

PIVOTES



IMPORTANCIA DE LA APERTURA DE LOS COLEGIOS

05 de agosto, 2024

RESUMEN

EJECUTIVO



- Existe una amplia evidencia académica que destaca la importancia de la cantidad de tiempo que los estudiantes efectivamente permanecen en las escuelas para su desarrollo social y emocional, para su aprendizaje y para los futuros ingresos laborales y el desarrollo económico de los países.
- Entre las evidencias respecto a Chile destacan:
 - En el Diagnóstico Integral de Aprendizaje de la Agencia de Calidad de la Educación, el 80% de los alumnos de 4° básico señaló que **en el aula de clases les enseñan a expresar sus sentimientos y emociones**;
 - Bellei (2009) estimó que pasar desde media jornada a jornada escolar completa, cambio implementado en 1996, **mejoró significativamente los resultados de los alumnos en el SIMCE de lenguaje y matemáticas**; y
 - Izquierdo y Ugarte (2023), 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.**
- 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.**
- Entre las principales causas de las pérdidas de clases en Chile destacan:
 - **Suspensión por falta de agua potable:** una encuesta realizada por Amulén estimó que un 17% de los colegios rurales suspenden más de 5 días de clase al año por cortes en el abastecimiento de agua;
 - **Paralizaciones ilegales de escuelas como mecanismo de presión:** el Colegio de Profesores recurre frecuentemente a paros como herramienta de negociación o presión a las autoridades gubernamentales;
 - **Suspensión por razones de seguridad:** un ejemplo de esto son las suspensiones de clases por los llamados “narco-funerales”; y

- Suspensión por la realización de elecciones de cargos públicos.
- 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 adecuada que asegure su acceso continuo y de calidad.

- Concretamente, proponemos 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

1. CONTEXTO

Existe abundante evidencia que destaca la importancia del tiempo que los estudiantes pasan presencialmente en la escuela para su aprendizaje, así como para 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 (OCDE, 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 (OCDE, 2022). Antes de la crisis sanitaria, icónico fue el movimiento estudiantil que se inició en el 2006, liderado por jóvenes provenientes de la educación secundaria que, para mostrar su

descontento con la educación pública en Chile, realizaron marchas, cese de las actividades y la ocupación de establecimientos educacionales.

Además de estos destacados episodios del pasado, hoy se genera el cierre de colegios por distintas razones, como seguridad por “narco-funerales”, paros del Colegio de Profesores como mecanismo de presión, escasez de agua, uso de establecimientos para elecciones de cargos públicos, entre otros. **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.**

En este documento, haremos una breve recopilación de la literatura sobre los efectos de la pérdida de clases, las principales causas de la suspensión de clases en Chile y propuestas de Pivotes para garantizar la apertura de colegios.

2. Efectos de la pérdida de clases

Impacto sobre el desarrollo socioemocional de los alumnos

La cantidad de tiempo que los estudiantes efectivamente permanecen en las escuelas es fundamental para su desarrollo social y emocional. 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 de Latinoamérica, un informe de la Cepal reportó que el cierre de colegios afectó negativamente el desarrollo de las competencias socioemocionales de los estudiantes, debido a las limitaciones para compartir con otras personas y porque se perdió la costumbre de practicar las habilidades sociales (CEPAL 2022).

A nivel nacional, Larraiguibel 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.**¹

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

¹ Ver resultados disponibles en Diagnóstico Integral de Aprendizajes (mineduc.cl).

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.**

3. Principales causas de la pérdida de clases en Chile

Cada día de clases perdido contribuye al deterioro de los aprendizajes y la salud socioemocional de los estudiantes en el país. En este apartado identificamos algunas de las principales causas de las reiteradas interrupciones de clases durante los últimos años en nuestro país, más allá de la reciente crisis sanitaria.

Suspensión por falta de agua potable para consumo humano y servicios básicos de saneamiento

De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) Chile es uno de los países más expuestos a los efectos del cambio climático, siendo muy vulnerable a fenómenos como el aumento de las temperaturas, la escasez de precipitaciones, las sequías, olas de calor o el derretimiento de glaciares, entre otros.² En efecto, según la Organización Meteorológica Mundial “la “Megasequía” en la zona central de Chile, es la más prolongada que afecta a la región en el último milenio, agravando una tendencia al aumento de la sequedad y poniendo a Chile a la cabeza de la crisis hídrica de la región.³

Esta crisis afecta de manera muy significativa la garantía del derecho a la educación, especialmente en zonas rurales. 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 escolares (un 17% del total de los colegios rurales) deben cancelar las clases más de 5 días al año por cortes en el abastecimiento de agua.

Paralizaciones ilegales de escuelas como mecanismo de presión

² Ver [Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability | Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability \(ipcc.ch\)](#)

³ Ver [Organización Meteorológica Mundial \(OMM\), informe “Estado del clima en América Latina y el Caribe 2021”](#)

Disponible en fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2022/02/Educacion-Sin-Agua-Final-completo.pdf

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, especialmente en el ámbito de la educación pública.

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 contemplada en dicho proyecto 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.⁴

Paralizaciones ilegales de escuelas como mecanismo de presión

Las decisiones de suspender clases debido a riesgos para la seguridad de quienes integran las comunidades educativas están incrementándose de manera alarmante. Balaceras, amenazas y otros delitos graves obligan a interrumpir el funcionamiento de miles de establecimientos, creando una permanente sensación de inseguridad en el entorno escolar.

Un ejemplo significativo de estas interrupciones son las suspensiones ocasionadas por los llamados “narco-funerales”. Según el diario La Tercera, desde 2019, se han registrado 1.733 de estos eventos, los cuales han forzado la suspensión de clases por varios días en comunas como Valparaíso, San Bernardo, Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda.⁵

Estas interrupciones reflejan la preocupante incidencia de la violencia, especialmente la relacionada con el crimen organizado, en áreas cercanas a los centros educativos. Esto genera un ambiente de inseguridad que impacta negativamente a estudiantes y sus familias, así como al personal directivo, docente y de asistentes de la educación. Asimismo, las suspensiones de clases en ciertas comunas durante fechas específicas como el 11 de septiembre son un hecho recurrente cuya razonabilidad no ha sido cuestionada.⁶

Suspensión de clases por otras decisiones administrativas

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.

4. Propuesta de Pivotes para mantener los colegios abiertos

⁴ 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/>

⁵ Ver [Funerales narco que han obligado a la suspensión de clases - La Tercera](#). Hemos solicitado por Ley de Transparencia información detallada sobre la cantidad de días de clases perdidos por estos motivos, la que en caso de estar disponible se incorporará en una segunda versión de este documento.

⁶ Ver Santiago y Providencia: [suspensión de clases en colegios municipales este 11 de septiembre \(mineduc.cl\)](#)

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

En este contexto, **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 adecuada que asegure su acceso continuo y de calidad.

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:

1. **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 con reconocimiento oficial del Estado.
2. **Modificar los Estatutos Administrativo y docente,** incluyendo como causal de despido o rebaja de remuneraciones 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. En el mismo sentido, evaluar una modificación al artículo 362 del Código del Trabajo para posibilitar la inclusión de establecimientos educacionales entre las entidades que podrían tener limitaciones en el ejercicio del derecho a huelga.
3. **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.
4. **Modificar la Ley General de Educación y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades** 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 a esta decisión.

Autores:

José Manuel Astorga, abogado y magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica

Elisa Cabezón, economista de la Pontificia Universidad Católica.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Alvarado, L. K. A., Soler, S. C. G., & González, J. C. (2021).

"The effect of teacher strikes on academic achievement: Evidence from Colombia". *International Journal of Educational Development*, 82, 102369.

2. Astudillo-Jiménez, A., Muñoz-Grez, C. & Ancaín, C. (2023).

"Impacto de las movilizaciones estudiantiles en los resultados de la Prueba de Selección Universitaria: El caso del Instituto Nacional José Miguel Carrera". *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 49(1), 327-341. [<Click>](#).

3. Bellei, C. (2009).

"Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile". *Economics of Education Review*, 28(5), 629-640. Disponible en [<Click>](#).

4. CEPAL. (2022).

"Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible". Santiago.

5. Hanushek, E., Woessmann, L. (2020).

"The economic impacts of learning losses". *OECD Education Working Papers No. 225*. Disponible en [<Click>](#).

6. Izquierdo, S., Ugarte, G. (2023).

"Crisis educacional escolar pospandemia". *Centros de Estudios Públicos, Puntos de Referencia N° 641*, enero 2023.

7. Larraguibel, M., Rojas-Andrade, R., Halpern, M. y Montt, M. E. (2021).

"Impacto de la Pandemia por COVID-19 en la Salud Mental de Preescolares y Escolares en Chile". *Revista Chilena de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y Adolescencia*, 32(1), 12-22.

8. Retamal, D. (2022).

"Efectos de la pandemia COVID-19 en la salud mental infanto juvenil: revisión bibliográfica". *ARS MEDICA Revista de Ciencias Médicas*, 47(3), 23-31.

9. OECD Education Policy Outlook. (2019).

"Working Together to Help Students Achieve their Potential, OECD Publishing", Paris. Disponible en [<Click>](#).

10. OECD. (2022).

"Education at a Glance 2022: OECD Indicators". *OECD Publishing*, Paris. Disponible en [<Click>](#).

11. Sanz, I., & Tena, J. D. (2023).

"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*.