

## CRISIS #3

### Propuesta #1: Importancia de evitar la suspensión de las clases presenciales

---

#### NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

**Asegurar la continuidad de los servicios educativos para revalidar la importancia de la educación como pilar sobre el que se estructura la convivencia social**

Existe amplia evidencia académica que destaca la importancia del tiempo que los estudiantes permanecen en las escuelas para su desarrollo social y emocional, su salud mental, su aprendizaje, y los futuros ingresos laborales y desarrollo económico de los países. En Chile, el Diagnóstico Integral de Aprendizaje de la Agencia de Calidad de la Educación reveló que el 80% de los alumnos de 4° básico aprenden a expresar sus sentimientos y emociones en clase. Bellei (2009) estimó que la jornada escolar completa, implementada en 1996, mejoró significativamente los resultados en el SIMCE de lenguaje y matemáticas. Izquierdo y Ugarte (2023) calculan que la pérdida de aprendizaje de entre 0,8 y 1,2 años podría reducir el PIB chileno entre un 3,7% y 5,5% en los próximos 80 años.

A pesar del consenso sobre la importancia de la apertura de los colegios para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, en Chile la suspensión de clases es un fenómeno cada vez más común. Algunas causas recurrentes son la falta de agua potable

#### *Trabas, tensiones y percepciones instaladas*

- El debate educacional es uno especialmente sensible, y que se constituye frecuentemente como el centro de la retórica política y la atención ideológica. Dos relatos han sido excesivamente protagónicos en materia educativa:
  - Por un lado, quienes han puesto sus prioridades en elementos ajenos al quehacer pedagógico o a los desafíos de la educación primaria y secundaria. La gratuidad universitaria, la condonación del CAE, el pago de la deuda histórica o la oposición a las pruebas estandarizadas han

reemplazado en la agenda al desarrollo educativo de niños, niñas y adolescentes.

- En el otro lado del eje político ha habido por momentos un excesivo foco en los límites que se le deben poner al Estado como actor del sistema educativo. El derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, con todo lo relevante que es, ha primado por sobre las preocupaciones en torno a cómo mejorar la experiencia educativa de cientos de miles de niños que dependen de la educación pública en Chile.
- No es de extrañar entonces que en el debate público y al interior de los hogares pareciera vivirse una **relativización de la importancia de la educación**, de la experiencia en el aula, y de la relación pedagógica entre educadores y niños que no contribuye al esfuerzo por transformar la educación en la materialización del anhelo de una verdadera igualdad de oportunidades. Quizás la máxima expresión de esto se vivió durante la pandemia, con el prolongado cierre de los colegios y la baja relevancia que tuvo esto en el debate público.
- Existe abundante evidencia que destaca la importancia del tiempo que los estudiantes pasan presencialmente en la escuela para su aprendizaje, así como para su salud mental y su desarrollo social y emocional. Por años la implementación de medidas para asegurar y promover la asistencia continua de los estudiantes ha sido tema destacado en la agenda educativa de la OCDE (OECD 2019). **A pesar del consenso sobre lo relevante que es la apertura de los colegios para el desarrollo de los niños y adolescentes, llama la atención la facilidad y frecuencia de la suspensión de clases en Chile.**
- **Chile destacó como el país de la OECD con el mayor número de días de cierre de colegios durante la pandemia del Covid-19.** Durante este periodo, las escuelas chilenas estuvieron cerradas por un total de 259 días lectivos, sin contar vacaciones, festivos ni fines de semana. De estos días, 147 corresponden al año 2020 y 112 al año 2021 (OECD 2022).
- Y esta mayor tolerancia a la suspensión de clases presenciales está lejos de ser un hecho aislado. En noviembre del 2021, la Fundación Amulén publicó una encuesta a distintos establecimientos educacionales en zonas rurales del país sobre su acceso a agua potable y su efecto sobre la suspensión de clases. La encuesta estima que **581 establecimientos rurales (un 17% del total) deben cancelar las clases más de 5 días al año por cortes en el abastecimiento de agua** (Amulén 2022).

- **El Colegio de Profesores recurre frecuentemente a paros como herramienta de negociación o presión** hacia las autoridades gubernamentales, a pesar del impacto directo que esto tiene en los estudiantes. Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet en 2015, esta organización promovió una paralización que se extendió por 8 semanas en rechazo al proyecto de ley de carrera docente. En 2019, bajo la presidencia de Sebastián Piñera, las paralizaciones motivadas por la deuda histórica y la doble evaluación se prolongaron por 51 días. Otro ejemplo es la situación vivida el año pasado en la región de Atacama, donde, según un informe de la Defensoría de la Niñez, los estudiantes de establecimientos dependientes del Servicio Local de Atacama perdieron 78 días de clases debido a cierres no autorizados de las escuelas.
- **Las decisiones de suspender clases debido a riesgos para la seguridad de quienes integran las comunidades educativas están incrementándose de manera alarmante.** Balaceras, amenazas, “narco- funerales” y otros delitos graves obligan a interrumpir el funcionamiento de miles de establecimientos, creando una permanente sensación de inseguridad en el contexto educativo.
- La realización de elecciones conlleva la pérdida de entre 2 y 3 días de clases en miles de establecimientos educacionales a lo largo del país. Si bien esto no es algo que ocurra únicamente en nuestro país, no debería ser la única solución, ya que los locales de votación podrían establecerse prioritariamente en municipios, estadios u otros edificios alternativos.
- Desde Pivotes, consideramos que es urgente revisar hasta qué punto como sociedad hemos normalizado la suspensión de clases. Creemos que es fundamental cuestionar nuestras prácticas actuales y trabajar para garantizar la **continuidad del servicio educativo**, protegiendo así el derecho fundamental a la educación de los estudiantes de nuestro país.

## *Algunos antecedentes y datos*

### **Impacto sobre el desarrollo socioemocional de los alumnos**

- El prolongado cierre de colegios durante la reciente pandemia dejó en evidencia lo **importante que es para los niños y adolescentes las rutinas, las interacciones sociales y el juego para el manejo del estrés.** A nivel mundial, un estudio de Retamal (2022) realiza una revisión bibliográfica sobre el efecto del encierro en la salud emocional de los niños y adolescentes. Encuentra una alta presencia de

artículos que hablan del aislamiento, soledad y cambios en hábitos de los alumnos asociados al confinamiento y cierre de escuelas, generando trastornos como depresión y ansiedad.

- A nivel nacional, Larraguibel et al. (2021) estudiaron el efecto de la pandemia en estudiantes entre 4 y 11 años de edad, a través de una encuesta a padres de 46 establecimientos públicos pertenecientes a 3 comunas vulnerables de la Región Metropolitana. Un 20,6% de los estudiantes evolucionaron de no presentar síntomas a reportar “estar triste”, un 29,5% a declarar “falta de ganas, incluso para hacer actividades que le gustan” y un 26,9% a reportar problemas para dormir.
- Más allá de los efectos negativos que trajo la pandemia sobre la salud mental de los niños, en que el cierre de colegios tuvo una acción relevante, los mismos alumnos en Chile reportan que en el colegio desarrollan sus habilidades socioemocionales. En el Diagnóstico Integral de Aprendizaje de la Agencia de Calidad de la Educación 2021, **el 80% de los alumnos de 4° básico señaló que en el aula de clases les enseñan a expresar sus sentimientos y emociones.**

### Impacto de la pérdida de clases sobre los aprendizajes y el bienestar económico

- En los distintos niveles educativos, las alteraciones en los días de clases presenciales implican la pérdida de un ambiente estimulante para los aprendizajes. Existen varios estudios empíricos que estiman el **impacto concreto de perder clases sobre los resultados académicos.**
- Sanz & Tena (2023) exploraron el impacto de una reforma educacional que redujo en dos semanas el calendario escolar de las escuelas públicas en Madrid, manteniendo inalterados los contenidos abarcados por el currículum. Los autores estimaron que **la reforma empeoró los resultados en las pruebas académicas estandarizadas** en 0,13 desviaciones estándar, lo que equivale a 6,5 puntos en la prueba SIMCE de Chile.
- En Colombia, Alvarado, Soler & González (2021) analizaron el efecto de las paralizaciones de profesores entre 2000 y 2016, donde se tuvo, en promedio, 78 días de clases perdidos al año. Los resultados muestran que un día de paralización implica 0,007 desviaciones estándar menos en lectura (equivalente a 0.35 puntos del SIMCE) y 0,005 en matemática (0.25 puntos del SIMCE). Es decir, **en ese país cada 3 a 4 días de paro de profesores llevaron a perder lo que en Chile equivale 1 punto del SIMCE.**

- Respecto a Chile, Bellei (2009) estimó el efecto sobre el aprendizaje de ampliar la jornada escolar desde medio jornada a jornada completa, implementado en 1996. Estimaron **que el aumento de la jornada mejoró los resultados de los alumnos entre 0,05 y 0,07 desviaciones estándar en el puntaje SIMCE de lenguaje, y en 0,07 desviaciones estándar en el SIMCE de matemáticas.** En otro estudio, Astudillo et al. (2023), encontraron una correlación negativa entre los resultados en la PSU y los días perdidos de clases entre el 2006 y 2018 en el Instituto Nacional producto de las movilizaciones estudiantiles.
- Hanushek & Woessmann (2020), buscaron definir la relación entre pérdidas de aprendizaje cognitivo e ingresos futuros en los países de la OCDE. Estiman que perder un tercio de un año escolar, disminuye los ingresos futuros de los estudiantes en un 3%, y provoca que el PIB anual crezca en promedio un 1,5% menos por el resto del siglo, cuyo costo en valor presente para un país típico es de un 69% del PIB actual. **Respecto a Chile, un estudio de Izquierdo y Ugarte (2023), en base al estudio de Hanushek y Woessmann, estiman que la pérdida de aprendizaje de entre 0,8 y 1,2 años, genera una disminución del PIB chileno entre un 3,7% y 5,5% a lo largo de los próximos 80 años.**

### *El “Policy Package” para romper la inercia*

A pesar de la abrumadora evidencia que respalda la importancia de las clases presenciales para los niños, niñas y adolescentes, la facilidad con que se suspenden las clases pone de manifiesto que la continuidad del servicio educativo no ha sido concebida como algo esencial en nuestro país. Desde Pivotes proponemos:

- Que la educación sea reconocida como un servicio esencial o de utilidad pública en la legislación chilena. Esto garantizaría que el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del país no esté constantemente condicionado por decisiones arbitrarias, sino que esté protegido por una regulación que asegure su acceso continuo, como garantía de calidad y equidad. **Concretamente, proponemos impulsar una reforma constitucional que declare a la educación cómo un servicio esencial “ad-hoc”,** incluyendo una serie de mandatos legales específicos para que el legislador encuentre fórmulas que permitan asegurar que la interrupción de clases sea siempre excepcional. Estos mandatos al legislador, desarrollados en normas transitorias de la Carta Fundamental, debieran considerar, por ejemplo:

- Modificar el artículo 5° del Código de Aguas en el sentido de especificar que dentro de la **priorización del derecho a agua potable** para consumo humano y los servicios básicos de saneamiento, se considere el deber especial de la autoridad administrativa y de las organizaciones de usuarios de agua de adoptar medidas concretas para procurar mantener la continuidad del servicio de los establecimientos educacionales.
- Modificar los Estatutos Administrativo y docente, incluyendo como **causal de despido u otras sanciones la participación en tomas u otras vías de hecho** que se traduzcan en paralizaciones no autorizadas de las actividades educativas. Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de promover instancias de negociación y mecanismos que promuevan la garantía efectiva de los derechos laborales de manera oportuna.
- Modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley sobre nueva educación pública, facultando a los alcaldes y directores de SLEP para **requerir directamente el auxilio de la fuerza pública en caso de amenazas para la continuidad de los servicios educativos**. En el mismo sentido evaluar incluir a los sostenedores cómo entidades obligadas a contar con sistema de seguridad privada.
- Modificar la Ley General de Educación en el sentido de facultar al Consejo Nacional de Educación para elaborar normativa, instrucciones y protocolos tendientes a **asegurar las condiciones sanitarias de los establecimientos en emergencias ambientales o sanitarias**, y para ordenar el levantamiento de eventuales suspensiones de clases presenciales decretadas por el Ministerio de Educación, generando un adecuado contrapeso técnico e imparcial para esta decisión.

## Bibliografía

- OECD, Education Policy Outlook 2019 *Working Together to Help Students Achieve their Potential*, OECD Publishing, Paris, disponible en: <https://dx.doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>.
- OECD, *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, disponible en: <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.
- Fundación Amulén, *Educación sin Agua*, disponible en: [fundacionamulen.cl/wpcontent/uploads/2022/02/Educacion-Sin-Agua-Final-completo.pdf](http://fundacionamulen.cl/wpcontent/uploads/2022/02/Educacion-Sin-Agua-Final-completo.pdf)
- Defensoría de la Niñez, *Informe de Observación indagatoria*, disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/tras-mision-de-observacion-a-establecimientos-educacionales-de-atacama-defensoria-de-la-ninez-da-a-conocer-informe-con-importantes-alertas-y-recomendaciones/>
- Retamal, D. Efectos de la pandemia COVID-19 en la salud mental infanto juvenil: revisión bibliográfica. *ARS MEDICA Revista de Ciencias Médicas*, 47(3), 23-31, año 2022.
- Larraguibel, Rojas-Andrade, Halpern, Montt, *“Impacto de la Pandemia por COVID-19 en la Salud Mental de Preescolares y Escolares en Chile”* en *Rev. Chil. Psiquiatr. Neurol. Infanc. Adolesc.* / Volumen 32, N° 1, Marzo 2021
- Sanz, I., & Tena, J. D. *Do 2 weeks of instruction time matter? Using a natural experiment to estimate the effect of a calendar change on students' performance.* *Kyklos International Review for Social Sciences*, año 2023.
- Alvarado, L. K. A., Soler, S. C. G., & González, J. C. *The effect of teacher strikes on academic achievement: Evidence from Colombia.* *International Journal of Educational Development*, 82, 102369. Año 2021.
- Bellei, C. Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Result from a natural experiment in Chile, *Economics of Education Review* 28: 629-640, año 2009, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.05.001> Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile - ScienceDirect

- Astudillo, Muñoz y Ancaín, "Impacto de las movilizaciones estudiantiles en los resultados de la Prueba de Selección Universitaria: El caso del Instituto Nacional José Miguel Carrera", *Estudios Pedagógicos XLIX*, N° 1: 327-341, año 2023
- Hanushek, E. and L. Woessmann (2012), *Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*, *Journal of Economic Growth*, Vol. 17/4, pp. 267-321.
- Izquierdo S. y Ugarte G., *Crisis educativa escolar pospandemia*, Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia, Ed. Dig. N° 641, enero 2023