y ha ampliado sus programas radiales, generando el espacio "Del jardín a la casa" para entregar prácticas educativas a desarrollar con niñas y niños en el hogar, que complementa con guías y propuestas de ejercicio que pueden descargarse desde su sitio web. El programa se estrenó el 1 de julio y se transmite tres veces a la semana por Radio Universidad de Chile.

Además, algunos establecimientos educacionales también han recurrido a la radio local como medio para poder llegar a sus estudiantes de territorios apartados. En general esto ha operado por iniciativa propia de docentes o directivos, ya que recién el 29 de julio, en el referido Dictamen 55 de la Superintendencia de Educación Superior, se autorizó el uso de la subvención escolar preferencial para financiar espacios de radio.

Adaptaciones en el Plan de Alimentación Escolar

Durante la pandemia, el Estado ha hecho un esfuerzo importante para dar continuidad al programa de alimentación escolar que corresponde a otra de las acciones con las que se apoyan las condiciones de educabilidad de los y las estudiantes. Con el cierre de los establecimientos educacionales, se logró flexibilizar su modalidad de implementación, de manera de transformar las raciones entregadas de forma diaria, a canastas de entrega quincenal, pese a que las licitaciones, que definían las características de los servicios y sus coberturas, ya estaban adjudicadas. Estos ajustes han permitido entregar canastas a 1.844.127 estudiantes en 12.582 establecimientos educacionales, en un esfuerzo coordinado de JUNAEB, las FF.AA., Carabineros y los propios establecimientos que apoyan con la distribución hacia los hogares más apartados.

Al 1 de septiembre, se habían repartido ya más de 12 millones de canastas, con solo un leve retraso al inicio de la

pandemia en el que hubo que coordinar la nueva modalidad de entrega, y durante el octavo ciclo de entregas, en las que la movilización de los camioneros produjo atrasos en la programación diseñada por JUNAEB y déficit de abastecimiento de las bodegas de las empresas prestadoras en diez regiones (JUNAEB, 1 de septiembre 2020).

Educación Superior: acceso a formación a distancia

El caso de las instituciones de educación superior merece un tratamiento aparte, dado que si bien el 15% de ellas son estatales²⁹, su funcionamiento no centralizado y su relativa autonomía financiera, no las pone bajo las decisiones de las autoridades ministeriales. Con todo, cabe señalar que su funcionamiento responde a un sistema contractual institución-estudiante que define la naturaleza de los servicios y cuyo cumplimiento está sujeto a fiscalización por parte de la Superintendencia de Educación Superior (SES).

Cabe señalar también que el funcionamiento habitual ya venía enfrentando otros problemas: una reducción de la matrícula tras las dificultades de aplicación de la prueba de selección universitaria, por la agitación social iniciada en octubre 2019; pero también los déficits que ha ido generando el cambio del sistema de financiamiento con la implementación de la gratuidad, y un aumento en la morosidad. Además, en el caso de los Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP), los procesos de matrículas aún no terminaban cuando se decretó la alerta sanitaria.

En las primeras semanas tras la suspensión de las clases presenciales, los problemas de equipamiento y accesibilidad motivaron "paros online" de los y las estudiantes en la mayoría de las universidades del país, entre fines de marzo y junio, con la consigna de no retomar clases hasta que la totalidad tuviera las condiciones para participar de ellas. Las distintas casas de estudio levantaron información, a través de sus departamentos de asuntos

²⁹ Se excluyen las instituciones de Educación Superior de FF.AA., Orden y Seguridad y Gendarmería de Chile.

estudiantiles, para responder a esta demanda. Esta información es reservada, debido al resguardo de datos personales, pero algunos sondeos permiten proyectar una tendencia. Por ejemplo, según la encuesta de la Asociación Nacional de Estudiantes de la Salud, en la que participaron 22.700 estudiantes de las carreras de obstetricia, odontología, fonoaudiología, kinesiología, tecnología médica, terapia ocupacional y medicina veterinaria, el 23% no cuenta con computador o tablet de uso personal y, si bien el 82% señala tener internet en su hogar, el 30% la califica de mala calidad y un 45% como regular; situación que no se suple con la calidad de la telefonía móvil, ya que la evaluación es similar, y solo el 25,5% la califica como buena. Adicionalmente, debido al impacto económico de la pandemia en los hogares, un 11,7% declaró que no ha podido sustentar los costos de los servicios de internet (ANAES-Chile, 2020).

En ese contexto, la Superintendencia que ya había tenido que analizar la situación de la prestación y continuidad de los servicios de educación superior por los cierres derivados de la movilización social del 18 de octubre, dispuso, en los primeros quince días de decretado el cierre de los establecimientos, las orientaciones sobre la obligatoriedad de generar medios alternativos de formación, reconociendo que ante la imposibilidad de prestar servicios presenciales, serán equivalentes los implementados a distancia, aunque puedan ser “más difíciles o gravosos su cumplimiento” (Superintendencia de Educación Superior, Circular N°1 del 30 de marzo de 2020). Con este acto, además, se dio respaldo jurídico para que en este caso “fortuito y de fuerza mayor”, las transferencias asociadas a la gratuidad pudieran efectuarse, aunque los servicios no se prestaran presencialmente, como señala explícitamente la ley 21.091 (art. 104).

Además, la SES hizo gestiones para que la negociación con Google, para el uso de Classroom, incluyera también a las instituciones de educación superior, aunque la mayoría de ellas cuenta con sus propias plataformas de formación en línea o utiliza otros softwares, herederos del proyecto Reuna (1990), o de plataformas comerciales. Al respecto, el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Superior (SINACES) ha generado orientaciones respecto a la necesidad de “Revisar los acuerdos de

privacidad o la seguridad de productos y plataformas digitales” (2020, p.8).

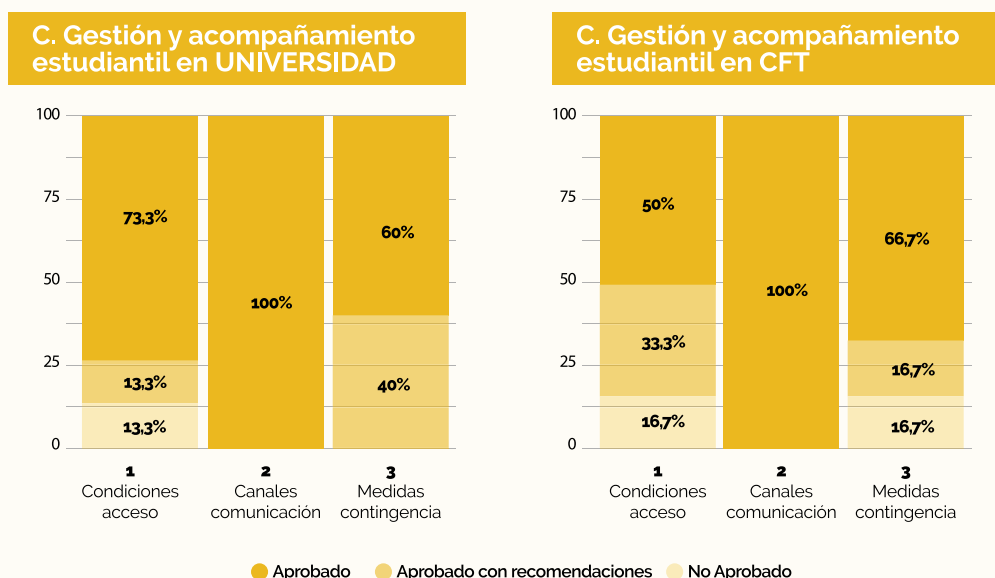
En atención a los ajustes normativos de la SES y teniendo claridad sobre los recursos con los que contarían, universidades, institutos profesionales y prácticamente la totalidad de los centros de formación técnica migraron rápidamente a una educación a distancia y generaron becas de conectividad (chips o bandas móviles) de equipamiento computacional, que comenzaron a entregar en los primeros días de abril. Según las estimaciones de la SES (2020), el 41% de las instituciones de educación superior entregó apoyos a sus estudiantes: 140 mil becas de conectividad y 7 mil dispositivos computacionales, con un gasto a junio del 2020 del orden de los 19 mil millones de pesos. En todos los casos se ha recurrido a fondos propios, es decir, no han contado con recursos específicos estatales que se hayan destinado a mitigar las brechas de conectividad de los y las estudiantes de educación superior, salvo el fondo de Áreas Estratégicas (\$9 mil millones), que opera anualmente y en que se priorizaron proyectos de mejoramiento de la educación a distancia (SES, 2020), cuyas adjudicaciones se materializaron en octubre³⁰.

Adicionalmente, la Superintendencia de Educación Superior inició en abril un plan de fiscalización para asegurar que los servicios prestados en este contexto de educación a distancia, cumpliera con algunos estándares mínimos y chequear que las instituciones estuvieran tomando medidas para facilitar el acceso a continuidad de estudio de sus estudiantes. El 77,8% de las instituciones fiscalizadas³¹ logró acreditar el cumplimiento del mínimo establecido por la Superintendencia. El pequeño porcentaje que no logró estas condiciones inició procesos de ajuste y cinco instituciones fueron sancionadas (SES, 2020a).

³⁰ Subsecretaría de Educación Superior. Resolución Exenta 4392 del 1 de octubre de 2020 (fondo para universidades) y Resolución Exenta N°4394 del 2 de octubre de 2020 (fondo para Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica).

³¹ Las instituciones fiscalizadas representan el 83% de la matrícula de los CFT, el 67,8% de la matrícula de los IP y el 34% de la matrícula universitaria.

Gráfico 22.



Fuente: Superintendencia de Educación Superior (SES, septiembre 2020)

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS Y EN LA PERMANENCIA EN LA EDUCACIÓN

Junto a los problemas de acceso, por las condiciones de educabilidad y por las dificultades de conectividad de estudiantes y docentes, también se vislumbra el aumento en la deserción o exclusión escolar³². El retiro de estudiantes de la educación parvularia será posiblemente revertido en los próximos años, como evidencia la Consulta Nacional de la Red de Primera Infancia (2020)³³, y en el nivel de la educación superior existen mecanismos que ayudan a mitigar este efecto, como la postergación

de estudios. Por ello que en esta sección nos abocaremos solo al nivel escolar.

El fenómeno de la exclusión escolar ha sido una preocupación de larga data en la política educacional chilena. El análisis sobre los factores que la provocan, ha evolucionado desde la identificación de condiciones en los y las estudiantes que "desertan" a comprender los contextos de desarrollo socioeducativo que van "empujando" a los y las estudiantes a su marginación del sistema educativo escolar. Con ello, también han evolucionado las políticas públicas para intervenir sobre dicho proceso y cómo monitorearlo.

La tasa de incidencia global de la deserción³⁴, venía disminuyendo en el país desde el año 2012. Aun así, el número de niños, niñas y jóvenes de 5 a 21 años excluidos y excluidas del sistema escolar asciende a 186.723, siendo una tasa un poco mayor en el caso de los hombres (0,3 puntos), respecto de las mujeres (CEM, 2020a).

32 Los conceptos de exclusión y deserción escolar no son equivalentes. Mientras el primero refiere al "proceso por el cual el sistema escolar no logra que los estudiantes alcancen ciertos niveles mínimos de escolaridad, experimentando situaciones como la repitencia escolar y la deserción del sistema de forma temporal o definitiva"; la deserción refiere "al hito abandono que ocurre a partir de un progresivo distanciamiento de NNJ con el espacio escolar". Sin embargo, las mediciones se hacen sobre el hito del abandono (DEG, 2020).

33 El 85% de las familias indican que matricularán a sus hijos/as en próximo año, cifra que es equivalente a la matriculas pre-pandemia.

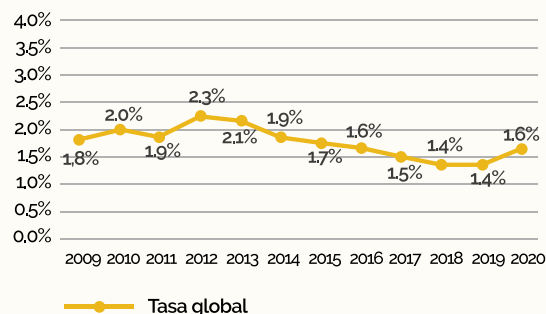
34 La tasa de incidencia global de la deserción mide la proporción de estudiantes que, habiendo estado matriculada en educación regular en un periodo, no presenta matrícula en el periodo siguiente sin que en ese rango de tiempo se hayan graduado de 4° medio.

Gráfico 23.

Cuadro 1 Tasa de incidencia de abandono del Sistema Regular año 2012 - 2018, Chile			
Escenario	Asistencia promedio	N° Desertores proyectado	Tasa de incidencia de deserción escolar proyectada
Escenario base (sin shock)	90,8%	42.068	2,6%
Reducción en la asistencia promedio de 5, 10, 30 y 50 puntos porcentuales respectivamente	85,8%	44.756	2,8%
	80,8%	49.444	3,1%
	60,8%	63.286	3,9%
	40,8%	81.099	5,0%

Gráfico 1

Tasa global de incidencia 2009-2020



Fuente: División Educación General (DEG, 2020). Propuestas Mesa Técnica para la prevención de la Deserción Escolar, p.9 y 11

Chile cuenta con estrategias para contener la exclusión escolar desde el año 2000 y un Sistema de Alerta Temprana (SAT), que fue piloteado el año pasado en cuatro servicios locales de educación, cuya finalidad es dotar a los establecimientos educacionales de una herramienta que permita identificar a los y las estudiantes en riesgo³⁵ y focalizar esfuerzos en acciones preventivas de la deserción, ya que una vez que los y las estudiantes salen del sistema es muy difícil que vuelvan a retomar sus estudios y, de quienes llegan a hacerlo, solo un pequeño porcentaje logra culminarlo, superando las barreras del rezago escolar y la pérdida de los hábitos de estudio (CEM 2020; Eyzaguirre, Le Foulon y Salvatierra, 2020, p.151).

La suspensión de las clases presenciales, las dificultades de acceso de los y las estudiantes a los procesos de educación a distancia y la crisis económica que está afectando al país, han alertado a la sociedad civil, a las propias instituciones educativas y a las autoridades, sobre el aumento de los factores que inciden en la exclusión educativa y la deserción. Diversas encuestas muestran que un porcentaje importante de escolares no

ha podido desarrollar sus estudios con regularidad, tal como lo señala la encuesta "Docencia durante la crisis sanitaria", en la que el 62% de las y los encuestados se ha comunicado regularmente con sus estudiantes, pero en promedio han mantenido contacto frecuente solo con la mitad de ellos (SUMMA, 2020, p. 3). Además, la percepción de logro de aprendizaje es baja: el 42% de los y las estudiantes considera que ha aprendido poco o nada, y el 35% de las familias considera que éste es un año perdido en lo académico (Ipsos-Educación 2020). Por su parte, el 51% los y las docentes estima que no ha logrado que sus estudiantes aprendan (SUMMA 2020, p. 9).

En el sondeo exploratorio no probabilístico realizado para este informe (INDH, 2020), 2 de cada 10 docentes que respondieron indicaron que han tenido retiro formal de estudiantes durante lo que va del primer semestre. A su vez, el Ministerio de Educación ha estimado que se duplicará la tasa de incidencia de deserción previa a la pandemia, pasando del 2,6% a un 5,0%, lo que en concreto significa que el número de niños, niñas y jóvenes fuera del sistema podría aumentar hasta 267.822 (DEG, 2020, p.11). Además, las proyecciones indican que este efecto será mayor en "los hombres extranjeros de educación municipal pertenecientes a regiones como Atacama, Araucanía, Los Lagos o Aysén" (MINEDUC, 2020h, p.20).

³⁵ Los factores analizados son: niveles asistencia, repitencia, rendimiento, situación socioeconómica y de su entorno social y familiar.

Adaptabilidad y retención en la Educación Técnico Profesional

En el caso de la modalidad técnico profesional, hay mayores dificultades de adaptación a la educación a distancia, debido tanto a su carácter práctico y a la imposibilidad de reemplazar formación dual o realizar sus prácticas en las empresas. Estas dificultades inciden en la motivación de los y las estudiantes para continuar sus estudios y asistir a los procesos de educación a distancia. Además, la postergación de las prácticas también puede impactar en su titulación, una vez pasada las restricciones de la pandemia, ya que el 25% no se titula en el primer año de egreso, y de estos solo un porcentaje muy bajo lo hacen en el segundo año (CEM, 2020b, p.11).

Cabe recordar que la tasa de prevalencia de la deserción al 2018 para esta modalidad de estudios, era del 4,2% en la educación media regular y del 35,6% en la educación de adultos, lo que era significativamente superior a las tasas que presenta la educación científico humanista (3,3% y el 22,4% respectivamente).

Para asegurar los procesos de titulación, Mineduc ha reducido a la mitad las horas de práctica o ha convalidado las horas de alternancia³⁶ como si fueran de práctica (Decreto 546 exento, del 1 de julio de 2020). Si bien esto permite dar una solución al egreso de los estudiantes, igualmente impacta sobre su preparación y la calidad de la educación que reciben.

Medidas para contener el aumento de la deserción escolar por efecto de la pandemia

La preocupación por el potencial incremento de la exclusión educativa ha sido manifestada por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la materia y por las autoridades ministeriales, desde los primeros meses del cierre de los establecimientos. A inicios del mes de junio, el MINEDUC conformó una Mesa Técnica para la Prevención de la Deserción Escolar, con especialistas y representantes de la sociedad civil³⁷ que, durante los meses de junio y julio, consensuaron 15 propuestas para evitar esos negativos efectos de la educación a distancia y prevenir la deserción.

En lo que va del año, hasta el momento de esta evaluación, la implementación de esas medidas ha sido parcial y se ha concentrado en aquellas sobre las cuales ya se venía trabajando desde años anteriores, como la extensión progresiva del SAT o la campaña de ausentismo crónico, que forman parte del Plan "Todos Aprenden" y en las medidas que no implican nuevos recursos, como las flexibilizaciones para el uso de la subvención pro-retención. Las otras medidas se comenzarán a im-

plementar a partir del año 2021, según informó el gabinete del subsecretario de Educación³⁸. Solo se extendió la implementación del SAT a todos los establecimientos municipales y, a partir de noviembre, a los particulares subvencionados, en los que estudia el 47% de los y las estudiantes prioritarios; grupo vulnerable a la deserción.

Se espera que con la información que se levante, los directores de las escuelas y liceos puedan desplegar acciones preventivas que contribuyan a mantener a los y las estudiantes vinculados al sistema escolar. Sin embargo, es necesario aclarar que este diagnóstico no viene aparejado a nuevos recursos ni a estrategias específicas que deban implementarse, más allá de las recomendaciones que ha propuesto la mesa técnica, quien alertó sobre la necesidad de capacitar a las directivos y docentes para asumir este desafío y generar las condiciones materiales para que ello sea posible (División de Educación General, 2020). Además, los aportes de otras subvenciones que podrían ser destinados a apoyar estos procesos, como la Subvención Escolar Preferencial (SEP), se han reducido durante la pandemia en casi veinte mil millones respecto al presupuesto inicialmente asignado por ley. Además, a septiembre de 2020, se habían entregado efectivamente 15.910 becas BARE³⁹, es decir, 790 menos que el total anual proyectado.

36 La alternancia es una estrategia curricular basada en las actividades de aprendizaje y de adquisición de competencias laborales y de empleabilidad que desarrollan estudiantes de la educación técnico-profesional, fuera del aula escolar, a través de trabajos prácticos y de instrucción desarrollados por inmersión en empresas, instituciones de educación superior y servicios públicos, entre otros (Res. Ex. 1080 del 28 de febrero de 2020).

37 La mesa fue conformada por 14 personas ligadas a fundaciones y ONG, docencia en universidades, más el Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación, Raimundo Larrain (Fritis, 2020).

38 Entrevista realizada el 7 de octubre de 2020 a Macarena Bravo, asesora del gabinete del subsecretario de Educación, encargada de temas de deserción.

39 El número de becas de retención escolar 2020 fue informada por Junaeb a través de correo electrónico al INDH, el 25 de septiembre de 2020.

Tabla 13. Presupuestos asociados a programas de retención escolar.

	Presupuesto inicial Ley 21.192 (M\$)	Presupuesto vigente al 30 /08/2020 (M\$)	Presupuesto ejecutado al 30/08/2020 (M\$)
Beca Pro Retención	3.307.824	3.307.824	2.172.965
Subvención proretención	37.003.058	37.003.058	32.735.209
Educación Adultos y reinserción	10.519.273	10.519.273	3.540.975
Subvención escolar preferencial	839.203.005	820.005.996	523.022.861

Fuente: Dipres. Ejecución presupuestaria a agosto de 2020.

Por otra parte, en las actuales condiciones de la educación a distancia han aumentado las horas de labor docente –como ya se mencionó en un acápite anterior–, ya que se ha tenido que pasar del seguimiento grupal a un monitoreo individualizado, y en los que el contacto cotidiano con los y las estudiantes requiere de un mayor esfuerzo y recursos, en llamadas e incluso visitas a los domicilios, para mantener cierta regularidad incluso de los y las estudiantes que no presentan factores de riesgo de deserción. En dicho contexto, no es viable que las instituciones educacionales, con los mismos recursos, puedan desplegar y sostener acciones reforzadas para un mayor número de estudiantes en situación de vulnerabilidad; elemento que advirtió también el equipo de expertos que participó en la Mesa de Deserción, que propuso reforzar las medidas de educación a distancia y los recursos para poder generar medidas para retener a estos y estas estudiantes.

Esta descentralización en la práctica y sin nuevos apoyos, reactiva las desigualdades en capacidades y recursos de las comunidades educativas, y genera distintas oportunidades para los y las estudiantes que requieren de un acompañamiento para mantenerse en el sistema de educación formal. En el contexto socioeconómico por el que atraviesa el país, se hace indispensable que, junto a las herramientas para identificar los factores que pueden dañar a corto y mediano plazo las trayectorias educativas, se diseñen políticas intersectoriales adecuadas

para contener los impactos económicos que les empujan a abandonar sus estudios, ya que mientras los factores de vulnerabilidad socioeconómica estén presentes, la posibilidad de que los y las estudiantes puedan retomar sus procesos académicos es muy baja.

Medidas legislativas para disminuir los riesgos de rezago y deserción escolar

El impacto de la pandemia del COVID-19 sobre las trayectorias educativas no solo ha sido tema de preocupación del Ejecutivo. En junio, un grupo de diputados y diputadas presentó una moción para legislar en torno a la aprobación automática del año escolar 2020 (Boletín 13661-04), acogiendo una de las propuestas de la Mesa Social COVID-19, referida a que ningún estudiante repita de curso por ser la repitencia y el rezago escolar la antesala del abandono escolar. La Mesa Técnica de Prevención de la Deserción hace el mismo reconocimiento (DEG, 2020, págs. 6 y 53), así como diversos especialistas (Eyzaguirre, Le Foulon y Salvatierra, 2020; p.159; López, 2020). El proyecto de ley no contó con el apoyo del Ejecutivo, que manifestó que las condiciones de flexibilidad vigentes son suficientes como para garantizar estos procesos (sesión 185, del 18 de agosto 2020) e instruyó a todos los establecimientos sobre un mínimo de evaluación para la promoción de los y las estudiantes, aun antes de que se archivara el proyecto el 5 de noviembre de 2020.

Plan Retorno seguro y sus problemas de aceptabilidad

El Plan de Retorno Seguro es una estrategia desarrollada por la autoridad ministerial para contener los impactos del COVID-19 en el ejercicio del derecho a educación y particularmente la deserción. La propuesta se fundamenta en que la presencialidad es la acción más efectiva para activar vínculos más cercanos entre profesores y estudiantes y entre pares, generando no solo mejores posibilidades de acompañamiento pedagógico sino también de contención psicoemocional.

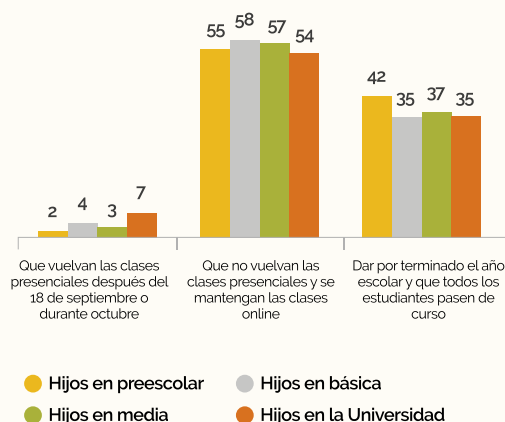
Sin una fecha clara para dicho retorno, el Ministerio trabajó desde fines de abril en los procesos que permitan preparar un retorno voluntario, gradual y con equidad. La propuesta contiene una focalización o priorización en los grupos en que mayor impacto puede tener la falta de presencialidad, como son los estudiantes de los cursos terminales (terceros y cuartos medios), los de la educación técnico profesional que requieren de los talleres y las áreas de trabajo práctico-, los y las estudiantes de las comunas rurales en que hay menor conectividad, y los de mayor vulnerabilidad socioeconómica, que son los de mayor riesgo de abandono escolar.

Las orientaciones del plan "Abrir las Escuelas Paso a Paso" del MINEDUC, fueron piloteadas en la apertura de Rapa Nui, Juan Fernández y Aysén, que iniciaron procesos de retorno en julio de 2020 y posteriormente aprobadas por la Superintendencia de Educación Escolar el 11 de septiembre (Res. Ex. N°0559, Superintendencia de Educación Escolar). Pese a ese esfuerzo, el número de establecimientos que retornaron a la presencialidad al 30 de octubre, era de 261 establecimientos y 674 están en proceso de reapertura en todo el país, debido a que la disposición de las familias para enviar a sus hijos e hijas a los establecimientos educacionales es menor al 10%, en todos los niveles educativos (CADEM, septiembre 2020) y que ha habido retrocesos en las condiciones sanitarias en algunas comunas.

**Esta descentralización
en la práctica y sin
nuevos apoyos, reactiva
las desigualdades en
capacidades y recursos
de las comunidades
educativas**

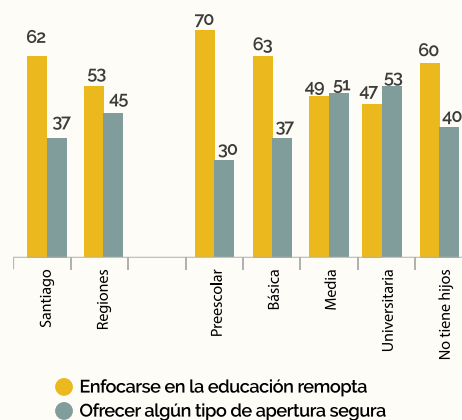
Gráfico 24.

¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? %



Prioridad de los colegios

¿Cuál cree que debiese ser la prioridad hoy de los colegios? %



Fuente: Cadem, Espacio Público N°348, p. 14 y 19

Fuente: Cadem, Espacio Público N°348, p. 14 y 19

Estos datos muestran que, pese a la voluntariedad, “el retorno a clases presenciales no será posible en el corto plazo en todo el territorio nacional o para el total de los escolares” (Eyzaguirre, Le Foulon y Salvatierra, 2020; p.156). Dado lo anterior, preocupa que no se estén generando otros apoyos para fortalecer los procesos de formación a distancia, y mantener a los estudiantes vinculados a sus escuelas, como una forma de evitar el aumento de las brechas educativas. Atender a esta resistencia de las familias es dar reconocimiento a la libertad de enseñanza, que implica resguardar su derecho a elegir la educación que se quiere, consagrado en el PIDESC (art. 13), la CDN (art. 28) y en la Constitución de la República (art. 19.11).

Esto también muestra que se ha operado con bajos niveles de involucramiento de madres, padres y apoderados y apoderadas, por lo que no se ha atendido debidamente al principio de participación que debe orientar las políticas bajo enfoque de derechos humanos. A fines de octubre, el Ejecutivo generó un

Consejo Asesor con la participación de la sociedad civil, universidades, las asociaciones de municipalidades, UNESCO y UNICEF, así como profesionales de la salud. Al cierre de este informe el Colegio de Profesores no se ha sumado a la instancia, aduciendo que para que haya participación real, “debían estar los apoderados, los asistentes de la educación y los estudiantes”⁴⁰.

IMPACTO ECONÓMICO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

El impacto económico derivado de la pandemia en el sistema educacional ha sido doble. Por una parte ha significado que muchas familias no puedan responder a los compromisos financieros que habían contraído con las instituciones educacionales, poniendo en riesgo la continuidad de estudios y con ello el ejercicio del

⁴⁰ https://www.cnnchile.com/pais/mario-aguilar-participacion-consejo-asesor-retorno-a-clases_20201027/

derecho a la educación, y por otra, ha significado poner en riesgo la sostenibilidad financiera de los servicios de varias instituciones educacionales, precisamente debido a la cesación de pagos y morosidad de las familias, y con ello la disponibilidad de la educación y la libertad de enseñanza.

En el nivel de la Educación Parvularia, según las cifras entregadas por la coordinadora de la Asociación Gremial de Jardines Infantiles y Salas Cunas Particulares⁴¹ en la Comisión de Educación del Senado el día 6 de julio del 2020, entre marzo y junio, las matriculas bajaron en un 56%. A esto se agrega la rebaja en los aranceles que debieron hacer para retener a las familias. Esta situación, sin duda, deja a este sector de la educación en una situación crítica y ante una inminente quiebra masiva de un gran porcentaje de establecimientos, estimando en octubre que el cierre definitivo de unos 1.300 de los 2.400 establecimientos particulares de este nivel educativo⁴². En tanto, las representantes de la Agrupación de Jardines Particulares Unidos⁴³, en una entrevista dada al diario *La Tercera* en el mes de junio del presente año, afirmaban que para el mes de septiembre el 93% de los establecimientos que forman parte de la agrupación estarían en la quiebra.

En la educación escolar, de acuerdo a lo expuesto por diversas asociaciones de sostenedores en la sesión 177 de la Cámara de Diputadas y Diputados, la morosidad abarca entre el 50% y el 80% de los establecimientos con financiamiento compartido. Pese al aumento de las becas, las rebajas o las flexibilidades de pago otorgadas por los propios establecimientos, es muy probable que las familias no podrán sostener sus compromisos económicos este año debido al impacto de la cesantía

y la reducción del ingreso familiar. Cabe recordar que la gratuidad progresiva es uno de los elementos con que se busca proteger el derecho a educación, y; particularmente, su accesibilidad. Actualmente la Ley General de Educación (art. 11, inciso tercero, DFL N°2, 2010) protege a las y los estudiantes del sistema escolar para que no puedan ser expulsados durante el transcurso del año escolar por razones económicas. Sin embargo, no hay tal resguardo respecto a la prohibición de matriculación para el año siguiente, en el entendido de que las familias pueden optar por otro tipo de establecimiento, de carácter gratuito.

Para atender a la situación de las familias, se discute en el Congreso una serie de proyectos de ley que busca mitigar los impactos económicos de la pandemia y que afecta el ejercicio del derecho a educación. Todos corresponden a mociones presentadas por diputados y diputadas orientadas a establecer regulaciones a los montos de matriculas y mensualidades de la educación escolar y parvularia⁴⁴. Sin embargo, el problema a nivel de los establecimientos educacionales sigue sin resolverse. Los proyectos sobre las regulaciones de los cobros han abierto debates sobre la constitucionalidad de estas medidas, particularmente en lo que afecta a los establecimientos particulares que no reciben aportes del Estado. Respecto a los particulares subvencionados, se ha debatido si los aportes de la subvención de gratuidad deberían ser incrementados para solventar estas diferencias de pago, por el reemplazo del copago por subvención estatal comprometido en la Ley 20.845 o si debiese ser absorbido por los sostenedores. Ninguno de estos proyectos cuenta con el patrocinio del Ejecutivo y se discuten sin urgencia, por lo que no hay certeza de que lleguen a resolverse en un periodo en que sus propuestas resulten pertinentes.

El único proyecto de ley del Ejecutivo refiere a la regulación del pago de la subvención escolar 2020, dado que se encuentra supeditado a la medición de la asistencia escolar. Si bien la presentación de un proyecto en esta materia fue solicitada por la Comisión de Educación y Cultura del Senado en marzo, éste se presentó el 7 de

41 Esta asociación reúne a 570 jardines y salas cunas particulares.

42 Declaraciones publicadas el 3 de octubre en Diario La Tercera: Jardines Infantiles: El débil eslabón de la recuperación del empleo. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/jardines-infantiles-el-debil-eslabon-de-la-recuperacion-del-empleo/7BUXDH2UUJC7DCCALUQK6KNNVA/>

43 Asociación creada por motivos del COVID-19 y que congrega a 260 jardines y salas cunas

44 Boletines N°13445-04; N°13466-04; N° 13585-04 y N° 13673-04

septiembre de 2020, con suma urgencia para establecer las normas excepcionales para el pago de las subvenciones, que al 30 de octubre, continúa en segundo trámite constitucional (Boletín 13768-04). El debate se ha centrado en la fórmula de cálculo, y las fechas que se usan como referencia, y no hay claridad cómo se determinará la asistencia efectiva –considerando la flexibilidad y voluntad del retorno a clases presenciales–, y a que durante un tiempo indeterminado se deberán impartir clases presenciales y remotas al mismo tiempo. Desde una perspectiva de derechos humanos, preocupa la omisión de la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad, pues una ley general que no considera la realidad efectiva de los sectores rurales (donde existe más inasistencia), educación de adultos (en las cuales un número importante de estudiantes también trabaja) y la educación en régimen de internado, podría desencadenar mecanismos de discriminación indirecta.

El debate abierto en este conjunto de proyectos de ley para la educación escolar no solo refieren a la gratuidad de la educación, sino también en cómo se asegura un financiamiento que permita las condiciones mínimas de funcionamiento en todo el territorio nacional, atendiendo a las particularidades geográficas y de las condiciones de vulnerabilidad diversas que enfrenta la población, para asegurar que las medidas estatales ayuden a reducir las brechas de desigualdad y no genere nuevas discriminaciones, por efecto indirecto de sus propias políticas, lo que puede afectar tanto a los establecimientos municipales y de servicios locales, como a la educación particular pagada, y a las dimensiones de la disponibilidad de la educación y de libertad de enseñanza.

En la educación superior, en tanto, según los datos presentados a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados, se estima que el 30% de los y las estudiantes no ha podido pagar los aranceles de sus estudios, y junto al mayor gasto y la menor recaudación, el impacto financiero, solo a nivel de la Universidades del Consejo de Rectores, supera los 16 mil millones de pesos. El impacto es mayor aún en los Centros de Formación Técnica e Institutos profesionales, donde el 45% de la matrícula está en instituciones no sujetas a la gratuidad y más de la mitad del ingreso de las instituciones

proviene del pago de las familias⁴⁵. Las mociones presentadas para abordar el tema de la suspensión de pago de aranceles y la reapertura de un nuevo proceso de postulación a las becas de gratuidad, fueron declarados inadmisibles⁴⁶.

Por otra parte, la suspensión de estudios ha aumentado en este año entre un 11 y un 50%, según indican los rectores de distintas universidades (Said y Gálvez, 8 de julio de 2020), y “al menos 30 mil estudiantes, según la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), han tenido que congelar o abandonar sus estudios superiores durante el segundo semestre, debido a los efectos económicos que está dejando la pandemia (Flores, 31 de agosto de 2020), lo que tendrá un efecto en la duración de la carrera. Este es un elemento relevante de considerar, toda vez que la beca de gratuidad solo cubre el egreso oportuno, es decir, el número de semestres con que está diseñada la carrera. Es de especial preocupación también la situación de estudiantes que, ante la disminución de los ingresos de sus familias, tendrán que compatibilizar trabajo y estudios, lo que impactará también en sus posibilidades de egreso oportuno. Así, los y las estudiantes, tendrán que solventar estos gastos de manera directa, si es que el Estado no genera condiciones de flexibilización ante los efectos indirectos de situaciones de excepción como la actual pandemia, atendiendo a que están fuera del control de los y las estudiantes y de sus competencias académicas –única restricción del derecho a educación en este nivel educativo–, y que los problemas de accesibilidad financiera harán retroceder en las garantías de gratuidad progresiva en las que había avanzado el país.

⁴⁵ Acta de la sesión 190 del 24 de junio de 2020 de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

⁴⁶ Boletines 13.506-04 y N°13.378-04



N3229

CONCLUSIONES

El Estado tuvo respuestas diferentes frente a los impactos de la pandemia en los distintos niveles educacionales que componen el sistema, ya sea por la oportunidad en que se tomaron las medidas, el uso de los recursos disponibles y la toma de medidas especiales para atender a grupos en situación de vulnerabilidad, para mitigar los efectos que la suspensión de clases presenciales tendría sobre el acceso a los procesos de aprendizaje y la permanencia en el sistema educativo.

Así, en la educación superior se actuó tempranamente para resolver las trabas administrativas que aseguraron el financiamiento estatal para las instituciones suscritas a la gratuidad, se fijaron claras orientaciones sobre algunos mínimos de calidad en la prestación de servicios en modalidad a distancia y en el resguardo de datos personales de docentes y estudiantes, y se desarrollaron fiscalizaciones para comprobar su cumplimiento. También se reorientaron fondos disponibles para apoyar y mejorar la formación a distancia y se propició que las instituciones de educación superior generaran mecanismos de apoyo económico y de conectividad para sus estudiantes. Además, se amplió el plazo de postulación al Crédito con Aval del Estado (CAE), para atender a las familias cuyos ingresos se vieron afectados durante la pandemia, pero no se logró acuerdo para ampliar los cupos de la gratuidad.

En esa misma línea, preocupa el aumento del porcentaje de estudiantes que ha suspendido sus estudios, cuyos efectos impactan tanto a la sostenibilidad de las instituciones que registran un menor ingreso y mayores tasa de morosidad, como a los propios/as estudiantes, debido a que el sistema de gratuidad se basa en un modelo de egreso oportuno, y no contempla excepciones que permitan financiar estos semestres suspendidos, poniendo en riesgo el ejercicio del derecho a educación de estos y estas estudiantes por motivos económicos.

En la educación escolar, en tanto, a las acciones iniciales de reactivación de políticas previas como los portales de "Aprendo en Línea" y la generación de material de refuer-

zo educativo en formato papel, no le siguieron con igual celeridad las medidas que aseguraran el financiamiento de la educación y permitieran el uso de los recursos disponibles por la Subvención Escolar Preferencial, para apoyar la conectividad de estudiantes y docentes, ya que estas medidas se tomaron a fines del primer semestre (junio) y aún no se resuelve cómo se hará el cálculo para el pago tanto de la subvención regular como la de la SEP, cuyo presupuesto además fue recortado. Los programas de becas TIC, que entregan computadores y acceso a internet por un año, no fueron reforzados y operaron, tanto en cobertura como en focalización, como en un año normal, sin que se revisaran sus criterios de asignación para atender a estudiantes en mayor vulnerabilidad, ni dar prioridad en la entrega de equipos a las personas con discapacidad. La Mesa Técnica para prevención de la deserción se instaló en junio y la mayoría de las propuestas que refieren a acciones que no cuentan con antecedentes en alguna política previa, no se ha implementado, pese a que se ha diagnosticado por el MINEDUC, la duplicación del riesgo de deserción.

Se constata que todo el presupuesto adicional que en contexto de pandemia se dispuso para el MINEDUC, de unos 8 mil millones (Decreto 737 del 7 de mayo de 2020), se ha invertido en insumos para el regreso presencial y no se ha destinado ningún porcentaje a medida que permitirían generar mejores condiciones de educabilidad en el hogar, o al menos de accesibilidad a los servicios educativos, según confirmó el director nacional de la JUNAEB en entrevista con el INDH. Por lo anterior es posible sostener que, pese a los esfuerzos, el accionar del Estado no ha sido lo suficientemente diligente en cuanto a la oportunidad de las decisiones y en cuanto al uso de los recursos para asegurar el derecho a educación básica y media de niños, niñas y adolescentes. Una importante excepción ha sido el plan de alimentación escolar, que fue rápidamente reconvertido a canastas individuales y en el que se desplegó toda una logística para poder hacer llegar quincenalmente alimentos frescos y no perecibles a toda la población que atendía este programa. Este esfuerzo dio muestras que era factible operar con flexibilidad, focalización y oportunidad en función del bienestar de niños, niñas y adolescentes.

De esta forma, la respuesta estatal ha generado efectos de discriminación indirecta, al no dar la debida prioridad a la atención de niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, que requieren de material y equipos especialmente acondicionados. Asimismo, el derecho de la población indígena a la educación intercultural bilingüe, no ha sido priorizado curricularmente en muchos establecimientos, ni tampoco fiscalizado. En la práctica, esto significa que un alto porcentaje de estudiantes no puede acceder a una educación en su propia lengua y cultura, como lo establece el Convenio 169. Una situación análoga se produce con respecto a la incierta situación de los niños, niñas y adolescentes bajo custodia del Estado, o de los y las estudiantes migrantes que, por la mayor vulnerabilidad socioeconómica de sus familias, podrían haber requerido de una focalización particular, y para los cuales el Estado no generó medidas específicas.

En la educación parvularia, se produjo un importante retiro de niños y niñas, lo que ha puesto en riesgo la sostenibilidad de un porcentaje importante de establecimientos particulares. Para asegurar la continuidad de los procesos educativos, la Junta Nacional de Jardines Infantiles reforzó sus mecanismos de apoyo familiar, a través de Apps y de programas de televisión y radio, que junto con TV Educa, canal surgido en esta pandemia por una temprana coordinación del CNTV con ANATEL, han generado una modalidad no formal de educación, orientada a que las familias puedan estimular y apoyar el aprendizaje de sus hijos e hijas en el contexto de las restricciones aplicadas a la población producto de la pandemia.

En los hechos, las medidas adicionales de apoyo han sido asumidas por las propias comunidades educativas, o más precisamente por los y las docentes, que han extendido sus jornadas laborales para dar continuidad a los servicios educacionales en una modalidad a distancia y entregar contención socioemocional que permita para mantener a sus estudiantes vinculados y vinculadas a la escuela y evitar que aumente el rezago escolar y la deserción. No se han orientado nuevos recursos para apoyar la factibilidad de la tarea y, en la mayoría de los casos, ésta se ha realiza-

**Gino Bavestrello**

Pescador artesanal, Valdivia

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

do a costa de recursos personales. En ese marco se han expresado las desiguales condiciones y recursos que existen entre los establecimientos educacionales, permitiendo a algunos dar una mejor respuesta que otros, profundizando las brechas de aprendizaje y de trayectorias educativas.

Junto al esfuerzo docente, la gestión de la educación en contexto de esta pandemia se ha sostenido en su mayor parte en base a políticas públicas preexistentes, como las de conectividad digital, de prevención de la deserción escolar y de alimentación escolar, entre las principales. También, se ha servido de la experiencia desarrollada en la resolución de otras situaciones de suspensión temporal de los servicios educacionales debido a desastres naturales, situaciones climáticas extremas o conflictos sociales, de los que surgieron programas como "Aprendo en Línea", o los ajustes normativos para adaptar el sistema a nuevos contextos, que operaron en la educación superior.

En las áreas en que no había políticas previas a la pandemia, como lo que refiere a condiciones de educabilidad en el hogar, fue justamente donde menos se logró incidir durante la emergencia, y donde tampoco se desarrollaron nuevas iniciativas, con la excepción del canal de televisión educativa en una colaboración público-privada, que aún requiere formalizarse para su desarrollo y sostenibilidad. Estas nuevas políticas necesariamente tienen un carácter intersectorial, ya que refieren tanto al fortalecimiento de la conectividad nacional y el acceso a internet, pero también comprende el desarrollo de la oferta cultural local y nacional, así como el refuerzo de los programas de educación de adultos, que impacta no solo en sus oportunidades laborales y la generación de ingresos sino también en el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes.

Gestionar la política de educación como un derecho humano, requiere poner acento en estas dimensiones estructurales y actuar con oportunidad para avanzar desde los diagnósticos de las brechas y riesgos educativos, hacia la toma de medidas efectivas e intersectoriales que permitan contener o mitigar estos efectos, garantizando

el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de mayor igualdad para toda la población, como establece el PIDESC, la Convención UNESCO 1960 y reafirma la Convención de los Derechos del Niño, así como el resto de las convenciones que refieren a medidas particulares para mujeres, personas con discapacidad, migrantes y pueblos indígenas, que reiteran la igualdad de condiciones y de oportunidades como sus ejes centrales.

En ese contexto, lo que esta pandemia ha demostrado es la necesidad de reforzar y extender las políticas de mejora de las condiciones de educabilidad en los hogares, que junto a la reforma del sistema escolar formal, el mejoramiento general de su calidad y la progresividad en la gratuidad en la educación, generarán mejores condiciones para avanzar en el ejercicio del derecho a educación sin discriminaciones.

RECOMENDACIONES

Es necesario que el país refuerce y genere políticas permanentes y flexibles, para atender a los factores de educabilidad en el aula y en los hogares. En base a lo expuesto en este capítulo, para prevenir los impactos que puede ocasionar la suspensión de clases presenciales en situaciones de excepción, el INDH hace recomendaciones al Estado de Chile, a través de sus órganos ejecutivo y legislativo, en sus respectivas funciones.

- 01 Se recomienda actuar con sentido de oportunidad y urgencia en todos los niveles educacionales, para hacer las modificaciones normativas y programáticas que permitan responder a situaciones de excepción que afectan el ejercicio del derecho a educación.
- 02 Se recomienda fortalecer los recursos y programas de retención y reinserción escolar, así como los programas de nivelación de estudio y aprendizaje acelerado, para contener los impactos que ha generado la no presencialidad en este periodo.
- 03 Se recomienda garantizar mejores condiciones y recursos para que tanto los y las docentes, como los equipos directivos, puedan desarrollar las labores que demanda una educación que mantendrá componentes de presencialidad y a distancia.
- 04 Se recomienda profundizar sus políticas de conectividad digital desde el hogar, referidas al acceso a equipamiento y a conexión a internet, extendiendo su cobertura y revisando sus criterios de asignación, con particular atención a estudiantes en riesgo de abandono y exclusión escolar.
- 05 Se recomienda evaluar los procesos de gestión para poder canalizar la entrega de becas de la manera más expedita posible, en contextos de cierre de establecimientos educacionales y con especial preocupación por los y las estudiantes con discapacidad.

- 06 Se recomienda reforzar la educación de adultos, tanto de estudios regulares como de alfabetización general y digital, ya que no solo impacta sobre este grupo de población –aspecto valioso en sí mismo, debido al derecho humano de todas las personas a la educación – sino también en las oportunidades de educación de niños, niñas y adolescentes, que requieren de acompañamiento familiar para mejorar sus procesos de aprendizaje.
- 07 Se recomienda mantener una señal permanente de televisión y programas radiales educativos, que permitan a niños y niñas acceder a contenidos culturales y complementar su aprendizaje.
- 08 Se recomienda generar programas de refuerzo y nivelación de las áreas de formación práctica, tanto para estudiantes de educación media como superior técnico profesional.
- 09 Se recomienda resguardar que las priorizaciones curriculares en contexto de emergencia incluyan la educación intercultural bilingüe y la educación en derechos humanos.

Por otra parte, la situación del cierre de los establecimientos puso en riesgo la sostenibilidad de la oferta educativa, y con ello la disponibilidad de una educación suficiente y diversa, una vez pasada la emergencia. Para atender a estos efectos, el INDH recomienda al Ejecutivo:

- Revisar el sistema de financiamiento de la educación, en particular cuando se ve afectada la asistencia por situaciones de excepción, de manera que se asegure la continuidad de los servicios educativos, públicos y privados, atendiendo a las nociones de adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación.
- Revisar el sistema de gratuidad de la educación superior, para dar flexibilidad al financiamiento vinculado al egreso oportuno de los y las estudiantes, cuando hay eventos de excepcionalidad.