

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DURANTE LA PANDEMIA¹

Elisa Franco Sentis²

Juan Pablo González Jansana³

- 1 Agradecemos a las asistentes de investigación Karla Urzúa y Mónica Bugueño por todo su trabajo, dedicación y rigurosidad. Con todo, el contenido del presente capítulo es de nuestra responsabilidad.
- 2 Licenciada en Filosofía, licenciada en Educación, profesora en educación media mención Filosofía, diplomada en Educación, Memoria y Derechos Humanos, Universidad de Chile. Profesora part-time de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales.
- 3 Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales UDP y abogado. Master of Laws (LL.M.) in International Legal Studies, American University Washington College of Law. Profesor de pre y post grado de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

SÍNTESIS

El presente capítulo analiza, a partir de los estándares internacionales en la materia, los principales hitos que han marcado la manera en que el Estado ha garantizado el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia que afecta al país desde marzo de 2020, teniendo como telón de fondo el acceso a la tecnología digital que se ha vuelto un factor fundamental para la garantía del derecho a la educación. Con el fin de cumplir dicho objetivo, se analizan en detalle tres dimensiones de impacto: la accesibilidad, la deserción escolar y el impacto que ha tenido el cierre de establecimientos en otros derechos de niños, niñas y adolescentes.

PALABRAS CLAVES: derecho a la educación, brecha digital, pandemia, educación en línea, deserción escolar, niños, niñas y adolescentes.

INTRODUCCIÓN

El 16 de marzo de 2020, el presidente Sebastián Piñera anunció la suspensión total de clases presenciales en jardines infantiles, colegios municipales, particulares subvencionados y privados, a causa de la pandemia de Covid-19.⁴ Si bien la medida en un primer momento se extendería por dos semanas, recién el lunes 1 de marzo de 2021 el Ministerio de Educación estableció el retorno a clases presenciales de manera flexible, voluntaria y gradual.⁵ Dicha medida, que intentó implementarse también durante 2020, no ha estado exenta de polémicas debido a la persistente oposición del gremio docente a retornar a clases por considerar que no están las condiciones mínimas de infraestructura escolar para hacerle frente a la pandemia y sus eventuales consecuencias en la salud de las comunidades escolares.⁶ Asimismo, diputados de oposición, en la misma línea, presentaron una acusación constitucional en contra del ministro de Educación, Raúl Figueroa, por vulnerar el derecho a la educación y no implementar medidas adecuadas para su goce y ejercicio.⁷ Así las cosas, durante 2020, y al menos el primer semestre del año escolar 2021, las instituciones escolares debieron adoptar estrategias de educación a distancia, a través de la modalidad *en línea* de manera sincrónica y asincrónica, por lo que gran parte del acceso a la educación, la permanencia escolar y los objetivos de aprendizajes quedaron condicionados a un factor común: el acceso a la tecnología digital.

4 Minsal.cl: “Presidente anuncia suspensión de clases y reduce actos públicos”, 15 de marzo de 2020.

5 Latercera.cl: “Presidente y ministro de Educación responden preguntas a horas de que inicie el año escolar 2021”, 28 de febrero de 2021.

6 Radiouchile.cl: “Colegio de Profesores reafirma su negativa al retorno a clases y respalda acusación constitucional en contra de ministro Figueroa”, 6 de julio de 2021.

7 24horas.cl: “Diputados de oposición presentan acusación constitucional contra ministro Figueroa”, 20 de julio de 2021; ver también, Latercera.cl: “Los argumentos de la defensa del ministro Figueroa para que se desestime la acusación constitucional”, 5 de agosto de 2021.

Frente a este repentino escenario, el Ministerio de Educación adoptó una serie de medidas para dar continuidad al derecho a la educación. Entre ellas: se creó una plataforma de educación remota liberada de gigas de internet móvil para compañías pertenecientes a la Asociación de Telefonía Móvil con el fin de dar continuidad al aprendizaje;⁸ se envió a 4 mil escuelas material pedagógico físico para comunidades con dificultad en el acceso a internet; se coordinó el lanzamiento de TV Educa Chile, canal de televisión abierto de contenido educativo; se adelantó el otorgamiento de las Becas TIC para estudiantes de séptimo básico, lo que se tradujo en la entrega de más de 125 mil computadores con conexión a internet, por once meses, y se entregaron préstamos de *tablets* a estudiantes de tercero medio de establecimientos educacionales técnico-profesionales con mayor índice de vulnerabilidad, a partir de una alianza entre la Corporación de la Producción y el Comercio (CPC) y el Ministerio de Educación;⁹ se estableció una priorización curricular que jerarquizó objetivos de aprendizajes imprescindibles para el proceso formativo; y, finalmente, a inicios de 2021, se lanzó el plan “Chile Recupera y Aprende”, enfocado en la nivelación de aprendizajes, en dar apoyo socioemocional y en la reinserción de estudiantes que han desertado debido a las consecuencias de la crisis sanitaria.¹⁰

No obstante, durante el año se ha tomado conocimiento de ciertos hechos que, desde una perspectiva de derechos humanos, resultan alarmantes y que refuerzan el llamado a que el Estado cumpla con sus obligaciones de respetar y garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes.¹¹ Entre ellos, el Diagnóstico Integral de Aprendizaje (DIA), realizado por la Agencia de Calidad en Educación en 7 mil establecimientos educacionales del país, que entre sus conclusiones señala que los y las estudiantes no alcanzaron el 60% de los aprendizajes necesarios durante 2020,¹² hecho calificado por el ministro de Educación como un “terremoto educacional”. El presente capítulo analizará, a partir de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, los acontecimientos principales que han marcado la respuesta del Estado de Chile en su deber de garantizar el derecho a la

8 “Aprendo en línea”, en <https://www.aprendoenlinea.mineduc.cl>

9 Ministerio de Educación, *Educación en Pandemia. Principales medidas del Ministerio de Educación en 2020*. Información entregada por MINEDUC vía solicitud de información N°AJ001W-1831772, del 19 de mayo de 2021.

10 Mineduc.cl: “Mineduc presenta plan ‘Chile Recupera y Aprende’, para nivelar aprendizajes, dar apoyo socioemocional, y recuperar alumnos desertores”, 10 de marzo de 2021.

11 Ver Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2 y Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2, con relación a los artículos 28 y 29 del mismo tratado.

12 Biobio.cl: “‘Terremoto educacional’: Estudiantes no alcanzaron el 60% de los aprendizajes necesarios el 2020”, 26 de mayo de 2021.

educación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia. Se considera en el análisis como factor crucial el hecho de que los procesos de enseñanza-aprendizaje se han desenvuelto en modalidad virtual y que, en consecuencia, el acceso a la tecnología digital se ha convertido en un aspecto medular para garantizar ese derecho. Dado este contexto, en el presente capítulo se identificarán los principales nudos críticos que han afectado el deber de garantizar el derecho a la educación en niños, niñas y adolescentes durante la pandemia.

En el capítulo se explicará en primer lugar, la metodología de análisis para, luego, analizar en detalle las tres dimensiones de impacto antes señaladas: accesibilidad, deserción escolar y el impacto del cierre de establecimientos en otros derechos de niños, niñas y adolescentes. Finalmente, se expondrá una serie de recomendaciones al Estado de Chile en este ámbito.

1. METODOLOGÍA

Para la realización de este capítulo se utilizó una metodología de investigación de carácter mixta, basada en una técnica descriptiva y valorativa, que integra elementos cuantitativos y cualitativos. Respecto al aspecto cuantitativo, se revisaron datos estadísticos y desagregados en diversas variables a partir de fuentes de información pública provenientes tanto de organismos del Estado como de centros de investigación y organismos internacionales. A partir de esta información, se realizó un análisis del impacto de las medidas del Estado en materia educativa en el contexto de la pandemia bajo una perspectiva integral de derechos humanos, lo que incluye enfoques de género y no discriminación. La utilización de estos enfoques se justifica porque interesa analizar si, a partir de las medidas del Estado en relación a la pandemia, existen grupos que, por su desventaja estructural, han resultado más desfavorecidos en el pleno goce de su derecho a la educación y si los agentes estatales han considerado dicha desventaja para determinar sus acciones.

En relación al aspecto cualitativo de este estudio, se realizó un análisis comparativo entre las medidas tomadas por el Estado y los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente aquellos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC– como son la progresividad, no regresividad y los criterios de interrelación desarrollados desde el Derecho Internacional de Derechos Humanos (accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad).¹³ El objetivo de la utilización de los estándares fue determinar las obligaciones

13 Comité DESC, Observación General N° 13. El derecho a la educación (artículo 13), pie de página N° 2.

del Estado en materia de educación para, posteriormente, y mediante el análisis comparativo ya mencionado, identificar y analizar cuáles son los puntos de tensión donde el Estado no está cumpliendo con dichas obligaciones. Los estándares internacionales a utilizar consideraran no solamente las fuentes formales del derecho internacional de los derechos humanos (como los tratados internacionales o la costumbre internacional acorde al artículo 38 de el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia), sino también los pronunciamientos autorizados de los órganos de tratados, sentencias de tribunales internacionales de derechos humanos y normas propias del *soft law*, principalmente en el sentido de ver cómo han armonizado las obligaciones internacionales con las medidas tomadas por el Estado en el marco de la pandemia.

El capítulo en su desarrollo utiliza una diversidad de fuentes de información. Por una parte, se presentaron –en mayo del presente año– solicitudes de acceso a la información pública (en virtud de la Ley 20.285) al Ministerio de Educación, al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a la Subsecretaría de Telecomunicaciones, a la Superintendencia de Educación y a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, con el objeto de obtener un conjunto de datos y estadísticas oficiales. Asimismo, se analizó información proveniente de centros de estudios y, también, de medios de comunicación social. Estos últimos se consultaron, principalmente, con el propósito de contextualizar este capítulo con la actualidad noticiosa nacional.

1.1. Los énfasis del capítulo

El capítulo, si bien analiza el derecho a la educación en el contexto de la pandemia, no profundiza en todas las dimensiones en que este derecho se puede haber visto afectado, sino que existen énfasis específicos en el análisis, que pasamos a fundamentar.

En primer lugar, respecto al grupo objeto de análisis, el capítulo se centra en el impacto del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. Este énfasis obedece a criterios desarrollados por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH). Dicho organismo ha planteado que ese grupo social presenta características particulares de atender “tanto por su condición de seres humanos y la dignidad inherente a éstos, como por la situación especial en que se encuentran. En razón de su inmadurez y vulnerabilidad, requieren protección que garantice el ejercicio de sus derechos dentro de la familia, de la sociedad y con respecto al Estado”.¹⁴ Asimismo, en relación al tema que aborda el presente capítulo, este tribunal ha planteado que “la educación y el cuidado de la salud de los niños suponen diversas medidas de protección y constituyen los pilares fundamentales

14 Corte IDH, OC 17/02, párr. 93.

para garantizar el disfrute de una vida digna por parte de los niños, que en virtud de su inmadurez y vulnerabilidad se hallan a menudo desprovistos de los medios adecuados para la defensa eficaz de sus derechos”.¹⁵ En otras palabras, los efectos diferenciados que la pandemia ha tenido en el derecho a la educación de este grupo de la sociedad, constituyen el eje central del análisis focalizado del presente capítulo.

Cabe señalar que el capítulo se enfoca en determinadas aristas del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes que se ven afectadas en el contexto de la pandemia. Las hemos denominado “dimensiones de impacto” y son tres: accesibilidad, deserción escolar e impacto del cierre de establecimientos en otros derechos de niños, niñas y adolescentes. Fueron seleccionadas por su relación con la vulneración directa, es decir, con las dimensiones de ejercicio de los derechos que se ven inmediatamente afectadas por las consecuencias de la pandemia y, también, por las decisiones de las autoridades competentes frente a la Covid-19, como lo fue en su momento, por ejemplo, el cierre de los establecimientos educacionales.

En cuanto a la primera dimensión –accesibilidad–, la enseñanza escolar no presencial obliga a analizar la cobertura digital, es decir, cómo la falta de acceso a internet y a tecnología adecuada impacta el acceso a la educación del grupo social analizado, como también otros aspectos relevantes, entre ellos, la disponibilidad, la calidad y la oportunidad de la enseñanza. En segundo lugar, la deserción escolar, una dimensión directamente ligada a la ausencia de acceso a medios digitales por parte de los sectores sociales más vulnerables, sumada a la precariedad en la generación de ingresos de las familias o el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, factores que influyen en la interrupción de la trayectoria escolar de niños, niñas y adolescentes. En tercer lugar, analizamos los impactos del cierre de establecimientos en otros derechos de niños, niñas y adolescentes, en atención a que dentro del sistema educacional chileno los establecimientos educativos no solo garantizan el derecho a la educación por parte del Estado, sino también otros derechos como, por ejemplo, el derecho a la alimentación.

2. ANÁLISIS DE DIMENSIONES DE IMPACTO

Es importante tener en cuenta que el análisis diferenciado de las dimensiones mencionadas no implica que no estén vinculadas entre sí, sino, por el contrario, están muy interrelacionadas. En este sentido, no garantizar, por ejemplo, la accesibilidad, o hacerlo solo parcialmente, genera un escenario propicio para la deserción escolar, con los efectos nocivos que esto acarrea ante desafíos tan sensibles como la erradicación

15 *Ibíd.*, párr. 86.

del trabajo infantil, entre otros. Es relevante, entonces, que el Estado asegure la accesibilidad como punto de partida para garantizar otros derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

2.1. Accesibilidad

a) Contexto y marco conceptual

Tal como se señaló previamente, uno de los impactos más severos de la pandemia fue el cierre de los establecimientos educacionales, dando paso a la enseñanza escolar no presencial, mediante una modalidad *en línea*. Si bien el uso de la tecnología como medio para suplir la enseñanza presencial es un mecanismo razonable dado el contexto nacional e internacional de la pandemia, en el país existe una brecha digital que obstruye el acceso igualitario al derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. En otras palabras, garantizar la accesibilidad digital permite el ejercicio del derecho a la educación y, por tanto, su omisión genera un incumplimiento de las obligaciones internacionales libremente adquiridas por el Estado de Chile en virtud de la ratificación de tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyos artículos 28 y 29 contienen el derecho a la educación. Tal como señala Robert Opp, director digital del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “la educación, el trabajo y los servicios públicos dependen cada vez más del acceso digital. Por tanto, la falta de conectividad es un impedimento creciente para el desarrollo humano”.¹⁶

De acuerdo a lo planteado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), intérprete auténtico del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la accesibilidad es una de las denominadas cuatro *características interrelacionadas* de los derechos sociales, junto a la adaptabilidad, la aceptabilidad y la disponibilidad. En materia de educación, para el Comité DESC la accesibilidad implica que “las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte”,¹⁷ reforzando tres dimensiones de esta:

- Accesibilidad sin discriminación: esto es, la importancia de asegurar esta dimensión especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad (como lo son, por ejemplo, niños, niñas y adolescentes).
- Accesibilidad material: en palabras del Comité DESC, “la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su

16 UNDP.cl: “La brecha digital en evolución”, columna de opinión, Robert Opp, 14 de julio de 2021.

17 Comité DESC, OG N° 13: El derecho a la educación, párr. 6.b.

localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).¹⁸

- Accesibilidad económica: permitiendo que la educación esté al alcance de todas las personas.

Asimismo, comprendiendo que las características interrelacionadas operan de manera interdependiente, también juega un rol importante en este contexto la adaptabilidad, en cuanto implica que “la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”,¹⁹ y la disponibilidad, entendida como “el deber de haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.”.²⁰ Con todo, el foco del presente capítulo está en la accesibilidad por las razones metodológicas ya expuestas.

En cuanto a la accesibilidad, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación de Naciones Unidas, Koumbou Boly Barry, manifestó su preocupación por “el considerable aumento de las desigualdades en el acceso a la educación como consecuencia del cierre de instituciones educativas y de la crisis social y económica resultante de la pandemia”,²¹ siendo especialmente preocupante “para los niños socialmente vulnerables, cuyos padres no están en condiciones de asegurar una escolarización efectiva en el hogar y que no hablan el mismo idioma que se utiliza en la escuela, que viven en viviendas de mala calidad o inseguras, que sufren la exclusión digital, que están a cargo del cuidado de otras personas, que han sufrido precariedad económica y hambre como resultado del cierre de las escuelas y que no pudieron acceder al aprendizaje en línea o aprovecharlo”.²² Por lo mismo, “el despliegue

18 Ibid.

19 Ibid., párr. 6.d.

20 Ibid.

21 Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, *Derecho a la educación: preocupaciones, desafíos y oportunidades en relación con los efectos de la crisis de la enfermedad por coronavirus en el derecho a la educación*, A/HRC/44/39, 30 de junio de 2020, párr. 22.

22 Ibid., párr. 25.

del aprendizaje a distancia en línea (junto con el uso de la radio y la televisión), debe considerarse únicamente una solución temporal para hacer frente a una crisis. La digitalización de la educación no debe reemplazar nunca a las clases presenciales impartidas por docentes. Si la educación a distancia se convirtiera en el nuevo paradigma educativo cuando acabe la pandemia, ello repercutiría en la esencia y el propósito del derecho a la educación”.²³

A nivel interamericano, la CIDH planteó, en su Resolución 1/2020, que “en cuanto al derecho a la educación, los Estados deben disponer de mecanismos que permitan a los NNA seguir con el acceso a la educación y con estímulos que su edad y nivel de desarrollo requieran”.²⁴ La misma CIDH ha señalado que “si bien el uso de la tecnología es una de las estrategias para enfrentar el cierre de las escuelas, la brecha digital deja al descubierto las limitaciones de este abordaje. No todo el estudiantado ni el equipo docente tiene acceso a equipos informáticos o una eficiente conexión a Internet, radio, o televisión, así como habilidades y condiciones de trabajo adecuadas para utilizar y aprovechar las plataformas digitales disponibles”.²⁵

Como se aprecia, la accesibilidad es un tema que no se agota únicamente en el acceso a internet para poder participar en línea del proceso educativo, sino que es necesario atender un conjunto de antecedentes, desde una mirada integral de derechos humanos, como la calidad y potencia de internet, contar con la tecnología adecuada, la disponibilidad horaria de la familia para acompañar el proceso, la infraestructura pertinente para tener un espacio adecuado de estudio, la confianza del grupo familiar en estas tecnologías, entre otros aspectos. Analizaremos a continuación algunas de estas variables.

b) Acceso a internet y brecha digital

Según información de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (en adelante, SUBTEL), es posible identificar un aumento del porcentaje de hogares con internet fijo residencial durante el primer año de la pandemia. Como se aprecia en el siguiente cuadro, si bien el porcentaje ha ido en constante aumento los últimos años, el crecimiento porcentual durante 2020 fue superior en comparación a los años previos.

23 *Ibíd.*, párr. 47.

24 CIDH, *Resolución 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, párr. 64, 10 de abril de 2020.

25 CIDH, *Guía práctica N°2 de la SACROI COVID-19, ¿Cómo garantizar el acceso al derecho a la educación para niñas, niños y adolescentes durante la pandemia de COVID-19?*, diciembre de 2020, p. 4.

Cuadro 1: Porcentaje de hogares con internet fijo residencial

Año	Porcentaje (al IV trimestre de cada año)
2017	48,03
2018	50,46
2019	53,67
2020	60,4

Fuente: SUBTEL, Informe Anual del Sector de las Telecomunicaciones.²⁶

No obstante este aumento, se debe considerar que, acorde a información de la misma SUBTEL, en todas aquellas comunas del país con más de 200.000 habitantes (equivalente al 6,8% del territorio nacional), existe un 76% de hogares con acceso a internet fijo, mientras que en el 93,2% restante el 24% de los hogares se encuentra conectado a este tipo de internet.²⁷ De acuerdo a la misma información publicada, la falta de acceso a internet es crítica en 23 comunas del país.²⁸ En esta misma línea, según un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID), en Chile una de las principales brechas digitales se encuentra en el acceso a internet fijo. Acorde a este estudio, “sólo 3,586,717 de la población cuenta con Internet fijo. De los cuales 3,213,143 son de uso residencial y 373,574 de uso comercial.”²⁹

La accesibilidad a internet para personas que viven en zonas rurales resulta en ocasiones, compleja, dado que son los lugares donde, por razones geográficas y de carencia de infraestructura, suele haber menos cobertura de internet que permita esa necesaria conectividad para la educación en línea. En ese sentido, parece de primera importancia el desarrollo y la implementación de tecnologías de la información y comunicación efectivas en zonas rurales aisladas y con servicios deficientes en este ámbito. El estudio del BID recién mencionado presenta dos conclusiones respecto a la brecha digital en zonas rurales, a saber: “(i) En los hogares que tienen en uso y funcionamiento de un computador,

26 Ver SUBTEL, *Informe Anual del Sector Telecomunicaciones, Especial análisis tráfico internet enero-diciembre 2020*, marzo de 2021.

27 SUBTEL, *Radiografía de la brecha digital comunal*, 2020.

28 Comunas de La Pintana, Cerro Navia, Lo Espejo, San Ramón, Lota, Hualpén, Hualqui, Los Ángeles, Maule, Padre las Casas, Constitución, Paine, Villarrica, Melipilla, San Carlos, Ovalle, San Vicente, Chillán Viejo, Rengo, Vallenar, Linares, San Antonio y Alto Hospicio.

29 Banco Interamericano de Desarrollo, *Diagnóstico sobre las brechas de inclusión digital en Chile*, 2020, p. 45.

por zona de residencia, en zonas urbanas, de cada 100 habitantes, 60,3 corresponde a zonas urbanas mientras que en zonas rurales es de 33,4; (ii) El porcentaje de la población que usa internet por zona de residencia, de cada 100 habitantes, 76,1 se encuentra en zonas urbanas mientras que 46,6 en zonas rurales”.³⁰ Con el fin de profundizar en el tema de la brecha digital en zonas rurales, se solicitó información a Subtel. La respuesta de dicha subsecretaría fue que no cuentan con “información estadística [...] por zona (rural/urbano)”.³¹ La ausencia de esta información es preocupante, porque no permite tener mayor claridad respecto a la brecha digital entre zonas urbanas y rurales.

Ahora bien, respecto a la información entregada por la SUBTEL, a diciembre de 2020, el internet fijo y móvil (3G+4G) alcanzó a 124,1 accesos por cada 100 habitantes, con un crecimiento anual de 7,9%, destacando el crecimiento de los accesos fijos (10,3% en últimos 12 meses). Acorde a la misma fuente y período, del total de accesos de internet fijo, un 90,1% corresponde a accesos residenciales y un 9,9% a comerciales. Respecto al Internet móvil 3G+4G, a diciembre de 2020, esta alcanzó a 104,7 accesos por cada 100 habitantes, con un crecimiento anual de 6,4%.³²

El acceso a tecnología digital cumple un rol central para la modalidad de enseñanza a distancia, ya que implica contar con los equipos computacionales que faciliten una adecuada conectividad, permitiendo eliminar obstáculos digitales que impiden el acceso igualitario a la educación en línea. Este acceso se garantiza mediante distintas políticas públicas, entre las cuales destacan dos: “Yo elijo mi PC” y “Me conecto para aprender”, ambas planificadas desde MINEDUC y ejecutadas por JUNAEB.

Respecto de “Yo elijo mi PC”,³³ según información solicitada a JUNAEB, el programa tiene como objetivo “facilitar la incorporación en el sistema educacional de niños y jóvenes en condición de desventaja social, económica, psicológica o biológica, entregando para ello productos y servicios que contribuyan a la igualdad de oportunidades frente al proceso educacional”.³⁴ Según información entregada por este servicio, es posible verificar que en comparación con los primeros semestres de 2019 y 2020 (enero a junio), la entrega de computadores

30 Ibid.

31 Con fecha 19 de mayo de 2021, se solicitó información pública a SUBTEL en el marco de la Ley 20.405, respecto a *número de hogares con acceso a internet* desagregado por distintas variables, entre ellas, por zona (rural/urbano). Mediante Ord. N° 8294, de fecha 8 de junio de 2021, dicho servicio respondió que no cuenta con la información estadística solicitada.

32 SUBTEL, Informe Anual, op. cit.

33 Ayuda Mineduc, Programa “Yo elijo mi PC”.

34 JUNAEB, Carta N° 885, 13 de agosto de 2021, en respuesta a solicitud de información AJ009T-0002695.

disminuyó durante el primer semestre del 2021, tal como lo resume el siguiente cuadro:³⁵

Cuadro 2: Número de estudiantes beneficiados con el Programa Yo elijo mi PC (2019 – 2021)

	2019	2020	2021
Enero	1684	5	90
Febrero	40	Sin ejecución	42
Marzo	6	11	1091
Abril	28	2680	104
Mayo	11212	7522	10
Junio	9509	5372	69
Total semestre	22479	15590	1046
Total año	31104	19548	--

Fuente: Elaboración interna a partir de información otorgada por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Resulta muy preocupante la disminución de estudiantes beneficiados, en particular, considerando la mayor necesidad de apoyo en el contexto de la pandemia y cómo ésta impacta de forma más gravosa a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. En tal sentido, urge que las autoridades competentes analicen en detalle los motivos que explican esta disminución.

En cuanto al programa “Me conecto para aprender”, se trata de una “iniciativa que tiene como objetivo acortar la brecha de acceso y uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para apoyar los procesos de aprendizaje de los estudiantes de la educación pública”.³⁶ Según información disponible en transparencia activa de JUNAEB, se aprecia un fenómeno similar al del programa “Yo elijo mi PC”, en cuanto a que al comparar los primeros semestres de 2019

35 El análisis acotado a los primeros semestres de cada año se explica en razón de la fecha de elaboración del presente capítulo, permitiendo un estudio que fuese comparable metodológicamente.

36 Ayuda Mineduc, Programa “Me conecto para aprender”.

y 2020 con el primero de 2021, destaca una fuerte disminución en el número de estudiantes beneficiados. Solo en relación a 2020, es posible advertir que a junio de 2021 se ha beneficiado el 0,8% de los y las estudiantes. Un mayor detalle es posible analizar en el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Número de estudiantes beneficiados con el Programa Me conecto para Aprender (2019-2021)

	2019	2020	2021
Enero	395	43	42
Febrero	Sin ejecución	Sin ejecución	21
Marzo	22	22	430
Abril	28	15591	55
Mayo	44068	32551	66
Junio	33324	33639	79
Total semestre	77837	81846	693
Total año	99248	99115	--

Fuente: Elaboración interna a partir de información otorgada por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Al igual que respecto al programa “Yo elijo mi PC”, son altamente preocupantes las cifras del primer semestre de 2021, considerando que estas políticas públicas están justamente destinadas a subsanar la brecha digital que impide un acceso igualitario a la educación de niños, niñas y adolescentes. En tal sentido, urge que las autoridades competentes analicen en detalle los motivos que explican esta disminución.

c) Uso de internet

Según un estudio de la Fundación País Digital y el Centro de Estudios Digitales, “durante los últimos siete años (2013-2020), el uso de internet en Chile ha experimentado un aumento sostenido. En 2013 el 58% de la población utilizaba internet, cifra que se incrementó para 2017 llegando a un 72,2%, mientras que para el año 2020 se estima ese

valor alcance el 80%”.³⁷ Sin embargo, hasta la pandemia, internet estaba principalmente siendo utilizado para búsquedas específicas y entretenimiento, mientras que el crecimiento del uso de internet para fines educacionales entre 2013 y 2020 aumentó de un 27,9% a un 30,3%.³⁸

De acuerdo a las conclusiones de este estudio, “el comportamiento del uso de internet para actividades de educación formal y capacitación, se encuentra condicionada de acuerdo al decil de ingreso al que pertenezca una persona; un usuario o usuaria de menores ingresos tendría menos posibilidades de acceder a internet para este fin”.³⁹ Dicha conclusión se sostiene en que, acorde al mismo estudio, mientras al 2013 en el decil I el 24,5% utilizaba internet para actividades de educación formal o capacitación versus un 42,8% del decil X; la proyección para el año 2020 era un 21,3% del decil I versus un 61,3% en el decil X. Ante tal escenario, el estudio concluye que resulta “imprescindible generar las condiciones necesarias para que todos y todas tengan la posibilidad de hacer uso de la red, con la mejor calidad posible, indistinta del uso que se requiera”.⁴⁰

Como se ha mencionado, la accesibilidad para efectos de garantizar el derecho a la educación debe considerar determinantes sociales que no se limitan al solo hecho de contar o no con acceso a internet. Según el Barómetro de la Brecha Digital Social –estudio realizado por una alianza entre la Universidad Adolfo Ibáñez, Con@cción y la Subsecretaría de Telecomunicaciones– un 78% de las personas encuestadas señaló presentar dificultades con la educación en línea. Entre las principales dificultades está la calidad de la conexión (es lenta, se cae o es inestable), la ausencia de empresas en el barrio que provean el servicio, la falta de espacio físico adecuado en el hogar o la carencia de un computador o dispositivos móviles.⁴¹ Uno de los aspectos preocupantes que se desprende de la encuesta, es la existencia de “estudiantes que ni siquiera tienen acceso a electricidad, porque viven en una toma o en zonas donde no hay tendido eléctrico”.⁴² A propósito de esto último, de acuerdo al Mapa de Vulnerabilidad Energética elaborado en 2019 por el Ministerio de Energía, en Chile hay 24.556 viviendas sin energía eléctrica, lo que equivale a 75.000 personas a nivel nacional.⁴³

37 Fundación País Digital y Centro de Estudios Digitales, *Brecha en el uso de internet. Desigualdad digital en el 2020*, p. 14.

38 *Ibíd.*, p. 24.

39 *Ibíd.*, p. 33.

40 *Ibíd.*, p. 58.

41 Universidad Adolfo Ibáñez, Subtel y Con@cción, *Resultados del barómetro de la brecha digital social*, 2021, p. 8.

42 *Ibíd.*, p. 12.

43 Ministerio de Energía, *Mapa de Vulnerabilidad Energética*, 2019, p. 12.

d) La desconfianza

Según los resultados de la Tercera encuesta online *#estamosconectados* de la Fundación Educación 2020, publicada en julio de 2021, un 58% de los apoderados y las apoderadas consultados/as prefieren mantener durante este año la educación a distancia, independiente de la situación sanitaria del país.⁴⁴ Resulta interesante remarcar que esta abstención a la presencialidad se da con mayor fuerza en apoderados y apoderadas de establecimientos educacionales particulares subvencionados (60%) y establecimientos municipales o SLEP (64%), mientras que en establecimientos particulares pagados es considerablemente inferior (21%).⁴⁵

Si bien las razones dadas por apoderados y apoderadas en este estudio son de diversa naturaleza (alto número de contagios en la comuna, falta de medidas sanitarias en el establecimiento educacional, desconfianza de que sus hijos o hijas respeten las medidas preventivas, entre otras), lo cierto es que existe actualmente un modelo híbrido de enseñanza (presencial / no presencial), donde la naturaleza del establecimiento educacional (particular pagado, particular subvencionado o municipal/SLEP) está siendo un factor determinante. Desde una perspectiva de derechos humanos, cuya base implica que el Estado garantice el derecho a educación, sin discriminación, a niños, niñas y adolescentes, se deben adoptar las medidas pertinentes tendientes a generar un escenario de mayor confianza en la comunidad escolar.⁴⁶ Asimismo, se deben fomentar los esfuerzos interinstitucionales dentro del gobierno, de modo tal que las políticas públicas en torno a la accesibilidad respondan a acciones conjuntas que permitan una visión integradora del problema, donde no solo es relevante el acceso a internet, sino que también acompañar ese proceso para que el uso de esta tecnología sea adecuado para los fines educativos de niños, niñas y adolescentes, comprendiendo, además, que la accesibilidad digital constituye un piso para el ejercicio de otros derechos, entre ellos, la educación.

En este sentido, se requiere por parte del Estado profundizar el estudio de accesibilidad desde una perspectiva de derechos humanos, integrando variables estratégicas de análisis que permitan, justamente, evaluar la realidad particular de grupos en situación de vulnerabilidad, el caso de niños, niñas y adolescentes, especialmente en escenarios complejos como, por ejemplo, la conectividad en el espacio rural.

44 Fundación Educación 2020, *Tercera Encuesta Online #estamos conectados*, julio 2021.

45 *Ibid.*

46 Cabe señalar que el Ministerio de Educación ha desarrollado acciones en materia de accesibilidad, entre ellas, la creación de la plataforma "Aprendo en línea", el envío de material pedagógico con apoyo de la FACH a 420.000 estudiantes, el desarrollo de la Biblioteca Digital Escolar, el adelanto de entregas de computadores a través de las Becas TIC o la conexión a internet de 3 mil aulas durante 2020.

2.2. Deserción escolar

a) Contexto y marco conceptual

Otro de los graves impactos de la pandemia de Covid-19 en el sistema escolar ha sido el incremento del riesgo de deserción, es decir, de estudiantes que han dejado de asistir a clases – presenciales y/o virtuales– por diversos motivos. A nivel continental, dada la situación generalizada de pandemia, la CIDH elaboró dos resoluciones respecto a la pandemia y los derechos humanos. Específicamente, respecto a la educación y la deserción escolar, la CIDH señaló en la Resolución 1/2020 que “los Estados deben disponer de mecanismos que permitan a los NNA seguir con el acceso a la educación y con estímulos que su edad y nivel de desarrollo requieran. [...] Asegurar que las niñas y los niños con algún tipo de discapacidad, puedan acceder a la educación en línea sin exclusiones, mediante sistemas de apoyo, estrategias de comunicación y contenidos accesibles”.⁴⁷ Por su parte, en la Resolución 3/2020 indicó que “para el goce pleno del derecho a la educación de las personas con COVID-19, bien por sufrir la enfermedad directamente o en el núcleo de sus familias, los Estados deben prever dentro de los diferentes niveles de sus sistemas educativos, la implementación de medidas que mitiguen la posible interrupción de los estudios y se enfoquen en la reducción del abandono de los mismos. Así como atenuar otras consecuencias derivadas directamente de la pandemia, tomando especialmente en consideración el papel de la escuela en los entornos más vulnerables, como proveedora de higiene, salud o alimentos”.⁴⁸

De manera general respecto a la deserción escolar, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado de Chile en 1990, establece, en su artículo 28, que “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar”.

Asimismo, hay que destacar lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N° 9, en relación a los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el sentido de que “los niños con discapacidad tienen el mismo derecho a la educación que todos los demás niños y disfrutarán de ese derecho sin discriminación alguna y sobre la base de la igualdad de oportunidades, según se estipula en la Convención. Con este fin, el acceso efectivo a la enseñanza de los niños con discapacidad debe garantizarse para

47 CIDH, Resolución 1/2020: Pandemia y derechos humanos en las Américas.

48 CIDH, Resolución 4/2020: Derechos humanos de las personas con COVID-19.

promover el desarrollo de “la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”.⁴⁹

Por último, es importante señalar que acorde al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado en 1989, “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria”. Por otra parte, según la ya mencionada Observación General N°13 del Comité DESC, “debe hacerse hincapié en que el goce del derecho a la educación fundamental no está limitado por la edad ni el sexo; se aplica a niños, jóvenes y adultos, incluidas las personas mayores. La educación fundamental, por consiguiente, es un componente integral de la educación de adultos y de la educación permanente. Habida cuenta de que la educación fundamental es un derecho de todos los grupos de edad, deben formularse planes de estudio y los correspondientes sistemas que sean idóneos para alumnos de todas las edades”.⁵⁰

Ahora bien, de acuerdo al Centro de Estudios del Ministerio de Educación, en el país se evidencia una disminución del -0,43% de matrículas en el período 2019-2020, porcentaje que representa una disminución de 15.725 estudiantes menos matriculados en relación al periodo anterior, entre 2016 y 2019.⁵¹ Una de las modalidades más afectada por esta dimensión de impacto es la educación especial de niños, niñas y adolescentes.⁵² Asimismo, la zona geográfica más impactada es la zona urbana respecto a la rural⁵³ y, en relación con el impacto de la deserción según género, se advierte una disminución mayor en la matrícula de mujeres respecto a la de los hombres.⁵⁴

Respecto al presente año, las cifras preliminares señalan que “39.498 niños y niñas no se matricularon en ningún establecimiento”.⁵⁵ Si bien estas cifras son menores a las proyecciones oficiales del MINEDUC,

49 Comité de los Derechos del Niño, OG N° 9: Los derechos de los niños con discapacidad, párr. 62.

50 Comité DESC, OG N° 13: El derecho a la educación, párr. 24.

51 Centro de Estudios MINEDUC, *Apuntes 13*, 2021.

52 Centro de Estudios MINEDUC, *Ibíd.* La matrícula en Educación Especial disminuyó en -2,01% entre el 2019-2020.

53 Centro de Estudios MINEDUC, *Ibíd.* “La matrícula disminuye en un 0,59% en establecimientos de zonas urbanas de 2019 a 2020, es decir, en 19.838 estudiantes (...) En las zonas rurales se observa un aumento de la matrícula en 2019 y 2020, correspondiente a 4.113 estudiantes (alza del 1,49%)”.

54 Centro de Estudios MINEDUC, *Apuntes 12*, 2021. “Para los años 2019 y 2020 existe una disminución para ambos sexos, aunque hay una baja más evidente en la matrícula de mujeres (0,52%) que en la de hombres (0,35%)”.

55 MINEDUC.cl: “Mineduc entrega detalles de cifras de deserción escolar 2021”, 5 de abril de 2021.

realizadas en octubre del año pasado, donde se preveía que la deserción escolar durante 2020 aumentaría un 43% respecto de los 186.723 NNA que se encuentran fuera del sistema escolar “según la tasa de prevalencia de la deserción”.⁵⁶ Aun así, es necesario profundizar en las medidas para mitigar la deserción y reinscripción escolar, focalizando las acciones en los grupos con mayores riesgos de interrumpir su trayectoria escolar.⁵⁷

b) Medidas adoptadas informadas por MINEDUC

Frente a las proyecciones pesimistas en este ámbito, MINEDUC estableció una serie de medidas con el objetivo de prevenir la interrupción anticipada de la trayectoria escolar y reintegrar a los y las estudiantes que se encuentran fuera de la escuela. Dentro de estas destacan, en primer lugar, la implementación de una Herramienta de Gestión de Contacto (HGC) que tiene como propósito monitorear la situación y participación de estudiantes en actividades escolares en contexto de educación remota, híbrida o presencial para identificar de manera oportuna a estudiantes en riesgo de desertar.⁵⁸

En segundo lugar, el Ministerio de Educación reforzó el Sistema de Alerta Temprana (SAT) con el propósito de identificar oportunamente estudiantes de séptimo básico a cuarto medio con riesgo de deserción escolar. La herramienta pretende (a partir de diversos datos administrativos como asistencia, promedio de notas o rezago que se entregan al establecimiento una vez que el director o la directora se haya inscrito en la plataforma) sistematizar la información respecto al 10% de estudiantes con riesgo de desertar. Cabe señalar que esta herramienta se encuentra disponible para instituciones de educación públicas y particulares subvencionados, desde el segundo semestre de 2020.⁵⁹

Sumada a las medidas descritas, el Ministerio de Educación convocó a una mesa técnica de expertos y académicos que, durante junio y julio de 2020, trabajó en la elaboración de un documento que sistematiza 15 propuestas para prevenir el término anticipado del ciclo

56 MINEDUC, *Efectos de la suspensión de clases presenciales en contexto de pandemia por COVID-19*, mayo de 2021.

57 CEPAL-UNESCO, *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*, agosto de 2020.

58 La HGC consiste en una planilla Excel que recoge información, ingresada mensualmente, sobre la participación de todos los estudiantes de un establecimiento en actividades educativas y la asistencia escolar. Además, permite ingresar otro tipo de información relevante para detectar riesgos de deserción, como condiciones que influyen en el aprendizaje o en el bienestar emocional del educando. Esta información debe ser cargada en el Sistema de Información general de estudiantes y, en el caso de ser ingresada dentro de las dos primeras semanas tras a su publicación a fines de cada mes, “el colegio recibe un reporte automático que resume los datos levantados en ese mes, identifica estudiantes en riesgo y entrega líneas de acción”. MINEDUC, *Herramienta de Gestión de Contacto (HGC)*, 2021.

59 MINEDUC, *Guía de usuario: Sistema de Alerta Temprana (SAT)*, 2021.

escolar de estudiantes con mayores riesgos de deserción. Las propuestas de este documento se organizan en tres ejes: 1) Fortalecer sistemas de detección oportuna de estudiantes en riesgo de exclusión escolar; 2) fortalecer el trabajo con los sostenedores y en red para enfrentar la multicausalidad de la exclusión escolar; y 3) fortalecer programas existentes de reinserción, reingreso y retención escolar.⁶⁰

c) La deserción propiamente tal

La deserción escolar es un proceso de desencuentro progresivo de los y las estudiantes con el sistema escolar.⁶¹ Por el hecho de manifestarse en forma “progresiva”, su detección oportuna resulta crucial. En este sentido, la deserción no debe ser únicamente calculada a través de la variación de la matrícula, sino también mediante índices que midan la desvinculación de los y las estudiantes matriculados/as. Respecto a este punto, no existen datos oficiales sistematizados provenientes de ninguno de los mecanismos antes mencionados, que permitan medir la deserción en términos de desencuentro progresivo, lo que tampoco da la posibilidad de conocer los factores concretos que han implicado la interrupción de la trayectoria escolar, desde los últimos meses hasta el presente.

A nivel teórico se han identificado múltiples factores, tanto intra como extraescolares, que influyen en el término anticipado de las trayectorias educativas, los que debido a la crisis sanitaria a causa de la pandemia de la Covid-19, se ven intensificados.⁶² Asimismo, cabe señalar que los y las estudiantes pertenecientes a grupos históricamente en situación de vulneración tienen mayor riesgo de desertar del sistema escolar, puesto que los factores de riesgo se acrecientan e impactan de manera más intensa en estas poblaciones con la pandemia.⁶³ Así las cosas, se identifican cuatro factores de riesgo posibles que se acrecientan a causa de la crisis sanitaria: la interrupción prolongada de clases presenciales, la falta de acceso a la tecnología, la crisis económica familiar y las labores de cuidado y reproducción.⁶⁴

Las consecuencias de la interrupción de la trayectoria escolar repercuten de diversas formas en la vida de un estudiante en situación de deserción: genera un déficit en el aprendizaje, implica una disminución de los espacios de socialización, exacerba las desigualdades estructurales educativas y sociales, incrementa el riesgo de caer en una situación de

60 MINEDUC, *Propuestas Mesa Técnica para la prevención de la Deserción Escolar*, 2020.

61 María Teresa González, “Absentismo y abandono escolar: una situación singular de la exclusión educativa”, *REICE., Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4, núm. 1, 2, 2006.

62 Centro de Estudios MINEDUC, *Deserción escolar: factores de riesgo y prácticas de prevención en contexto de pandemia*, 2020.

63 CEPAL-UNESCO, op. cit., p. 15.

64 Centro de Estudios MINEDUC, op. cit.; CEPAL-UNESCO, op. cit.

pobreza y constituye una vulneración al derecho a la educación respecto a sus múltiples dimensiones y aspectos. La interrupción prolongada de clases presenciales, además de ser una causa de deserción escolar, impacta directamente en el proceso de aprendizaje y, por tanto, en los objetivos de dicho proceso trazados por nivel, pese al gran esfuerzo de los y las profesores/as durante este tiempo de modalidad virtual. Para enfrentar dicha situación, el MINEDUC realizó un ajuste curricular adaptando y priorizando objetivos de aprendizaje imprescindibles para el proceso de enseñanza-aprendizaje. Esta priorización curricular se focalizó en el Currículo nacional de la educación regular desde educación parvularia a 4° medio, incluyendo el Plan de formación general para 3° y 4° medio. Además, se incluyeron todas las asignaturas: Lengua, Matemáticas, Ciencias, Historia Geografía y Ciencias Sociales, Educación Ciudadana, Artes, Educación Física y Salud, Inglés, Filosofía y Lengua Indígena. También se focalizó el plan diferenciado de la formación técnico profesional (35 especialidades) y la educación para jóvenes y adultos. Si bien se reconoce la inclusión de la educación para jóvenes y adultos –una de las modalidades donde ha tenido mayor impacto la deserción escolar–, preocupa la ausencia de planes pedagógicos y sistemas de apoyos adaptados a la contingencia de pandemia, respecto a la Educación especial. Esto, a la luz de la dimensión de adaptabilidad del derecho de educación y teniendo en consideración –tal como se señaló– que es el segundo grupo que ha sufrido mayor impacto en lo que se refiere a la tasa de deserción escolar, y en general en el terreno educacional, a raíz de la pandemia de Covid-19.⁶⁵

En relación con la falta de acceso, uso y aprovechamiento de la tecnología digital como factor de deserción escolar, hay que tener presente lo indicado respecto a la dimensión de impacto de accesibilidad desarrollado en este capítulo. Del mismo modo, hay que señalar que las barreras para el acceso, uso y aprovechamiento de tecnología digital implican un acceso desigual a las plataformas de aprendizaje, lo que tiene un impacto directo en la deserción escolar. Se puede establecer, entonces, con claridad, una relación entre los grupos que exhiben más desventajas en el acceso, uso y aprovechamiento de la tecnología digital con las tasas de deserción escolar, muy en especial entre los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad. Este último es uno de los grupos con más barreras de acceso en las telecomunicaciones, a pesar de que no existen estadísticas concretas respecto al acceso a las tecnologías de la información y comunicación de otros grupos en situación

65 Francisco Javier Murillo y Cynthia Duk, "El Covid-19 y las Brechas Educativas", *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, vol.14 no.1, 2020.

de vulnerabilidad.⁶⁶ En ese sentido, preocupa la falta de información relativa al acceso a recursos tecnológicos educativos destinados a los procesos de enseñanza-aprendizaje de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad. En la información solicitada para la elaboración de este capítulo no se consigna ningún dato al respecto.

El acceso, uso y aprovechamiento de la tecnología digital no es el único factor de riesgo que se traduce en interrupción de la trayectoria escolar, sino, tal como se señaló, las crisis económicas familiares también inciden directamente en la deserción, ya que, a veces, todos los integrantes de una familia, incluyendo a los que están estudiando, se pueden ver forzados a generar ingresos económicos.⁶⁷ A pesar de que las barreras tecnológicas han sido un factor importante en el acceso y permanencia en la educación, respecto a la deserción escolar se evidencia que, en zonas con mayor conectividad –es decir, las zonas urbanas que cuentan con un 81,0% de usuarios de internet, en comparación a las rurales con un 57,9%–⁶⁸ hay una mayor tasa de deserción escolar. Esta situación se explica por diversas razones, entre ellas las crisis económicas familiares, por lo señalado con anterioridad. En este aspecto, es preciso consignar que “Chile enfrenta en 2020 una de las peores crisis económicas de su historia y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que el PIB del país se contraerá un 6%. La caída del producto debido a la crisis social que se inició en el último trimestre de 2019 continuó con el debilitamiento de la actividad económica en los primeros meses de 2020”.⁶⁹ Para establecer un vínculo entre esta crisis y el eventual aumento del trabajo infantil, que es una de las causas de deserción escolar, se envió una solicitud de información a la Subsecretaría del Trabajo, respecto a la variación de la tasa de trabajo infantil en el periodo 2015-2021. Este organismo, mediante el Oficio N°707-3, del 7 de junio del presente,⁷⁰ informó que los datos disponibles sobre trabajo infantil se remontan a 2012 y que no existe actualización de esta información a la fecha. Esta situación es sumamente preocupante, toda vez que la crisis sanitaria y económica podría exacerbar “las vulnerabilidades ya existentes, incluyendo un mayor riesgo de matrimonio infantil, trabajo infantil y embarazo adolescente”.⁷¹ Además, los datos de la variación del trabajo infantil resultan fundamentales para orientar las políticas públicas educativas

66 Yolanda Martínez, Marco Vega y Susana Mata, *Diagnóstico sobre las brechas de inclusión digital en Chile*, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Desarrollo Social y Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2020.

67 CEPAL-UNESCO, op. cit., p. 15.

68 Fundación País Digital y Centro de Estudios Digitales, op. cit., p. 42.

69 CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020, 2021*.

70 Subsecretaría del Trabajo, Oficio N° 707-3, 7 junio de 2021.

71 CEPAL, *La pandemia por la COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe. Nota Técnica N° 1*, p. 3.

desde una perspectiva de derechos humanos, y sobre todo en materia de retención y reinserción escolar.

Aunado a lo anterior, a pesar de que los hombres se encuentran más desconectados digitalmente que las mujeres, 23% y 20% de desconexión, respectivamente,⁷² son las mujeres quienes exhiben mayores cifras de deserción escolar respecto a los hombres, tal como se señaló al principio de este apartado. Al respecto, cabe precisar que, según la CEPAL-UNESCO, “la experiencia muestra que las emergencias sanitarias se caracterizan por impactos diferenciados dependiendo del género”.⁷³ En este sentido, la existencia de una tasa mayor de deserción escolar en mujeres puede responder al aumento de labores de cuidado y trabajo reproductivo no remunerado, y exacerbado en el contexto de pandemia, lo que implicaría un impacto en el aprendizaje graficado en el abandono de la trayectoria escolar.

De este modo, a pesar de que las dificultades en el acceso, uso y aprovechamiento de la tecnología digital como causa de deserción escolar puede explicar la deserción en el grupo de la educación para adultos y jóvenes en modalidad de continuidad de estudios, este no es el único factor que explica la deserción escolar a la luz de los datos analizados. Como vimos, a pesar de que la zona urbana tiene mayor conectividad a internet que la zona rural, es precisamente en esas zonas donde se presentan mayores índices de deserción. Asimismo, a pesar de que las mujeres están levemente más conectadas que los hombres, tal como se señaló, son las niñas y mujeres las que más interrumpen su trayectoria escolar. Dada la complejidad de los antecedentes analizados, se hace necesario que el Estado sistematice los datos de la Herramienta de Gestión de Contacto y del Sistema de Alerta Temprana para evidenciar las razones que –más allá de la conectividad digital– están llevando a niños, niñas y adolescentes a interrumpir su ciclo escolar. Además, resulta necesario profundizar en las medidas de deserción y reinserción escolar, focalizando las acciones en los grupos con mayores riesgos de interrumpir su trayectoria escolar, como lo son los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad pertenecientes a escuelas especiales.

2.3. Impacto del cierre de establecimientos en otros derechos de niños, niñas y adolescentes

Los espacios educativos no solo cumplen un rol pedagógico, de cuidados y de enseñanza, sino también constituyen un espacio en el cual muchas/os niñas, niños y adolescentes pueden satisfacer otros derechos

72 Colegio de Ingenieros de Chile A.G., *Desconexión y brecha digital en Chile durante la epidemia COVID-19*, p. 3.

73 CEPAL-UNESCO, op. cit., p. 15.

humanos, tales como el derecho a la alimentación o el derecho a la salud y al bienestar emocional. En este apartado analizaremos las medidas adoptadas por las autoridades debido al cierre de escuelas, producto de la pandemia de la Covid-19.

a) Derecho a una alimentación adecuada

El derecho a la alimentación está reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al establecerse en su artículo 11 “que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluida la alimentación, vestimenta y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. De manera más específica, en la Observación General N°12 del Comité DESC, se aborda el derecho a una alimentación adecuada, estableciéndose que: “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada” y “la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”.⁷⁴

De este modo, los Estados Parte deben tomar las medidas apropiadas para asegurar el acceso y la disposición a una alimentación adecuada. Se incluye aquí el deber de protección que tiene el Estado para impedir que terceras partes lo afecten (empresas privadas, grupos u otras personas) como, también, la obligación de suministrar alimentos, en especial, a personas que no puedan hacerlo por sí mismas, como, por ejemplo, las personas en situación de vulnerabilidad psicosocial.⁷⁵

En Chile hay niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad psicosocial que pueden acceder a una alimentación básica gracias a que asisten a establecimientos educacionales en donde se les satisface este derecho. En ese sentido, la educación remota puede afectar el estado nutricional de niños, niñas y adolescentes, deteriorando un aspecto clave para su neurodesarrollo.⁷⁶ El organismo responsable en nuestro país de facilitar el ingreso y permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescente en condición de desventaja social, económica, psicológica o biológica es la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Respecto al derecho a la alimentación y el cierre de las escuelas, la medida central informada por este organismo durante la pandemia de Covid-19 fue mantener el Programa de alimentación para los y las

74 Comité DESC, OG N°12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párr. 8.

75 ONU, *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto informativo n°34.

76 Latercera.com: “Crecer encerrados: el efecto de la pandemia en niños, adolescentes y jóvenes”, 16 de abril de 2021.

estudiantes beneficiarios/as mediante la entrega de canastas de alimentos.⁷⁷ A partir de ello, se realizaron alianzas con municipios y sostenedores de establecimientos educacionales para organizar la entrega de este servicio en todas las regiones del país, se capacitó al personal encargado y se establecieron protocolos e instrucciones de orden sanitario para la entrega del servicio, entre otras medidas relacionadas.⁷⁸

Hasta el 30 de junio de 2020, y según información de la página web institucional, JUNAEB ha cumplido 6 ciclos de entrega de canastas de alimentos, distribuidas a 1.844.127 estudiantes de 12.582 establecimientos educacionales.⁷⁹ Estas cajas están destinadas a cubrir las necesidades nutricionales de un estudiante (desayuno y almuerzo) por 15 días. El Director Nacional de JUNAEB, Jaime Tohá, sostuvo al respecto que “nuestro objetivo es continuar siendo un apoyo en el proceso educativo y de desarrollo de los estudiantes de Chile, y así ha sido durante la pandemia, no sólo con las canastas, sino también con la entrega de computadores, la beca de alimentación de educación superior, los programas de salud, entre otros beneficios”.⁸⁰ En ese marco, las autoridades señalan que para asegurar la entrega de alimentos a los estudiantes que lo requerían, JUNAEB distribuyó más de 123 mil toneladas de alimentos.⁸¹

El acceso a la alimentación entendida como un derecho humano no se agota en el aporte calórico de los alimentos, sino que cobra relevancia el contenido nutricional de estos y las necesidades alimentarias, tal como lo han recomendado organismos internacionales como la OMS,⁸² además del Comité DESC. En Chile, la canasta diseñada para los tres niveles de enseñanza (transición, básica y media) contempla frutas, verduras y legumbres, entre otros productos, y aporta en promedio 900 calorías diarias, 11% de nutrientes y 30% de grasa.⁸³ Si bien algunos de los alimentos incluidos en la actual canasta contienen una considerable cantidad de calorías al día por persona, conllevan un bajo aporte nutricional, lo que disminuye su costo; “mientras que los alimentos con alto aporte nutritivo, como carnes, pescados, frutas y verduras, encarecen el costo”.⁸⁴ De esta forma, las canastas cumplen con el mínimo calórico, pero no el nutricional adecuado, y esto tiene como resultado que una parte de la población estudiantil esté con

77 Respuesta a solicitud de información N°AJ009T-0002597, mediante carta N°000736, 25 de junio de 2021.

78 *Ibíd.*

79 Junaeb.cl: “JUNAEB ya ha entregado más de diez millones de canastas de alimentos a estudiantes durante la pandemia”, 30 de julio de 2020.

80 *Ibíd.*

81 *Ibíd.*

82 OMS, *Alimentación Sana*, 31 de agosto de 2018.

83 Junaeb.cl: “Canastas Individuales por región”, 17 de febrero de 2021.

84 Elmostrador.cl: “Canasta básica e inequidad alimentaria”, 21 de mayo de 2021.

déficit alimentario.⁸⁵ En dicho sentido, un estudio de 2020, realizado por la JUNAEB, denominado “Mapa Nutricional 2020”,⁸⁶ revela una realidad preocupante en Chile: más de 19.000 estudiantes de todo Chile mostraron señales de desnutrición en 2020, es decir, que los índices de masa corporal para la edad (IMC) están 2 puntos o más, por debajo de lo considerado normal. La prevalencia de la desnutrición ha fluctuado entre 1,7% y 2,2% desde 2009. Sin embargo, en 2020 se detectó un alza de 0,8 puntos porcentuales de desnutrición en niños, niñas y adolescentes pertenecientes a la población escolar.⁸⁷ A propósito de esto, el director del Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), Francisco Pérez Bravo, en una entrevista comentó que “están apareciendo focos de desnutrición en grupos vulnerables y teníamos erradicado ese problema”,⁸⁸ añadiendo que “lo que se ha producido es algo que la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) define muy bien como inseguridad alimentaria, que es la incapacidad de solventar en forma correcta las necesidades alimentarias de la población y en eso entra la carencia de alimentos, en el caso de que sean deficitarios, o malos alimentos, con productos ultra procesados que van a potenciar la obesidad en los grupos que los consumen”.⁸⁹

b) Derecho a la salud y bienestar socioemocional

La pandemia y los confinamientos han traído consigo una serie de consecuencias perjudiciales para la salud mental de las personas. Uno de los grupos más afectados ha sido el de niños, niñas y adolescentes,⁹⁰ quienes ven mermada su capacidad de desarrollo personal y socioemocional a raíz del cierre de escuelas y universidades, la escasa interacción con sus pares, así como también el contexto en sus entornos familiares que, muchas veces, propicia miedo e inseguridad. Respecto a los niños y niñas, María Victoria Peralta, Premio Nacional de Educación 2019, señala que lo más preocupante es el poco desarrollo psicoemocional y social que están teniendo, más que las pérdidas en el aprendizaje curricular: “los contenidos son recuperables, pero aprender a compartir y a confiar en otros es más complejo”.⁹¹

85 *Ibíd.*

86 JUNAEB, *Mapa Nutricional 2020*.

87 Ciper.cl: “19 mil escolares con señales de desnutrición: las historias que se viven en las escuelas donde aumentaron los casos”, 6 de mayo de 2021.

88 Latercera.com: “Director del INTA ‘están apareciendo focos de desnutrición en grupos vulnerables y teníamos erradicado ese problema’”, 23 de abril de 2021.

89 *Ibíd.*

90 Sondeo de Unicef, *El impacto del COVID-19 en la salud mental de adolescentes y jóvenes, 2020*.

91 Latercera.com: “Crecer encerrados: el efecto de la pandemia en niños, adolescentes y jóvenes”, 16 de abril de 2021.

El derecho a la salud mental es parte del derecho a la salud, tal como se ha establecido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, y en relación a este artículo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General N° 14, establece que el derecho a la salud no se limita a la atención de salud o el derecho a estar sano, sino que “debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”.⁹² Asimismo, es importante destacar que este derecho también contempla el “acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud”.⁹³

En ese marco, uno de los datos preocupantes, arrojados por el Ministerio de Educación, revela que entre los preescolares el 60% está más irritable que antes, y el 40% tiene menos tolerancia a la frustración.⁹⁴ Asimismo, respecto de los y las adolescentes, más del 40% dice haberse sentido mal genio muchas veces, o todo el tiempo durante el año pasado. En 3° medio, el 60% dijo que tenía pocas ganas de hacer cosas, siendo mayoritariamente mujeres las que expresaron este sentimiento.⁹⁵ De igual forma, acorde con un estudio realizado por Unicef, respecto de la salud mental de adolescentes, el 43% de las mujeres se siente pesimista frente al futuro, en comparación al 31% de los hombres participantes.⁹⁶

Estos preocupantes indicadores se explican, en parte, porque los establecimientos educacionales constituyen no solo un espacio de aprendizaje y educación, sino que son centros de interacción social, de construcción identitaria y biográfica,⁹⁷ en el que se aprenden diversas habilidades emocionales y psicosociales, que se han visto enormemente menoscabadas por la educación remota. En ese sentido, en nuestro país se han implementado algunas medidas relacionadas con el derecho a la salud mental, vinculadas con la educación escolar, que mencionaremos a continuación.

El Ministerio de Educación, a través de la JUNAEB, reactivó programas de salud en escuelas públicas y colegios particulares subvencionados, que buscan ayudar al desarrollo de los y las estudiantes en pandemia, como también intentan prevenir la deserción escolar. Estos planes están divididos en cuatro áreas temáticas: servicios

92 Comité DESC, OG N°14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 9.

93 *Ibíd.*, párr. 11.

94 *Latercera.com*: “Crecer encerrados: el efecto de la pandemia en niños, adolescentes y jóvenes”, 16 de abril de 2021.

95 *Ibíd.*

96 Sondeo Unicef, *Ibíd.*

97 Pedro Núñez y Lucía Litichever, “Ser joven en la escuela: Temporalidades y sentidos de la experiencia escolar en la Argentina”, *Psicoperspectivas*, 15(2), 2016, pp. 90-101.

médicos, salud oral, programas psicosociales, y habilidades para la vida.⁹⁸ A los que se añaden modalidades específicas, según el tipo de intervención y la etapa del “Plan Paso a Paso”, de manejo estatal de la pandemia, en que se encuentre la comuna donde se localiza el establecimiento educacional. La directora Subrogante de JUNAEB, Antonella Gilbert, explicó que “se ha innovado con capacitación de telemedicina, para que los padres ayuden a pesquisar en el hogar si es que un niño presenta algún problema de columna o auditivo y entregue la alerta a su colegio para realizar la intervención de manera oportuna”.⁹⁹ En dicho sentido, los planes de salud involucran la indagación y colaboración de los padres y apoderados para verificar los estados de salud de los niños y jóvenes.

Una de las iniciativas específicas de mayor interés a la luz del derecho a la educación y del impacto emocional que la pandemia puede generar en niños, niñas y adolescentes, es el Programa Escuelas Saludables para el Aprendizaje, impartido por el MINEDUC junto a la JUNAEB, que se implementó durante el verano de 2021. Consistió en un espacio de recreación integral donde, a partir de un enfoque de recreación educativa, se promueven hábitos de vida saludable vinculados a la actividad física, alimentación sana, prevención de consumo de drogas y convivencia escolar. Además, cuenta con alimentación completa proporcionada por el Programa de Alimentación Escolar (PAE).¹⁰⁰ No obstante, de acuerdo con lo informado por el MINEDUC en marzo de este año, el programa solo se implementó en seis colegios de la Región de Valparaíso y en uno de Putre, de la Región de Arica y Parinacota.¹⁰¹

Otra de las medidas implementadas por el MINEDUC dentro del plan “Chile Recupera y Aprende”, fue el material de apoyo denominado “Kit de apoyo emocional” enviado a los docentes de las escuelas que reciben aportes del Estado. Su objeto es otorgar herramientas a las y los docentes para la realización de actividades en clases que ayuden a conocer y manejar las emociones de las y los estudiantes, en el contexto del retorno a clases presenciales.

Otra política impulsada por los ministerios de Educación y de Salud, en el marco del retorno a clases presenciales, es la capacitación a docentes e integrantes de equipos directivos en “primera ayuda psicológica”. El propósito es otorgar herramientas para ayudar a personas que se encuentran con altos niveles de estrés, angustia y tristeza, y

98 Mineduc.cl: “Mineduc reactiva Programas de Salud en escuelas y anuncia plan para no interrumpir las prestaciones de los estudiantes por retroceso en las comunas”, 18 de marzo de 2021.

99 *Ibid.*

100 *Ibid.*

101 *Ibid.*

proporcionar estrategias de ayuda psicológica y emocional, con el fin de ayudar a sus estudiantes, a sus compañeros de trabajo y a sí mismos, en el manejo del impacto psicológico que ha generado la pandemia. El curso, consiste en ocho módulos que se auto administran y una Guía de Trabajo, con 20 actividades que se desarrollan de acuerdo con el nivel de avance que tenga cada participante.¹⁰²

Si bien las iniciativas mencionadas tienen como objetivo atender uno de los impactos que ha tenido la pandemia en la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, estas aún resultan parciales en su alcance, por lo que se requiere ampliar la cobertura de estos programas con el propósito de atender esta problemática de manera universal y sin discriminación, dirigiéndose a todos los niños, niñas y adolescentes.

4. CONCLUSIONES

La pandemia producto de la Covid-19 ha tenido una serie de impactos en diversos derechos humanos, entre ellos, el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, quedando fuertemente graficado, en marzo de 2020, con el cierre de los establecimientos educacionales. El presente capítulo se centró en los impactos que dicha medida generó en niños, niñas y adolescentes respecto a tres dimensiones específicas: en la accesibilidad al sistema educacional, en la deserción escolar y en otros derechos interdependientes a la educación, como el derecho a la alimentación y a la salud.

En cuanto a la accesibilidad, si bien producto de la pandemia la cantidad de hogares conectados a internet fijo aumentó, es posible identificar un aumento de la brecha digital entre el mundo urbano y rural. En materia de deserción escolar, se evidencia una disminución del -0,43% de matrículas en el período 2019-2020, porcentaje que representa una disminución de 15.725 estudiantes menos matriculados con relación al periodo anterior, entre 2016 y 2019. Dada esta situación, es necesario que se levanten y sistematicen datos oficiales sobre los factores concretos de deserción escolar a causa de la pandemia de la Covid-19 con el propósito de que se elaboren medidas específicas de reinserción. Finalmente, desarrollamos un acápite sobre la afectación a otros derechos. Por una parte, respecto al derecho a la alimentación, existe un llamado de alerta en torno al aumento de la desnutrición infantil, fenómeno erradicado hace décadas de nuestro país; mientras que, por otra parte, respecto al derecho a la salud mental de niños, niñas y adolescentes, se evidencia que la ausencia

102 Mineduc.cl: "Ministerios de Educación y Salud capacitan a docentes para prestar apoyo psicológico a estudiantes", 22 de julio de 2021.

de la presencialidad en los establecimientos educacionales a raíz de la pandemia, ha tenido consecuencias en aspectos psicoemocionales y de convivencia social, donde los esfuerzos del Estado no han sido suficientes para garantizar este derecho acorde a sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

5. RECOMENDACIONES

1. El Poder Ejecutivo debe profundizar en políticas de telecomunicaciones que faciliten un acceso universal a internet, principalmente en aquellas zonas más alejadas o donde no existan entes privados que provean dichos servicios, para permitir el acceso idóneo de niños, niñas y adolescentes, y sus familias, a las modalidades online de enseñanza.
2. MINEDUC debe levantar y sistematizar información sobre factores concretos de deserción escolar a causa de la pandemia de Covid-19 y generar un plan de reinserción en función de ese diagnóstico. Dicho ejercicio debe desarrollarse desde una perspectiva de derechos humanos, incluyendo un enfoque de género y no discriminación.
3. El Poder Ejecutivo debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la presencialidad de niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educacionales, resguardando las medidas sanitarias pertinentes y asegurando, a través de las herramientas idóneas, el derecho a la educación sin discriminación de ningún tipo para aquellos que por distintos motivos continúen bajo una modalidad a distancia.
4. MINEDUC debe desarrollar un diagnóstico de las razones que explican las altas disminuciones de estudiantes beneficiados, durante el primer semestre de 2021, de los programas “Yo elijo mi PC” y “Me conecto para aprender”, a efectos de garantizar a los/as estudiantes el acceso a las herramientas tecnológicas adecuadas para su proceso de enseñanza, principalmente para quienes están en modalidad a distancia.
5. El Poder Ejecutivo debe desarrollar metodologías de levantamiento de información estadística en materia de accesibilidad a internet, que permita desarrollar diagnósticos certeros, en especial integrando variables desagregadas sobre grupos de especial protección.
6. MINEDUC debe generar un sistema de apoyo educativo integral que se haga cargo de las consecuencias del cierre de las escuelas y la educación remota, dirigido a las escuelas especiales y a niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.

7. El Poder Ejecutivo debe, a través de las diversas instancias competentes, actualizar las cifras sobre trabajo infantil que afecta a niños, niñas y adolescentes en el país, de conformidad al Convenio N° 182 sobre trabajo infantil de la OIT.
8. JUNAEB debe adecuar la canasta de alimentación a las necesidades alimentarias de los y las estudiantes escolares.
9. El Poder Ejecutivo debe, a través de las diversas instancias competentes, implementar de manera universal programas dirigidos a la educación emocional y psicosocial de niños, niñas y adolescentes.

