

# El sector educación bajo el estallido social y la pandemia

Luis Navarro<sup>1</sup>

Luis Eduardo González<sup>2</sup>

Óscar Espinoza<sup>3</sup>

Desde la primavera de 2019, Chile vive momentos excepcionales. La revuelta de octubre de 2019 provocó la eclosión de problemas sociales y políticos de lenta incubación que, sin embargo, eran de sobra conocidos y recurrentemente denunciados por técnicos y políticos de sensibilidad diversa. Frente a ellos, a regañadientes y mirando por la ventana las protestas sociales, la clase dirigente convino en un itinerario de solución que culminaba en abril de 2020 con un plebiscito para decidir la elaboración de una nueva Constitución Política. Con este horizonte, entre octubre de 2019 y marzo de 2020, el país vivió en ascuas, tomando posiciones y precauciones. La actividad social y económica se desplegó primero con timidez y luego con progresiva confianza, hasta que la COVID-19 alteró el ruterio. Ahí, desde que se (re)conoció el primer contagio y hasta mediados de mayo, el gobierno destilaba un extraño optimismo, que luego debió archivar para admitir que la emergencia sanitaria era de una magnitud impenzada por ellos y que, consecuentemente, el diagnóstico se había quedado corto

- 1 Profesor, Magíster en Educación mención Administración Educacional y Doctor en Ciencias de la Educación. Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).
- 2 Ingeniero Civil y Magíster en Educación, P. Universidad Católica de Chile. Master of Education, Ed.D. in Educational Planning, Harvard University. Investigador senior del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).
- 3 Licenciado en Historia y Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Ed.D. in Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh. Investigador de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá.

y también las estimaciones epidemiológicas y la estrategia de solución. En efecto, según pasaban las semanas, la crisis del sistema de salud no solo escaló en contagios y muertes; además se acompañó de crisis de alimentos, de actividad económica, empleo, seguridad social, transporte, vivienda y educación. El cierre forzado de entidades públicas, empresas, comercio, instituciones de educación superior y escuelas paralizó toda actividad, desnudando la fragilidad nacional para encarar una crisis sistémica y, al mismo tiempo, puso de relieve las grietas y debilidades del modelo institucional nacional instalado en dictadura y vigente con correcciones: en breve, un país todavía con importantes grados de desigualdad, fragmentación e injusticia social y económica.

La relación entre educación y sociedad es bidireccional: la educación puede ayudar a construir un país más desarrollado, inclusivo y cohesionado, pero para ello requiere que antes se garantice una plataforma de bienestar, oportunidades, recursos y disposiciones personales que en estos diez meses ha sido puesta en duda. Con ocasión del estallido social y con la aparición de la pandemia se han agudizado las desigualdades en el sistema educacional chileno. Dicho más claro, el agudo deterioro de las condiciones sociales mínimas necesarias para que los procesos educativos se desarrollen, está afectando seriamente la probabilidad de que las instituciones educativas cumplan su promesa con la sociedad. El país, como buena parte del mundo, vive una auténtica emergencia educativa, cuyos efectos son visibles en el día a día y en las consecuencias futuras asociadas a la interrupción prolongada de las actividades pedagógicas y al desmoronamiento de la débil estructura de oportunidades y activos que contenía o retenía a niños y jóvenes en escuelas, liceos e instituciones de educación superior. En efecto, con las instituciones cerradas o solo funcionando virtualmente en el caso de las universidades y colegios, el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de capacidades de distinto orden (cognitivas, sociales, actitudinales) quedan entregados a la suerte de cada uno y, sobre todo, a las condiciones y recursos que proveen el hogar y las redes familiares. Todo ello ha contribuido a una mayor profundización de la desigualdad y la injusticia socioeducativas.

Dada la dinámica y novedad de la pandemia COVID-19, sobra decir que todo lo que se escriba tiene una vigencia fugaz. Sin embargo, no cabe afirmar lo mismo respecto de la crisis y descontento con la matriz sociopolítica que llevó al movimiento de octubre y su correlato en educación. Hay ecos o resonancias de los rasgos y tensiones estructurales que exacerban los efectos del cierre de escuelas, liceos e instituciones de educación superior. En efecto, la crisis social activada en octubre pasado reavivó las discusiones estructurales del sistema educativo, incluyendo la difícil convivencia de narrativas y regulaciones de dos almas: de un lado, el cuasi mercado, el aseguramiento de la

calidad y la *accountability* como racionalidades de políticas y gestión; del otro, la perspectiva de la educación como derecho; el currículo y la experiencia educativa pertinentes; la participación y la convivencia democrática.

A su turno, la pandemia, en muy poco tiempo, desveló la realidad social de escuelas, liceos e instituciones de educación superior que reciben estudiantes de escasos recursos, poniendo en evidencia la precariedad de la infraestructura y recursos tecnológicos en establecimientos, hogares y territorios; la debilidad de capacidades docentes para la enseñanza en entornos virtuales de aprendizaje y la inconsistencia de todos los supuestos de gestión de la enseñanza y de organizaciones educativas con las exigencias sanitarias acordes a las condiciones actuales.

Por otro lado, se aprecia que la gestión del Ministerio de Educación (Mineduc) y la experiencia cotidiana de la realidad socioeducativa no han dialogado con facilidad. Para el Mineduc, la prioridad ha sido la continuidad de la implementación curricular, la preservación de los procesos que concretan la normativa y las políticas a las que adhiere ideológicamente (basta recordar la insistencia ministerial para aplicar las pruebas Simce (Sistema de Mejoramiento de la Calidad de la Educación), tanto en noviembre pasado como durante este año) y ahora último la restauración de las clases presenciales como un factor crítico para el restablecimiento de la actividad económica del país. Para las instituciones educativas y los docentes, por su parte, el foco ha estado en mantener el vínculo con los estudiantes y sus familias, mitigando los costos financieros, afectivos e instruccionales de la interrupción en los procesos formativos. Las escuelas, por ejemplo, se han convertido en lugares de recaudo y reparto de ayuda, mientras que las maestras y funcionarios se han transformado en trabajadores sociales y terapeutas. En esta misma línea, las universidades han comprometido apoyos de distinta índole a la población, en especial en las áreas de la salud e ingeniería.

Por lo anterior, el análisis y comprensión de la realidad educativa nacional en tiempo de crisis social y pandemia recomienda distinguir dos conjuntos de variables: a) los factores inerciales o de trayectoria del sistema educativo; y b) los factores de gestión y proyección del sistema educativo en pandemia como acontecimiento disruptivo de gran magnitud. Del mismo modo que es simplista atribuir la totalidad de los problemas actuales del sistema educativo a los factores inerciales (estructurales e históricos), también lo es negar su influencia afirmando que ningún país ni gobierno estaba preparado para una pandemia de este calibre y que por eso lo que ha pasado ha sido inevitable. En ese contexto, el presente capítulo tiene el propósito de indagar en torno a los efectos del estallido social y la pandemia, junto con visualizar futuras tensiones para el sector educación.

El capítulo se ha estructurado en cuatro secciones. Tras esta introducción, la primera parte da cuenta de lo ocurrido en el sistema escolar. La segunda se refiere a la educación superior y la tercera corresponde a la sección de cierre.

## 1 El sistema escolar

### 1.1 La magnitud y evolución de la crisis en el sistema escolar

Para poner en perspectiva la magnitud del problema educativo nacional, resulta ilustrativo considerar los siguientes datos referidos al sistema escolar:<sup>4</sup>

- Desde el 21 de octubre, en 2019 hubo 35 días sin clases (lo que equivale al 18% del total anual). En el año en curso, han transcurrido 120 días sin clases (desde el 16 de marzo, lo que hasta julio de 2020 representa 60% del año escolar<sup>5</sup>).
- La totalidad de escuelas y liceos (15.919 establecimientos) no tienen un funcionamiento regular, lo que implica que hay 249.865 profesores trabajando desde sus casas y 178.758 asistentes de la educación en la misma situación.
- En definitiva, hay 3.623.883 estudiantes afectados por la suspensión de clases en el sistema escolar.
- Hay 1.538.382 niños que no reciben ración de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) en sus escuelas, lo que significa que más de 350 millones de raciones escolares no se han repartido normalmente desde el 18 de octubre (Junaeb, 2020). Desde la suspensión de clases este año, sin embargo, se han distribuido 8 millones canastas individuales Junaeb en compensación (equivalentes a 240 millones de raciones) al 7 de julio
- Según datos oficiales (Ministerio de Salud, 2020a), al 6 de agosto, la población entre 5 y 19 años que ha sido afectada por la COVID-19 equivale al 6,6% del total de contagios oficialmente registrados. Las estadísticas registran el contagio de 6024 niños de 5 a 9 años (1,5% del total), 7147 de 10 a 14 años (1,8%), 12.942 de 15 a 19 años (3,3% del total). Entre jóvenes de 20 a 24 años, por su parte, hay 31.378 contagios (8,8% del total nacional). En resumen, el 15,6% de los contagios notificados en el país (57.941 niños o jóvenes) corresponden a individuos en edad escolar o que pueden estar cursando educación superior.

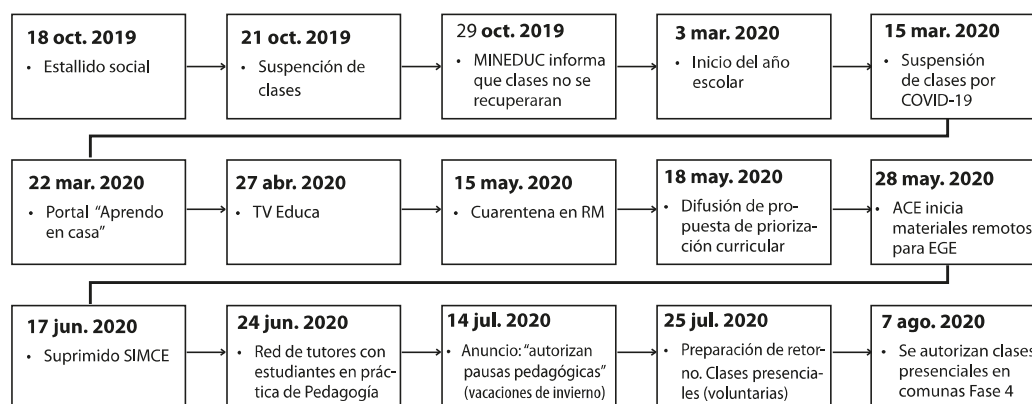
Entre octubre de 2019 y agosto de 2020, el sector Educación ha vivido entre lo que puede graficarse como el descarrilamiento del modelo neoliberal y

4 Basado en datos disponibles en Ministerio de Educación (s/f a); en la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb, 2020); y en publicaciones del Mineduc descargables de en su portal.

5 Se asume un año escolar de 200 días lectivos.

la suspensión obligada de las actividades por la emergencia sanitaria. Durante el último trimestre de 2019, el foco estuvo en lograr un cierre lectivo cercano a lo planificado, mientras que el primer semestre ha transcurrido entre anuncios de medidas paliativas de la interrupción educativa, señales fallidas de reapertura de establecimientos<sup>6</sup> y renovación de las clases presenciales como contribución sectorial a la reactivación económica del país.

La figura siguiente muestra una serie de hitos que permiten apreciar la deriva de la crisis desde octubre de 2019. La alteración del pasado año lectivo, sin embargo, puede entenderse como un efecto esperado de la movilización social y crisis política subyacente. En particular, dada la estacionalidad de las movilizaciones estudiantiles y docentes, el sistema educativo había podido predecir e internalizar el costo de la interrupción de clases y del funcionamiento regular de escuelas, liceos e instituciones de educación superior luego del 18 de octubre.



**Figura 1.** Hitos 2019-2020 de la crisis en educación. Fuente: Elaboración propia a partir de Mineduc y diversos medios de prensa.

El inicio de la emergencia sanitaria internacional, y luego pandemia, mostró una gestión gubernamental en Educación enfocada primero en generar condiciones supletorias de la enseñanza presencial en el sistema escolar, tales como la difusión de un portal de materiales didácticos (denominado "Aprendo

6 Al comienzo de la pandemia, el Mineduc proyectaba una suspensión nacional de clases escolares por un mes y anunció el reinicio para el 27 de abril. Para reducir el efecto de la suspensión, decretó un adelantamiento de las vacaciones de invierno. Pero la crisis sanitaria se agudizó y la suspensión debió extenderse por varios meses. La situación actual es de reinicio de clases en algunas comunas aisladas geográficamente (como Isla de Pascua y Juan Fernández) y de preparación de posibles reinicios en comunas que satisfagan criterios de seguridad sanitaria y control epidemiológico, según el plan "Paso a paso" del Ministerio de Salud (Ministerio de Salud 2020b).

en línea” (Ministerio de Educación, Unidad de Currículo y Evaluación, s/f), una plataforma de e-learning (Google Suite) y un canal de televisión “TV Educa” (Ministerio de Educación, s/f b). Más tarde, advirtiendo el Mineduc que la duración de la pandemia sería mayor que la esperada y que las condiciones y recursos para la educación virtual eran extremadamente dispares en el país, se publicó una propuesta de priorización curricular,<sup>7</sup> a saber, una relectura del currículo de educación parvularia y escolar nacional que indica qué objetivos y aprendizajes resultan imprescindibles de lograr para futuros aprendizajes en niveles formativos superiores. Esta edición del currículo prescrito implicó el reconocimiento formal de la imposibilidad de implementar la totalidad del currículo mandado por ley, facultando a los establecimientos a ajustar su operación asumiendo la reducción de los tiempos lectivos presenciales reales y la complejidad de una educación remota.<sup>8</sup>

Otras medidas del Mineduc apuntaron a los equipos directivos de escuelas y liceos y a las universidades formadoras de profesores. En concreto, la Agencia de Calidad de la Educación implementó un dispositivo de mentorías por videollamadas para equipos directivos y una evaluación de lectura y matemática y del estado socioemocional de los estudiantes cuyos establecimientos hayan retornado a clases presenciales. En el ámbito de la formación inicial docente, el Mineduc generó la “Red de tutores para Chile” (Ministerio de Educación, 2020e) con estudiantes de pedagogía en fase de práctica profesional en alianza con universidades. Esta red permite que estos estudiantes puedan realizar su práctica de manera virtual y, al mismo tiempo, apoyar a los docentes de establecimientos escolares en el aprendizaje no presencial.

## **1.2 El sistema de educación escolar en tiempos de crisis social y pandemia en Chile**

### **1.2.1 Aspectos referenciales**

Es todavía temprano para estimar los efectos de la pandemia en la educación general en Chile; es también difícil, porque se entrecruzan factores de gestación previa a la pandemia que remiten a la crisis sociopolítica y que también ahora se manifiestan. Esta sola consideración aconseja prudencia pues, en pri-

7 La priorización determina los aprendizajes mínimos (nivel de priorización 1) y luego los que son integradores y significativos para nuevos aprendizajes (nivel de priorización 2) (Véase Ministerio de Educación, Unidad de Currículo y Evaluación, s/f).

8 Siempre advirtiendo que la condición *sine qua non* es la seguridad sanitaria de estudiantes y docentes, las orientaciones del Mineduc autorizan también a decidir qué asignaturas se impartirán según la extensión de la jornada escolar semanal: si el establecimiento puede impartir menos de 15 horas semanales, podrá implementar hasta tres asignaturas del respectivo plan de estudios; si las horas semanales son 31 o más, se podrá impartir cinco o más asignaturas, según lo establecido por la Unidad de Currículum y Evaluación del Mineduc



mer lugar, habría que establecer cuál era el estado de la educación en Chile antes de la pandemia, asunto no fácil, porque el país estaba inmerso en una crisis gatillada por aquello que se ha denominado el estallido social que, por supuesto, también tuvo un significativo impacto en los procesos regulares en educación. A manera de síntesis, se puede decir que desde octubre pasado la reflexión era la pregunta por el mundo constituido en educación, qué educación se estaba desmontando y qué educación se debía instituir. En el medio, aunque menos debatida, estaba la pregunta sobre cómo se destituye esa vieja educación y cómo se estructuraría e instalaría dentro de una nueva Constitución, si así el país lo decide en octubre próximo.

Estando todavía vigente, este debate se vio forzosamente interrumpido por la emergencia sanitaria y sus efectos sociales y económicos, imponiendo otra agenda de discusión. Sin embargo, al menos temporalmente se podría establecer hitos de la discusión: a) los debates educativos previos a la declaración de los primeros contagios en Chile y sus consecuencias en la suspensión de actividades de las escuelas y universidades, y b) los problemas, críticas y debates que se han desplegado como consecuencia de las decisiones ministeriales en el contexto de la pandemia. Si resulta ineludible, también se podría establecer las interacciones y traslapes entre a) y b); vale decir, los rasgos y fallos del sistema educativo que fueron puestos en evidencia por el movimiento de octubre pasado y que en tiempos de pandemia se muestran con mayor crudeza (por ejemplo, la desigualdad educativa asociada a la segregación espacial y la crisis de financiamiento en todos los niveles educativos).

Respecto del debate pos octubre y previo a la pandemia, hay que insistir en que las protestas y movilizaciones sociales de 2019 no asignaron un relieve especial a la agenda educativa, al menos de manera específica (Navarro, 2020).<sup>9</sup> Dicho de otra manera, con esas movilizaciones no se replanteó el debate educativo de las últimas décadas, manteniéndose vigente la polaridad de diagnóstico y estrategia entre partidarios del modelo de cuasi mercado y sus detractores. Las políticas y regulaciones contradictorias que resultaron de la convivencia entre las definiciones estructurales heredadas de la dictadura cívico-militar y las correcciones ortopédicas del modelo, operadas sobre todo por los gobiernos de Michelle Bachelet, siguen allí: la influencia de la lógica de subsidiariedad, competencia y libre elección como criterios decisionales para la asignación de oportunidades, apoyos y recursos son un rasgo central en el sistema escolar chileno. Al mismo tiempo, la educación pública y la acción es-

9 Para decirlo de manera gráfica, la gente de a pie no reclamó nuevas transformaciones en educación general; sin embargo, algunos académicos y grupos de interés reflataron sus demandas, arguyendo su conexión causal con el fondo del malestar social. Por ejemplo, en la ocasión, el colectivo "Alto al SIMCE" y el Colegio de Profesores repusieron su exigencia de terminar con las evaluaciones estandarizadas en el sistema escolar (Véase Falabella, 2019).

tatal se mantienen concentradas en los sectores más vulnerables, sin evidenciar capacidades para alterar la trayectoria del sistema en general, probablemente porque hay una capa cultural del cambio educativo que ha sido apenas rasguñada por las políticas públicas.

Por consiguiente, después del estallido de octubre, el sistema continuó su marcha: implementación progresiva de nuevos procesos de admisión escolar en todo el país, instalación gradual del sistema de educación pública basado en la reorganización de territorios escolares, aumento progresivo de la cobertura de educación parvularia, apoyo diferenciado a escuelas con resultados insatisfactorios crónicos en evaluaciones estandarizadas, estrategia de combate al abandono y la deserción escolar (Mineduc, 2020d).

Durante la pandemia, la gestión educativa se ha caracterizado por la respuesta a la emergencia desde el punto de vista de la política y del sistema. Esta distinción resulta necesaria, porque buena parte de los problemas que se han conocido sugieren la distancia que existe entre la comprensión del problema declarada por los actores ministeriales y la magnitud del problema que evidencian o manifiestan los docentes y familias de las escuelas, los alcaldes y autoridades locales, a través de medios de prensa. Lo llamativo de esta distinción es que manifiesta la tensión estructural entre el sistema y el mundo de la vida y, de paso, las tensiones entre la representación de la realidad que tienen quienes diseñan y gestionan políticas en abstracto y la representación de quienes deben operar en la realidad concreta que las políticas pretenden encauzar.

Visto desde los intereses del sistema, el Ministerio ha actuado con relativa rapidez. Primero el foco estuvo en habilitar una alternativa para el funcionamiento habitual del sistema en su dimensión instruccional, a saber, el paso de la enseñanza presencial a una modalidad *online*. Con tal fin se proveyó de recursos digitales para impartir asignaturas de manera remota y luego se establecieron adecuaciones curriculares (en rigor, son recortes). El segundo foco fue mitigar los efectos de la interrupción forzada imputando este receso al tiempo de vacaciones invernales (y apenas corría el mes de marzo). Así, a poco andar, esta agenda transparentó que la preocupación ministerial era la implementación curricular<sup>10</sup> y la preservación del tiempo lectivo. Sin embargo, otras variables de efectividad de los procesos de enseñanza y aprendizaje no fueron contempladas.

En efecto, el mundo de la vida —aquel de la experiencia, de lo emergente, de los encuentros en lo cotidiano y del sentido común— fue subestimado. Las condiciones objetivas y subjetivas para la docencia y el aprendizaje desde las

10 Consistentemente, semanas más tarde (mayo), el Mineduc anunciaba la realización del Simce, una prueba sin consecuencias, se dijo (Ministerio de Educación, 2020f). El peso de la realidad llevó más tarde a la suspensión definitiva (en junio).



casas de docentes y estudiantes no eran conocidas y, prontamente, se reveló que estaban lejos de los supuestos. En el plano material u objetivo, el hacinamiento en muchos hogares, los problemas de acceso a internet, la baja disponibilidad de computadores y de suscripciones de paquetes de datos de navegación hacían casi inviable la implementación de la enseñanza virtual (Cea et al., 2020; Márquez y Belmar, 2020). De igual manera, se tornaba complejo el seguimiento y apoyo del progreso en los aprendizajes de los estudiantes. La experiencia de enseñar como una forma de teletrabajo pasó rápidamente a ser conocida como “triple trabajo”; la vivencia de aprender se acompañó de cámaras apagadas y de incertidumbre tanto para docentes y estudiantes. Y en el plano subjetivo, los mínimos de autonomía, la motivación y la mentalidad de crecimiento que requiere la modalidad *online* para aprender no están garantizados. En ese escenario tampoco es posible saber si los adultos del hogar están en condiciones de apoyar en el proceso y, por último, los docentes también han vivido las consecuencias emocionales del confinamiento.

### 1.2.2 *Situación del sistema escolar durante la pandemia*

#### ***El problema de la política educativa: agenda ministerial, imaginarios de escuela y nuevos problemas***

Entre octubre pasado y hoy (agosto de 2020), la conducción del Mineduc cambió. Al terminar febrero, Marcela Cubillos dejó el Ministerio para irse al Instituto Libertad y Desarrollo, lugar donde se elaboran documentos para el partido de derecha Unión Demócrata Independiente (UDI). En su reemplazo asumió el entonces subsecretario, Raúl Figueroa, abogado antes vinculado al centro Acción Educar, de tendencia liberal. La dirección del Mineduc durante la pandemia ha estado entonces a su cargo.

El análisis de esta conducción puede hacerse desde tres focos: a) la gobernanza de la crisis, b) la orientación y el sustento de las decisiones, c) la consideración del contexto sociocultural y educativo como encuadre de lo anterior.

La noción de gobernanza es entendida acá como la articulación entre el relato que da sentido, legitimidad y coherencia a la acción de gobierno y el entramado de estructura, estrategias y decisiones de gestión que traducen u operacionalizan dicho relato. Hay, por tanto, una dimensión políticomunicacional y una dimensión propiamente ejecutiva. En este sentido, puede afirmarse categóricamente que el Mineduc no ha logrado construir un relato sobre la crisis educativa y más bien ha estado enfocado en gestionar reactivamente la emergencia, intentando soluciones a los problemas que se derivaron de la interrupción del año lectivo y del cierre de escuelas y, especialmente ahora,

procurando el pronto retorno de las clases presenciales. Sin embargo, aunque se argumenten razones educativas (como el carácter insustituible de la escuela en la formación y la urgencia del retorno para restablecer el vínculo entre estudiantes y profesores para prevenir el abandono), la lectura desde otros actores sociales (autoridades locales, dirigentes del gremio docente y del Colegio Médico) es que lo importante es generar condiciones para la reactivación económica, pues todavía se está en un escenario donde no es posible garantizar cero contagios. De esta manera, queda de manifiesto que la autoridad no logra instalar la percepción sobre sus reales propósitos. El problema es de credibilidad en la comunicación y legitimidad de la agenda ministerial (véase, por ejemplo, Andrews, 2020; Ramírez, 2020).

La construcción discursiva de la autoridad ministerial apela a razones sistémicas, descuidando el significado expresivo de la escuela para las familias y comunidades locales. Pero hay diversas preguntas que no pueden ser respondidas ni gestionadas solo desde el punto de vista técnico instrumental: ¿qué pasa con la escuela, con los estudiantes, las familias y los docentes cuando se interrumpen las clases?, ¿qué va a pasar con los amigos y colegas?, ¿dónde está la escuela cuando la docencia no es presencial?, ¿quién cuida a los hijos ahora que las clases son *online*?, ¿quién responde las preguntas de los niños cuando surgen dudas? El relato acá no puede poner el foco en la implementación curricular y la evaluación de los aprendizajes; debe reconocer y empatizar con la subjetividad de los actores y mostrar que el Estado está de su lado, que en tiempos de pandemia es más importante el bienestar socioemocional de la comunidad escolar que la planificación del retorno a clases y el cierre administrativo del primer semestre.

En contraste, el relato ministerial se enfoca en las funciones sociales de la escuela (es el cuidado de los niños y jóvenes en sus escuelas y liceos lo que habilita a los adultos para volver al trabajo) y en los impactos en la adquisición de las competencias para el siglo *xxi* que tendrá el cierre de estos meses. Claramente nadie desea esto, pero también es claro que suena abstracto para las familias confinadas y las escuelas cerradas.<sup>11</sup>

---

11 La distancia oficial con la realidad cotidiana de la educación se refleja vívidamente en un foco de política que ha tomado cierto relieve: el riesgo efectivo de exclusión educativa que acompaña el cierre de escuelas y liceos. El Mineduc es consciente del impacto que puede tener la emergencia sanitaria en términos de abandono escolar: la estimación es que dejarían de asistir a sus establecimientos más de 81 mil estudiantes, lo que, sumados a los 183 mil que la habían hecho, lleva a estimar que 264 mil estudiantes podrían no continuar sus estudios. La estrategia ministerial ha sido sensibilizar sobre este grave problema y conformar un equipo consultivo que elaborará propuestas de acción para contrarrestar el abandono (Ministerio de Educación, 2020g).

***La institución escolar: ¿hay escuela cuando está cerrada y vacía?***

Hay de fondo un problema epistémico en la comprensión de la crisis educativa: el Ministerio y la comunidad escolar conciben la escuela de modo distinto. Cuando las escuelas cerraron y la estrategia oficial fue la implantación de una educación remota, el Mineduc reveló que su imaginario educativo podía ser condensado en la implementación del currículo oficial (o sea, la escuela es el currículo). Más tarde comprendió que esta expectativa era desmesurada y propuso una síntesis curricular susceptible de ser implementada *online* y, recientemente, consciente de que el retorno a la presencialidad no será como antes, asumió que este año habrá asignaturas que no podrán ser enseñadas.

Todo lo hecho tiene implicancias y explicita los supuestos de la acción. El diagnóstico y la estrategia ministerial también. Por tanto, una pregunta —si no la central— es qué ha estado en juego en el sistema escolar: ¿hubo escuela pública en estos meses? Si la escuela pública es un lugar de cercanía con el diferente, sin la proximidad del otro no es posible imaginar los dilemas y soluciones de la inclusión y la convivencia ¿A quiénes se lidera cuando no hay encuentro?, ¿sobre quiénes influye un directivo en estos momentos de no escuela?, ¿qué “aula segura” es posible sin el anclaje de los otros en un mismo espacio y momento?, ¿en qué pie queda el proyecto formativo de los colegios de carisma fuerte?, ¿cómo se financia un modelo de escuela donde la cercanía está condicionada?, ¿con referencia a qué territorio educativo se planifica un Servicio Local?

Dicho lo anterior, se puede postular la hipótesis según la cual están en disputa dos concepciones de la educación y de la escuela (en el caso de la educación general). La primera es la que han manifestado las autoridades al centralizar la discusión en la implementación curricular, luego en el Simce frustrado y ahora último en la priorización de asignaturas como una forma para viabilizar la reapertura de las escuelas. La segunda concepción es aquella graficada por los actores escolares, vale decir, familias y docentes, quienes reclaman más bien el riesgo implícito en un modelo de educación a distancia que no permite la interacción y la cercanía entre los actores, empobreciendo la experiencia educativa o más bien recortándola a la mera instrucción de contenidos establecidos por el currículo formal. En las circunstancias actuales, esta modalidad tiene el riesgo de agudización de la brecha de aprendizajes, pues con la instrucción *online* de emergencia se obtura la influencia de la escuela y se potencia el peso del capital educativo del hogar. En definitiva, las ventajas de origen se reproducen y se refuerzan con la escuela cerrada y vacía.

### ***La docencia y la implementación curricular***

En relación con los profesores, el currículo y la evaluación, habría que identificar al menos tres constataciones de la escuela en pandemia: la primera es la extraordinaria disposición docente para asumir un cambio abrupto y radical de su práctica, su lugar de trabajo y los recursos para enseñar. En cuestión de días o semanas, cada docente revisó su planificación didáctica y la adecuó a una modalidad *online* impartida desde su domicilio, con cargo a su presupuesto y su plan de datos y desde su computador o celular. El borde entre oficina y hogar se disolvió, el tiempo laboral (aquel dividido en horas de aula y horas de colaboración) se fusionó con el tiempo familiar.

La segunda constatación es una derivada: hay una brecha de formación docente para implementar el currículo de manera remota o recurriendo a tecnologías de la información (TIC). Ha quedado claro que los profesores no se encuentran capacitados para esta demanda, lo que pone en abierto entredicho el impacto que han tenido las políticas educativas de incorporación de las TIC en la escuela en los últimos treinta años. La promesa de democratización de las TIC en educación se ha cumplido apenas en términos formales (acercando conectividad y equipos a las escuelas hoy cerradas), porque las habilidades y condiciones necesarias para el aprovechamiento pedagógico de este recurso no están disponibles en buena parte de las familias y docentes. De paso, queda al descubierto que la conectividad, la calidad y velocidad de la banda ancha disponibles para las escuelas son incompatibles con cualquier aspiración seria de desarrollo de la educación *online*.<sup>12</sup>

La tercera constatación es que el currículo escolar está sobredimensionado y que se puede flexibilizar. La llamada “priorización curricular” aprobada por el CNED (Consejo Nacional de Educación, 2020) es una muestra de ello: se puede jerarquizar objetivos y aprendizajes sin arriesgar la trayectoria y progresión de aprendizajes sustantivos. En otras palabras, se puede simplificar el currículo y favorecer su contextualización en cada escuela, en la medida en que dicho ejercicio cautele la progresión dentro del ciclo escolar, el carácter integrador y significatividad de los aprendizajes que serán imprescindibles para el ciclo siguiente. El Mineduc mostró que, superando la compartimentalización de asignaturas, el currículo es susceptible de ser concebido ya no como cobertura de contenidos, sino como un itinerario de experiencias formativas conducentes al desarrollo de competencias clave, habilidades sociales y actitudes y valores para la vida más consistentes con la sociedad imaginada para el siglo en marcha (creatividad, pensamiento crítico, comunicación y disposición al cambio,

12 En un tácito reconocimiento de esta problemática, el gobierno anunció en mayo un plan decenal de mejora de la conexión con internet de alta velocidad para 10 mil escuelas del país (Ministerio de Educación, 2020h).

tolerancia al fracaso y la frustración, entre otras) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: OECD, 2018; OECD s/f).

### ***El problema de la reapertura de escuelas y el retorno a clases***

Hay que decirlo claro: en el corto plazo no hay un escenario educativo pospandemia; hay un escenario de endemia<sup>13</sup> con distintos grados de gestión (o sea, seguimiento y control de algunas variables sanitarias, manejo de riesgos de contagio en espacios escolares y atenuación de criterios y estándares de gestión educativa). Por tanto, no hay retorno seguro (si por ello se entiende el regreso a las condiciones previas al primer contagio), sino opciones de reactivación educativa de riesgo sociosanitario controlado en ambientes donde los contagios por COVID-19 pueden darse. Es el escenario de la educación con la presencia activa del coronavirus.

Dada lo anterior, la idea de la escuela como antes se archiva hasta que las soluciones farmacéuticas sean efectivas y posibiliten las interacciones sociales de antes. Pero esa escuela como antes es la necesaria para el restablecimiento de las actividades de las ciudades, sobre todo las productivas, las de servicios y las de consumo. Es el modo de vida que acostumbra la mayoría de la gente. De allí entonces que el debate sea cómo volver a esa realidad sin que en ello se vaya la vida de niños, jóvenes, docentes, ni de otros miembros de la comunidad educativa.

A partir de la evaluación preliminar de la experiencia reciente, los escenarios de total reemplazo de la escuela presencial fundados en la digitalización y virtualización de la enseñanza tendrán que esperar o ser ensayados en entornos acotados. La conclusión parece ser que los modelos híbridos o de mixtura variable de presencialidad y virtualización son la opción más conveniente, en tanto reconocen las posibilidades y limitaciones materiales y simbólicas de la educación *online* y, a la vez, revaloran las ventajas de la escuela presencial, mitigando los riesgos de contagio.

Los organismos internacionales han publicado informes sobre la experiencia en otros países donde la pandemia comenzó antes y que, una vez controlados los contagios y reforzado el sistema sanitario, se plantearon cómo volver a abrir las escuelas y retomar las clases presenciales. Aquí se consideran especialmente los informes de Reimers y Schleicher desde la OCDE (2020), de Bos, Minoja y Dalalson (2010) desde el BID), un trabajo basado en una consulta nacional a actores del sector educativo español (Trujillo-Sáez et al., 2020) y un informe breve preparado por el Instituto de Estudios Avanzados en Educación

13 Esto es, un escenario de permanencia de una enfermedad en el tiempo, con una carga e incidencia de casos más o menos constantes, en vez de una sucesión de brotes tras brotes (Futuro 360, 2020).



(IE) sobre experiencias de reapertura de escuelas en varios países (Kuzmanic y Valenzuela, 2020).

En rigor, la OCDE (2020) propone 25 lineamientos para la gestión del sistema educativo durante la pandemia, lo que finalmente hace que enfatizen medidas de mitigación del impacto actual y futuro de la interrupción del proceso escolar y sugieran criterios y acciones para la implementación de formas alternativas de continuidad de los procesos lectivos. Algunas de las medidas refieren a la indispensable coordinación entre autoridades de educación y de salud, la priorización de objetivos de aprendizaje, el aseguramiento de la continuidad de operaciones de las escuelas, la preocupación constante por el bienestar emocional, el fomento de comunidades de aprendizaje entre estudiantes y entre docentes, la curadoría de los tiempos de trabajo escolar, la provisión de recursos para aprender y enseñar, la promoción y creación de alianzas entre establecimientos escolares y de educación superior, el refuerzo de servicios de alimentación, la flexibilización de regulaciones para el acceso y uso de recursos financieros y la modificación de los regímenes de trabajo docente y de otros funcionarios para viabilizar y agilizar la respuesta educativa durante la emergencia sanitaria.

El documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020),<sup>14</sup> en cambio, se concentra en medidas sanitarias para un retorno a clases de manera saludable: a) asegurar el distanciamiento físico,<sup>15</sup> b) mantener las escuelas limpias y desinfectadas; c) asegurar que los niños y docentes lleguen a la escuela y se mantengan sanos; y d) asegurar el acceso a lavamanos.

14 El BID, fiel a su perspectiva, ha abordado el efecto del cierre de las escuelas en términos de capital humano, que es la manera en que entiende los aprendizajes escolares. En una publicación breve de los economistas Busso y Camacho (2020), la conclusión es directa: cuando no hay escuela, hay pérdidas de aprendizaje. La estimación sugerida por el BID es indirecta: se refiere al *summer effect*, esto es, el desaprendizaje de conocimientos entre años lectivos por el receso veraniego (“en promedio, en todos los estudios y todos los grados, los niños de estratos socioeconómicos bajos pierden alrededor de 0,05 desviaciones estándar durante el verano, o los equivalentes a 3 meses de aprendizaje”) y al perjuicio como consecuencia de huelgas docentes prolongadas (“las huelgas largas afectan negativamente las notas de los estudiantes en matemáticas, lectura y escritura. Estos efectos tienen impactos a largo plazo en los estudiantes con resultados como menos años de escolaridad, grados de la escuela secundaria con edades más avanzadas, y una mayor probabilidad de estar desempleados o no estudiar, en comparación con sus compañeros que no experimentaron una huelga de maestros”).

15 El documento del BID adopta el concepto de “distanciamiento social”, frase inexacta, pues lo que se busca es que haya una distancia física de al menos un metro entre individuos. “Distancia social” es segregación.

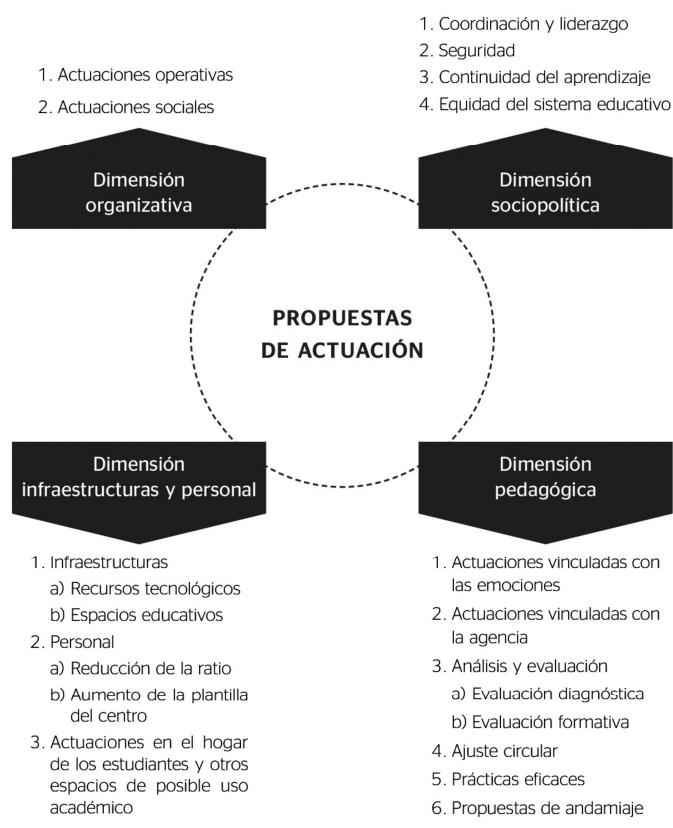


**Tabla 1. Criterios y medidas de gestión de la reapertura de escuelas**

Criterios	Medidas de gestión
Distanciamiento físico	<p>Reapertura gradual o escalonada de centros educativos, según criterios geográficos y/o nivel educativo.</p> <p>Horarios de llegada y salida también escalonados.</p> <p>Aumento del espacio entre pupitres y lugares de aprendizaje.</p> <p>Supresión de actividades lectivas grupales (clases, salidas, etc.)</p> <p>Supresión de reuniones de estudiantes en áreas comunes en tiempos de recreo o libre disposición (baños, patios, kioscos, biblioteca, etc.).</p> <p>Reducción del número de estudiantes que usan al mismo tiempo el transporte escolar.</p> <p>Restringir espacios y regular vías de circulación para evitar la congestión.</p> <p>Reorganización del horario de distribución de alimentación en la escuela.</p> <p>Concientización de la comunidad escolar sobre la importancia del distanciamiento físico.</p>
Escuelas limpias y desinfectadas	<p>Desinfección profunda de las escuelas antes del reinicio de clases.</p> <p>Sanitización frecuente y sistemática de espacios, superficies, mobiliarios e implementos durante la jornada escolar.</p> <p>Provisión de kits de limpieza y desinfección a todos los integrantes de la comunidad educativa.</p> <p>Capacitación en uso de kits de limpieza y desinfección.</p> <p>Ventilación periódica de salas y otros recintos de la escuela.</p> <p>Aumento del personal encargado de limpieza y desinfección.</p> <p>Definición de protocolo de acción en caso de detección de contagio de COVID-19.</p>
Llegada de niños y docentes a las escuelas y permanencia sana	<p>Indicación de no asistencia a clases en casos de enfermedad o sospecha de COVID-19.</p> <p>Lavado frecuente de manos y fomento del uso de mascarillas.</p> <p>Adopción de políticas de asistencia flexible a la escuela en caso de enfermedad.</p> <p>Política de comunicación permanente con familias en caso de enfermedad.</p>
Acceso a lavamanos	<p>Revisión, reparación y (re)habilitación de baños y lavamanos.</p> <p>Aseguramiento de la facilidad de acceso y uso de lavamanos y servicios higiénicos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Bos et al. (2020).

Otro trabajo (Trujillo-Sáez et al., 2020) sugiere una síntesis de medidas para la reapertura de escuelas,<sup>16</sup> agrupadas en cuatro dimensiones o ámbitos. La dimensión sociopolítica hace referencia al ámbito de acción ministerial y enfatiza la importancia de la coordinación y el liderazgo de una estrategia nacional, el aumento de las inversiones y recursos en las escuelas, la definición de protocolos de acción, el fortalecimiento de los apoyos profesionales en cada unidad educativa, la capacitación intensiva a docentes y personal de las escuelas en materias sanitarias y de prevención de contagios, la articulación del sector educación con autoridades, servicios locales y ONG, el apoyo a las familias en sus propias comunidades que garantice el cumplimiento de umbrales de bienestar en sus hogares.



**Figura 2.** Síntesis de propuestas de actuación para el reinicio del año lectivo. Fuente: Trujillo-Sáez et al. (2020).

16 Aunque desde una perspectiva más amplia, también se puede consultar Unesco (2020). El documento hace referencia a la preparación para la reapertura, la forma de retomar la continuidad de los procesos de aprendizaje y la resiliencia sistémica como lecciones para anticiparse, responder y mitigar los efectos de situaciones de esta magnitud en el futuro.

Las dimensiones organizativas, infraestructura y personal y pedagógica aluden al campo escolar propiamente tal. Las llamadas “actuaciones operativas y sociales” refieren a la gestión institucional de la docencia y los espacios educativos, así como a los ajustes en la organización del tiempo escolar. También incluye la preocupación por la relación con las familias y bienestar psicosocial de los estudiantes. La dimensión infraestructura y personal insiste en las inversiones inmediatas en contrataciones de funcionarios, equipamiento tecnológico para estudiantes y docentes y en la adecuación de espacios educativos para garantizar la seguridad sanitaria. La dimensión pedagógica se concentra en las actuaciones docentes, las que divide en aquellas referidas al diseño de experiencias de aprendizaje (el docente como “agencia”), ajustes curriculares y refuerzo educativo; y en aquellas relacionadas con el estado emocional y físico de los estudiantes como consecuencia del cierre prolongado de la escuela en estos meses de pandemia.

Por último, el informe de Kuzmanic y Valenzuela (2020) parte afirmando que reabrir las escuelas es un asunto de equidad (aunque sería mejor decir justicia social), porque el cierre de escuelas afecta más a los más pobres y vulnerables (la desigualdad enquistada en el reparto de oportunidades y activos materiales y simbólicos se ve acentuada cuando la escuela está cerrada). El segundo argumento es de protección social, porque la escuela es un espacio de contención afectiva y seguridad física y psicosocial. El tercer argumento es que la reapertura de escuelas viabiliza la reinserción laboral de padres y apoderados.

El reporte continúa señalando que las experiencias de otros países sugieren tres pilares de la reapertura: a) es indispensable que haya condiciones de seguridad sanitaria; b) es igualmente clave la comunicación y acuerdo con las comunidades escolares involucradas; y c) la modalidad de mayor pertinencia y potencial es aquella que combina recursos y estrategias pedagógicas virtuales y presenciales. A la hora de implementar la reapertura, se ha operado distinguiendo territorios, grupos o cursos; se ha pesquisado la articulación de la reapertura escolar con el restablecimiento de la actividad económica; y se juzga posible aplicar protocolos sanitarios, considerando las capacidades de docentes y estudiantes y atendiendo la infraestructura comprometida. Un elemento adicional significativo es la importancia de implementar estrategias de reparación de aprendizajes, esto es, acciones remediales o de reforzamiento de aprendizajes clave para estudiantes vulnerables o de riesgo socioeducativo.

### ***1.3 Tensiones, desafíos y propuestas para el sistema escolar***

La expectativa es que el sistema escolar esté en condiciones de reiniciar actividades presenciales conforme se controlan los contagios en los distintos territorios del país. Esta es la primera de las dificultades: el manejo de la emer-

gencia sanitaria es disparaje; algunas comunas y ciudades están en fases avanzadas de control, disminuyendo los contagios, otras todavía experimentan la agresividad del virus y otras están siendo afectadas por brotes y rebrotes. La situación es además inestable y dificulta cualquier decisión a escala nacional e incluso regional. No es posible —por ahora— planificar la reapertura de establecimientos sin atender las particularidades locales o territoriales.

El problema esencial parece ser delimitar qué es un territorio sanitariamente seguro<sup>17</sup> que, por lo mismo, dé garantías para reactivar las actividades educativas, laborales y de cualquier naturaleza. Pero no basta esta delimitación. Una variable crítica asociada es la movilidad de la población entre comunas, sea por trabajo, por consumo o educación. En la Región Metropolitana, por ejemplo, “los datos de 2019 muestran (...) que, a lo menos, 394.745 niños, niñas y jóvenes van a un establecimiento educacional fuera de su comuna de residencia” (Rodríguez, 2020), usando el transporte público o escolar para ir y volver. Evidentemente, en el trayecto “deben compartir con otras personas pertenecientes a otras comunas de la capital en lugares reducidos donde el distanciamiento se hace difícil de practicar [Asimismo,] la evidencia de los desplazamientos indica que en los establecimientos educacionales fundamentalmente de enseñanza media, se mezclarán estudiantes provenientes de comunas con distinto nivel de contagio lo que impediría mantener controlado el avance del virus en determinadas comunas” (Rodríguez, 2020).

En el ámbito propiamente escolar, el desplazamiento de estudiantes es una consecuencia lateral de la política de subvención a la demanda que, para estos efectos, se traduce en “elegir con los pies”. Cada familia puede decidir dónde matricular a su estudiante, aunque ello signifique traslados de varios kilómetros del lugar de residencia. Como la oferta educativa se ordena geográficamente según volumen de la demanda y capacidad de pago de las familias, la accesibilidad del establecimiento se convierte en una variable de decisión familiar. En efecto, un estudio de Flores y Carrasco (2016) concluye que no todos los hogares tienen iguales oportunidades de elección de un establecimiento, pues la oferta disponible por costo o cercanía no se distribuye homogéneamente en términos de calidad. Si bien en el nivel de educación básica la cercanía es uno de los criterios de decisión, en educación media las familias están dispuestas a alejarse del hogar, si ello abre mejores oportunidades de formación para los hijos. Por tanto, el desajuste espacial de las oportunidades educativas es un rasgo estructural del sistema escolar que propicia la segrega-

17 Habría al menos tres tipos de territorio: a) las zonas geográficamente aisladas (como en los territorios insulares, zonas de altura, pueblos en valles y algunas localidades de las regiones de Aysén y Magallanes); b) las ciudades o comunas con bordes geográficos claros (como Copiapó); y c) las ciudades conformadas por comunas imbricadas (por ejemplo, La Serena y Coquimbo; el troncal conformado desde Valparaíso a las ciudades del interior; la zona Pencopolitana y la Región Metropolitana).

ción educativa. Se concluye de acá que, al tener una oferta de calidad heterogéneamente repartida en los barrios y territorios, el sistema educativo aporta un factor de riesgo sanitario en la actual coyuntura.

Los territorios que pueden reiniciar actividades, en general, son también aquellos que tienen ventajas educativas (descontando las zonas aisladas geográficamente). Las posibilidades de reapertura de establecimientos, entonces, podrían favorecer a quienes residen en mejores barrios y perjudicar a quienes viven en sectores de pobreza y marginalidad. Es otro riesgo asociado a la segregación, pero esta vez a la segregación espacial, sobre todo en las grandes ciudades.

Suponiendo, por otro lado, que se encuentre una solución práctica al problema del traslado de estudiantes y docentes entre comunas o zonas con distinto grado de contagio, resta resolver el problema dentro de los establecimientos. Los criterios de distancia social dentro del aula significarán un reto mayor, sobre todo en escuelas y liceos privados subvencionados, pues los incentivos financieros para estos establecimientos son de volumen: mientras más estudiantes, más ingresos. Esto ahora muestra ser un obstáculo para una solución a la crisis: según datos OECD (Mineduc, 2019), el tamaño promedio de los cursos en establecimientos privados subvencionados es de 31 estudiantes por sala, un 34% superior a la recomendación del BID de 19 alumnos y 1 profesor por aula para cumplir con el criterio de distancia sanitaria segura (Bos et al., 2020).

En síntesis, todavía no están dadas las condiciones para la reapertura plena de las escuelas. Aunque no es la escuela, para evitar la profundización de la brecha de aprendizajes y el rezago educativo, la estrategia debe seguir siendo una experiencia enriquecida de educación no presencial, basada en la priorización curricular y reforzada con recursos tecnológicos para estudiantes y docentes en sus hogares, tutores académicos *online*, y a través de Redes Sociales (RRSS) que identifiquen necesidades educativas, promuevan rutinas y multipliquen buenas prácticas de aprendizaje remoto, becas de paquetes de datos para asegurar la conectividad y una plataforma de planes instruccionales de aula para todos los niveles. Esto implica necesariamente un proceso de centralización de la implementación curricular que ponga a disposición de las escuelas y liceos todos los recursos y apoyos que potencien el aprovechamiento de las oportunidades de aprendizaje. Significa, además, que los docentes deberán ser capacitados de inmediato y que los equipos de gestión deberán constituir comunidades profesionales y redes territoriales de coordinación, seguimiento y apoyo mutuo. Mientras dure la incerteza, el currículo, la convivencia escolar y las relaciones con las familias deben sostenerse de manera no presencial y actuar como una copia activa de seguridad (o *backup*) de la escuela presencial.

A la vez, es indispensable trabajar en la habilitación de la escuela presencial, no por razones de implementación curricular, sino por el desarrollo socioemocional de niños y jóvenes. Dado lo dicho en los párrafos anteriores, la reapertura de escuelas tiene necesariamente que contemplar un esquema de tiempos lectivos presenciales y trabajo a distancia que impliquen reducir al menos en un tercio la cantidad de estudiantes por curso. La estrategia de una escuela de emergencia construida desde la versión no presencial (*backup*) es también la base de la modalidad híbrida (especialmente en enseñanza media),<sup>18</sup> para lo cual se requerirá modificar la jornada y la extensión de la semana escolar para disponer de horarios diferidos de inicio y conclusión de jornada por cursos o niveles educativos. Sobre la base del currículo priorizado, se debería también programar unidades de aprendizaje desplegables y evaluables en no más de dos semanas, criterio que permitiría atenuar el impacto de una nueva suspensión de la asistencia a clases por rebrotes de contagio. A la vez, el diseño instruccional deberá contemplar un flujo instruccional con asistencia en aula y sin ella, de manera que —frente a una nueva interrupción— la unidad didáctica sea susceptible de implementación y evaluación con apoyo tutorial remoto. Un diseño como este, a la vez, muy probablemente supondrá reforzar el plantel docente para ofrecer apoyo pedagógico a los estudiantes.

Cuando la escuela esté en funcionamiento, la acción docente debería centrarse en la consulta y el refuerzo, el apoyo y la contención. El centro debe ser la convivencia, los afectos y el bienestar emocional, no la enseñanza en aula. Talleres, juegos, actividades de arte, deportes y recreación deben tener lugar cada vez que sea posible, dando preferencia a quienes asisten a la escuela básica, sobre la base de grupos estables de estudiantes. El foco debe ser restaurar la confianza y revitalizar la convivencia. En este esquema, la escuela debe expandirse cada vez que sea posible a lugares abiertos con potencial educativo (parques, multicanchas, gimnasios y todo recinto público amplio y ventilado).

## **2 El sistema de educación superior bajo el estallido social y la pandemia**

### **2.1 Aspectos referenciales**

En términos estructurales, la educación superior en Chile ha pasado en las últimas décadas por tres periodos caracterizados por proyectos políticos diferentes, amparados en concepciones disímiles acerca del rol del Estado y con distintas orientaciones para el sector educativo expresadas en los programas de gobierno. Estas son el proyecto socialista de Salvador Allende (1970–1973); el

18 Asumiendo mayores grados de autonomía y mayor apropiación de recursos virtuales en este grupo etario.



proyecto neoliberal privatizante de la dictadura de Pinochet (1973–1990), que, con algunas modificaciones cosméticas, se mantuvo durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia; y el proyecto que intenta recuperar un rol un poco más protagónico del Estado, impulsado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014–2018). El estallido social iniciado el 18 de octubre de 2019 encuentra, por tanto, a la educación superior en un proceso de transición aparente, que se expresa en la implementación de la nueva Ley de Educación Superior promulgada el año 2018. Se desconoce aún el impacto real que tendrá dicha ley y las acciones que han ido adoptándose en función de ella, tales como la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior y la Comisión Nacional de Acreditación. No obstante, no es esperable que bajo el gobierno de Sebastián Piñera (2018–2022) se regule con firmeza el sistema terciario, porque ello atentaría contra su ideario y aquel de los grupos dominantes más conservadores, incluyendo, por cierto, al empresariado.

Los distintos proyectos educativos vinculados al desarrollo social se sustentan en diferentes enfoques relacionados con los fines que se le asignan a la educación y que pueden clasificarse en dos modelos pedagógicos. Uno de ellos se centra en los efectos, es decir, en los resultados esperados. El segundo prioriza los procesos educativos. Cualquiera de estos dos modelos puede estar focalizado ya sea en un cambio individual o en un cambio colectivo o social.

Desde esta perspectiva, durante la dictadura militar el proyecto educativo correspondía más bien a un modelo pedagógico que enfatizaba los resultados y que estaba centrado en el cambio individual. La función de la educación era contribuir a la adaptación de cada persona al modelo de sociedad neoliberal. De acuerdo con este criterio, la educación tenía una función social seleccionadora y discriminativa. La educación superior se entendía como una actividad cuyo sentido fundamental solo era proveer los recursos humanos para las demandas del sector productivo. El aprendizaje, en este caso, se apoyaba comúnmente en la psicología neoconductista, por su identificación con la planificación cultural y el control del comportamiento humano.

Durante el gobierno de Allende e incipientemente durante el segundo gobierno de Bachelet, la educación daba más relevancia a los procesos y al cambio social. La función de la educación en este modelo era crear las condiciones para un cambio social. La educación superior, además de formar recursos humanos especializados, pretendía contribuir a crear cultura, producir conciencia colectiva, generar potencialidad de diálogo. Se pretendía que las personas pudieran desarrollar sus capacidades para explorar alternativas, para ser críticas frente a la realidad y para compartir sus conocimientos y experiencias con otros. La docencia se abría a la posibilidad del aprendizaje por descu-

brimiento, a la investigación acción y a la investigación protagónica. También había una fuerte influencia de la teoría de la apropiación cultural.

El estallido social y la pandemia se dan justo en un periodo de transición que, en parte, fue truncado por la elección de Piñera, lo cual ha hecho más compleja la situación y ha develado más claramente las diferencias y contradicciones entre uno y otro modelo.

La docencia universitaria, por otra parte, también ha tenido una evolución importante en las últimas décadas, transitando por tres estadios. En el primero, la formación estaba centrada en contenidos. Los profesores, que tenían más acceso a la literatura, eran transmisores de los conocimientos a estudiantes pasivos que los memorizaban. Un segundo estadio surgió en los años setenta con los objetivos operacionales, que anexaban a los contenidos los comportamientos asociadas a su utilización. A mediados de los años noventa, debido a la presión del sector productivo europeo, comenzó a complementarse este enfoque con la incorporación de “competencias” asociadas a un aprendizaje basado en la ejercitación del desempeño laboral. Dicho desempeño se puede estandarizar por medio de un marco de cualificaciones que permite reconocer las capacidades adquiridas y facilitar el intercambio transnacional de profesionales. En este estadio, los estudiantes pasaron a ser más protagonistas de su aprendizaje y los profesores asumieron un rol de guías y evaluadores. En los años recientes ha surgido un tercer estadio, asociado al concepto de formación integral, que adiciona a la formación técnica un relevamiento de las competencias blandas y un componente ético. En este esquema los estudiantes son protagonistas del aprendizaje, pero con discernimiento valórico que le da sentido. Los profesores siguen siendo guías y evaluadores, pero además son un ejemplo para seguir. Sin lugar a duda, la crisis actual ha mostrado la necesidad de transitar a este tercer estadio y superar aquella formación supeditada exclusivamente a las demandas del sector productivo.

## ***2.2 La crisis social y sanitaria devela la realidad de la educación superior y las debilidades para enfrentarla***

Tanto el estallido social como la pandemia han dejado en evidencia que en el caso de la educación superior (ES) confluyen tres eventos que revelan la debilidad del modelo neoliberal para enfrentar una situación compleja y multifacética: a) las dificultades para enfrentar los efectos y estragos de la pandemia y el estallido social, con las consiguientes implicancias para el Estado y la gobernabilidad-sustentabilidad de las instituciones del nivel terciario; b) la indefensión en que se encuentran los estudiantes de sectores más vulnerables para cursar estudios de manera remota por los altos costos que ello supone, lo que pone en riesgo su continuidad en el sistema; c) la pérdida de matrícula en

las instituciones de educación superior (IES) está generando serios problemas de operación, lo que ha derivado tanto en el despido de personal académico y administrativo como en la rebaja de remuneraciones, todo lo cual está generando inestabilidad, incertidumbre y malestar en el sector. El gobierno, en general, ha tenido una posición pasiva frente a la educación de nivel terciario.

A lo anterior se suman las dificultades para implementar la Ley 21.091 de Educación Superior promulgada en mayo del año 2018 (LES, 2018). En dicha ley se releva la función del Estado y se establece la gratuidad para los sectores más vulnerables, aun cuando tal condición comenzó a implementarse a contar del año 2016 vía glosa presupuestaria. Esta ley, cuya tramitación duró más de dos años, develó las tensiones existentes en el país entre las distintas posiciones ideológicas frente a la educación y al rol que le correspondía al Estado frente a ella. En los párrafos siguientes se analiza la situación de la educación superior durante la crisis en tres niveles: sistema, institucionalidad y funciones académicas de docencia, investigación y vinculación con el medio.

### **2.2.1 Situación a nivel de sistema de educación superior**

La LES 2018 ha implicado un cambio en el sistema de Educación Superior, otorgándole una mayor participación al Estado en su función reguladora y fiscalizadora y generando un nuevo escenario en los ámbitos administrativo y de financiamiento, situación que comenzó a visualizarse poco tiempo antes de producirse la crisis. En efecto, se produjo una modificación en la estructura organizacional del Ministerio de Educación (Mineduc) tras la creación de la Subsecretaría y la Superintendencia de Educación Superior, que le otorgó mayores atribuciones al Estado para la supervisión y regulación del sistema de ES. Ello implicó que, en el año 2019, se aplicaran nuevos requerimientos para las instituciones, tales como la obligatoriedad de informar quiénes son los controladores y la entrega semestral de los estados financieros. Además, se solicitó información sobre sus partes relacionadas e informar sobre todas las operaciones que implicaran una transferencia de recursos, servicios u obligaciones, incluyendo las operaciones realizadas por los directivos, sus cónyuges, convivientes civiles y parientes hasta segundo grado (Said, 2020a).

La nueva ley del año 2018 ha permitido, por una parte, consolidar legalmente la instauración del régimen de gratuidad para el caso de las entidades que se han suscrito a este beneficio. Ello ha representado un verdadero balón de oxígeno para las IES, dado que les ha permitido sostener parcialmente su actividad docente en forma virtual en un periodo prolongado (desde marzo a la fecha). Por otra parte, la ley en comento le ha permitido al Estado mantener cierta regulación (muy incipiente todavía, de cualquier manera) a través de la Superintendencia de Educación Superior. Además, si bien es cierto los proce-

sos de acreditación se suspendieron temporalmente tras el inicio del estallido social, actualmente se han vuelto a implementar, aunque de manera virtual debido a la pandemia.

La supervisión más estricta que ha realizado el Estado al amparo de la nueva ley no ha sido óbice para realizar lo que se ha denominado “transferencias de controlador” de las universidades. Es así como la Universidad San Sebastián pasó a ser controladora de la Universidad Gabriela Mistral, que estaba en manos de la Sociedad Apostólica Sodalicio de Vida Cristiana y que presentaba pérdidas por casi tres mil millones de pesos (*El Mostrador*, 2020a). Asimismo, a fines del año 2019, el dueño de la Universidad Bolivariana y del Instituto Profesional Valle Central pasó a ser el único controlador de la Universidad de Aconcagua, con lo cual incrementó su matrícula en 5 mil nuevos estudiantes y amplió su cobertura a 17 sedes a lo largo del país (Vega y Pérez, 2020). Estas situaciones dejan entrever lo débil que es el régimen regulatorio y el rol que desempeñan las instituciones responsables de velar por el buen y correcto funcionamiento de las IES. Resulta inconcebible que un sostenedor de instituciones privadas que no se encuentran acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) compre la cartera de estudiantes de otra universidad igualmente no acreditada. Cabe preguntarse qué hace al respecto la CNA. Por qué no interviene en esta situación de suyo irregular y que impide ciertamente la consolidación del sistema, al ampararse en prácticas mercantilistas totalmente reñidas con la transparencia y el logro de un sistema y oferta de calidad. Lo anterior va en absoluto desmedro de jóvenes vulnerables y de escasos recursos que depositan sus confianzas en una institucionalidad que no les garantiza acceder a una oferta educativa de calidad, perpetuando así las inequidades del sistema terciario.

La crisis social y sanitaria ha demostrado que la regulación y el funcionamiento del sistema de educación superior, basado en la lógica del libre mercado, resultan insostenible en las condiciones actuales. En efecto, quienes en los años ochenta argumentaban que la participación del Estado debía restringirse al mínimo, porque la ley de la oferta y la demanda les permitiría sobrevivir solo a aquellas instituciones que por su calidad atrajeran suficientes estudiantes para autofinanciarse, en la actualidad están solicitando mayores aportes del Estado para ser viables.

De hecho, en el actual escenario, es poco factible que en el corto y mediano plazo se sostengan instituciones de educación superior autosustentadas, fuertemente competitivas entre ellas y financiándose principalmente por la vía de los aportes de sus estudiantes. Se ha evidenciado la necesidad de una mayor regulación hacia el sector privado y del apoyo financiero del Estado a sus instituciones (estatales y públicas tradicionales). En este sentido, resulta

preocupante que algunas instituciones privadas estén solicitando adscribirse a la gratuidad para solventar la crisis financiera que ha generado el estallido social y la pandemia.<sup>19</sup> En esta misma línea, la Corporación de Universidades Privadas (CUP) le ha solicitado al Mineduc apoyo económico para enfrenar la crisis y asumir los costos adicionales que le ha implicado la docencia no presencial, la deserción y el incremento de la morosidad en el pago de los aranceles. Igualmente, dicha corporación solicitó una línea especial del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, acortar los plazos para el abono del Crédito con Aval del Estado (CAE) y anticipar el abono de las becas. Bajo el escenario descrito, el Estado de Chile debiera procurar el apoyo a sus instituciones y no seguir subsidiando al sector privado. Se requiere con urgencia, como primera prioridad, atender a las necesidades más inmediatas de las instituciones estatales.

Otro de los episodios que muestra la tensión entre las lógicas que se dan al interior del sistema de educación superior quedó en evidencia en una solicitud al Mineduc que realizaron las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) para aumentar del 30% al 50% el uso de los excedentes del Fondo de Crédito Solidario a fin de paliar el impacto de la crisis. Lo anterior se da en el marco de una propuesta ministerial conocida recientemente, que busca entregar parte de dichos recursos asignados a las universidades del CRUCH (no gastados) al sector privado. El gobierno, que tiende a favorecer al sector privado, condicionó la aceptación del requerimiento del CRUCH a que se estableciera un fondo común que beneficiara también a las entidades privadas que no forman parte de esta entidad y que no reciben esos fondos. Dicha respuesta fue rechazada, en particular por los rectores de las universidades estatales, por considerarla inapropiada y atentatoria contra sus intereses (Consortio de Universidades Estatales de Chile, 2020).

Un cambio importante a nivel de sistema que se ha dado en forma paralela al tema financiero y regulatorio dice relación con la modificación de los procesos de selección y admisión. En efecto, la Prueba de Selección Universitaria (PSU), estructurada con base en los contenidos de los programas de enseñanza media, ha sido duramente cuestionada por los estudiantes secundarios, debido a que evalúa esencialmente contenidos y, en menor medida, habilidades, favoreciendo a los estudiantes que cursan estudios en los colegios particulares

---

19 Las universidades Mayor y Bernardo O'Higgins, el instituto profesional Escuela de Contadores, los centros de formación técnica Santo Tomás y Lota Arauco, con una matrícula total de 64.807 estudiantes, solicitaron en fecha reciente al Mineduc incorporarse al régimen de gratuidad. Curioso resulta constatar que el rector de la U. Mayor, que se opuso fervorosamente a la nueva Ley de 2018 que estableció la gratuidad, señaló hace algunas semanas que ante el complejo escenario económico que se vive en la actualidad era necesario "reinventarse", en alusión a la solicitud hecha por su Universidad al Mineduc para ser incorporada al régimen de gratuidad (Covarrubias, 2019).



pagados. Esa situación de inequidad generó a fines del año pasado una ola de protestas estudiantiles, que perturbaron la aplicación de la PSU. Dada esta situación, y, considerando que la nueva Ley de Educación Superior entregaba la administración de un sistema de selección nacional unificado al Mineduc, a partir de este año se comenzará a aplicar la Prueba de Transición (PT) basada en habilidades, lo cual generaría mayor equidad. Además, varias universidades han decidido dar mayor ponderación a las calificaciones de la educación secundaria y al ranquin de los postulantes en sus respectivos cursos (enseñanza media).

### **2.2.2 Situación a nivel de las instituciones de educación superior**

En términos institucionales, el estallido social y la pandemia han obligado a las entidades de educación superior a realizar ajustes importantes en los planes estratégicos y en el trabajo programado para los próximos años, lo cual retardará su desarrollo y, en algunos casos críticos, afectará su sustentabilidad. La crisis ha generado dos problemas cruciales que están concatenados entre sí: el financiamiento institucional y la reducción del número de estudiantes por abandono o congelamiento de los estudios.

#### ***Financiamiento institucional***

El régimen de autofinanciamiento de las universidades establecido en 1981 se ha modificado parcialmente, debido a la incorporación creciente de ayudas estudiantiles y de la implementación de la gratuidad (Espinoza y González, 2016). La distribución actual de los aportes estatales destinados a ayudas estudiantiles es de 53,4% en becas y créditos, y un 46,6% destinado a la gratuidad para los estudiantes pertenecientes a los seis deciles de menores ingresos que asisten a las entidades que tienen este beneficio (Brunner y Labraña, 2018).

En el contexto actual, las IES se han visto gravemente afectadas en materia financiera por tres factores: a) la reducción de ingresos por aranceles atribuibles a la crisis y que se explica por un incremento de la morosidad en los pagos; b) una proporción significativa de estudiantes que han optado por congelar o abandonar los estudios definitivamente; c) la adquisición de equipamiento computacional (*notebooks* y *chips*) para los estudiantes de menores recursos; y d) por la prolongación de los semestres y de los períodos académicos debido a las paralizaciones impulsadas por los estudiantes. Esta caída en los ingresos ha tenido también un efecto dominó en la contratación de académicos y en la reducción de personal (docente y administrativo). Tal situación, obviamente, afecta la convivencia e incrementa los niveles de estrés tanto a nivel de académicos como de estudiantes.



Atendiendo a la disminución de los ingresos, las universidades del CRUCH elaboraron un informe con antecedentes que da cuenta del costo que ha implicado la crisis en términos de inversión para un funcionamiento *online* y de los menores ingresos registrados (estimados en 170 millones de dólares) derivados, entre otros, por la disminución de los aranceles. Además, el CRUCH solicitó derogar el Artículo 108 de la LES 2018,<sup>20</sup> argumentando que su aplicación compromete el patrimonio de las universidades (Radio Cooperativa, 2020). En la misma línea, un grupo de trabajo conjunto del CRUCH y de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) le planteó al Mineduc, entre otros aspectos, que el Estado garantizara que ningún estudiante quedara fuera por factores económicos y que no se considerara el año 2020 para efectos de la pérdida de la gratuidad (Veloso y Pérez, 2020).

Por otra parte, en consideración de las dificultades de los estudiantes para cancelar sus estudios, un grupo de diputados propuso un proyecto para suspender el pago de aranceles durante la pandemia, lo cual motivó la oposición de todos los rectores del CRUCH, de las entidades privadas y del gobierno. Incluso se llegó a plantear que solo un tercio de las IES podría ser viable si se suspendiera el pago de aranceles (González y Herrera, 2020). Finalmente, el proyecto fue rechazado en el Congreso. No obstante, la oposición presentó otra opción en la perspectiva de flexibilizar el pago de aranceles. Se planteó en el proyecto que todas las instituciones tuvieran planes de apoyo para sus estudiantes, y que no se aplicaran sanciones por el incumplimiento del pago de aranceles y de los derechos básicos de matrícula (*El Mostrador*, 2020b). Además, se propuso extender el plazo para postular a los beneficios (incluyendo el CAE) y reabrir el registro del Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS). Frente a estas opciones, el gobierno ha mostrado una buena disposición (González y Tapia, 2020).

A su turno, algunos rectores de universidades privadas han propuesto establecer un crédito blando para los estudiantes que no pueden costear la diferencia entre el arancel de referencia y el arancel cobrado por las IES. Este crédito sería financiado por el Estado a través de la banca y funcionaría de manera similar al CAE, pero sin interés (*El Mostrador*, 2020c). De igual manera, algunos rectores de instituciones privadas han planteado establecer un crédito con garantía estatal que se pague en cuatro años después del egreso, con una tasa de interés de 0%. Dicho crédito estaría destinado a financiar el copago por la diferencia entre el arancel de referencia establecido por el Mineduc y el

20 Si el estudiante con el beneficio de la gratuidad tarda menos de un año extra en completar sus estudios, la universidad puede cobrarle solo el 50% del arancel regulado por el Mineduc y, por ende, absorber la diferencia. Si se atrasa más de un año puede cobrar la totalidad del costo de dicho año (Artículo 108, Ley 21091, de 2018, sobre Educación Superior).

valor de los aranceles reales que han fijado las universidades no adscritas a la gratuidad. Por su parte, el gobierno, como parte del plan de ayuda a la clase media, propuso incluir como un mecanismo de apoyo a los universitarios un crédito blando al 2% de interés y con garantía estatal, similar al CAE, para evitar la deserción del segundo semestre (Von Baer, Gallardo y Ossandón, 2020). Es decir, en lugar de aliviar el nivel de endeudamiento de muchas familias, el gobierno y el sector privado se amparan en el modelo de los créditos como potenciales salvavidas para financiar los estudios, ignorando los problemas y angustias que deben enfrentar a diario los deudores y acreedores de CAE, Corfo y otros créditos bancarios afines. Estas propuestas, ciertamente, en caso de implementarse no contribuirán en nada a mejorar el panorama existente y solo agudizarán la crisis.

El CAE ha sido un tema que ha suscitado mucho debate durante la crisis, debido a su relevancia en términos de montos, de personas beneficiadas y por el impacto que ha significado la deuda para jóvenes de menores ingresos y para sus familias. Se estima que, en el año 2020, el número total de beneficiados alcanzará al millón de personas (González, 2020a). Si bien la tendencia ha sido a disminuir el número de beneficiados debido al incremento de la gratuidad, este año fue necesario aumentar el número de cupos. Actualmente, la morosidad en el pago del CAE por parte de los deudores se estima en un 45%, que corresponde a 248.699 personas, de las cuales más del 75% no terminó su carrera. Cabe destacar que las comunas donde residen los deudores CAE con mayor morosidad coinciden con aquellas que presentan mayores carencias en materia de vivienda, salud, educación, trabajo, movilidad y redes (Kremerman, Páez y Sáez, 2017). En diversos círculos se han planteado propuestas para condonar o sustituir el CAE. Se estima que su condonación (demanda sentida y apoyada por el movimiento social y algunos sectores de la oposición), para los deudores actuales ascendería a 1900 millones de dólares, según Acción Educar (González, 2020 b).

Si bien se reconoce que el Crédito con Aval del Estado ha permitido cursar estudios superiores a un número significativo de estudiantes, el propio expresidente Ricardo Lagos ha reconocido que en su diseño no se supo proyectar ni aquilatar el tremendo endeudamiento que ha generado este instrumento financiero entre alumnos y titulados de la educación universitaria (Muñoz, 2020).

Por su parte, el Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto para crear un nuevo Sistema de Financiamiento Solidario (SFS), que reemplazará al Crédito con Aval del Estado (CAE) y al Fondo de Crédito Solidario. La propuesta plantea que, si es del caso, los empleadores serán responsables de cancelar las cuotas mediante la retención de parte del sueldo de los deudores en los primeros

diez días de cada mes. El crédito tendrá un interés de 2%, con cuotas que no deberán exceder el 10% de la renta de los endeudados, y un plazo máximo de 180 cuotas. Tras el pago de dichas cuotas, el excedente quedará extinto y sería suspendido en caso de que los deudores no contaran con ingresos o su sueldo fuera menor al mínimo (*El Mostrador*, 2018). La gestión de este sistema estaría a cargo de una sociedad anónima del Estado ("la Administradora"), y los actuales deudores del CAE pasarían a constituir parte de este nuevo sistema. Se ha planteado que no se consideraría la intervención de la banca privada que, en la actualidad, además de resguardarse con el respaldo del Estado, recibe ingresos adicionales por la venta de las carteras deudoras.

### ***Abandono de los estudios***

La reducción de las postulaciones y el abandono de los estudios, ya sea por no matricularse en el año 2020 o por la suspensión de las carreras, atribuibles a la pandemia, es otro de los problemas que se ha agudizado con la crisis. Las cifras oficiales que han entregado algunas instituciones muestran su magnitud. Por ejemplo, la Universidad de Tarapacá ha perdido 1024 estudiantes; la Universidad Católica del Maule, 450; y en la Universidad de Playa Ancha, solo en el mes de mayo del 2020 se retiraron 150 alumnos (González, 2020d). La disminución de la matrícula se ha venido produciendo desde hace un par de años, pero aumentó en el año 2020 con ocasión de la llegada de la pandemia a Chile. De hecho, en las 41 universidades que reciben postulantes a través del Sistema Único de Admisión (SUA), quedaron 19.933 vacantes sin llenar el presente año (Saíd, 2020b). Esta reducción se explica por el estallido social, por la pandemia y también por las manifestaciones que dificultaron la rendición de la Prueba de Selección a la Universidad (PSU). La menor postulación de este año en relación con el año anterior ha sido muy significativa en algunos planteles. Por ejemplo, en la Universidad de Atacama se redujo en un 67%, en la Universidad Católica del Maule hubo una caída de 59%, y en la Universidad de Los Lagos disminuyó un 54%. Algo similar ocurrió en la Universidad Central, donde bajaron en un 45%, y en la Universidad Andrés Bello, donde ingresaron 3667 jóvenes menos que el año pasado.<sup>21</sup> La matrícula total en el sistema de educación superior se redujo en un 3,6% con relación al año anterior. Los nuevos ingresos a nivel de sistema disminuyeron en un 8,2%; y en las universidades, en un 6,6%. Más aún, en las instituciones no acreditadas la matrícula bajó en un 43,6% (González, 2020d). Para evitar una deserción mayor, varias instituciones tuvieron que postergar el cobro de aranceles o los han rebajado, con el consiguiente impacto presupuestario.

21 Las fuentes son a) el Sistema Único de Admisión, b) el Informe del Proceso de Admisión 2020, c) el Consejo de Rectores, y d) el Consejo Nacional de Educación.

### 2.2.3 Situación a nivel de las funciones académicas

#### *Situación de la función docente*

La función docente es toda acción de generación de nuevos saberes, de reproducción cultural y de transferencia de valores, motivaciones, actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas, destinada a la formación y el desarrollo de las personas, que es correspondientemente evaluada y certificada y de la cual la institución se hace responsable. La diferencia entre la función docente y otras funciones académicas estriba en que, en lo referente a la docencia, la universidad se hace responsable de los aprendizajes logrados, mientras que en otras funciones, como la extensión, solo se entregan o difunden los saberes sin que medie una evaluación responsable.

Si bien las instituciones no estaban preparadas para implementar una docencia no presencial en forma generalizada, al menos contaban con algunas experiencias preliminares que les han permitido desarrollar parcialmente los programas a distancia. La implementación de esta modalidad no presencial ha mostrado algunas debilidades, tales como: a) la insuficiente capacitación pedagógica de los profesores, en especial de los mayores, para modificar sus clases expositivas tradicionales, muchas veces centradas en la transmisión de contenidos; y b) la interacción profesor-alumno en una docencia a distancia se torna aún más compleja, dado que en ella es muy difícil propiciar y generar reflexiones de mayor alcance, discusiones grupales y un análisis crítico de temas y contenidos.

Un tema no menor que se ha dado en la docencia no presencial es el estado de ánimo frente a la situación de confinamiento prolongado. Una encuesta virtual aplicada recientemente mostró que un 80% de los estudiantes consultados no había tomado nunca un curso virtual y, entre ellos, un 81% estimaba que esta forma de docencia durante la pandemia había sido de menor calidad (Parra y Pérez, 2020).<sup>22</sup> Incluso uno de cada cinco encuestados señalaba que, de seguir así, congelaría sus estudios, en tanto que en el caso de las carreras de la salud dicha proporción se elevaría al 50%. Por otra parte, para complejizar aún más el panorama, se ha producido una sobrecarga de los docentes con jornada completa, los que en muchos casos han debido asumir el trabajo docente de los profesores por horas que han sido desvinculados por las IES para reducir los costos. Esta situación ha disminuido también la disponibilidad de tiempo de los académicos de jornada completa para realizar investigación.

22 Los datos corresponden a un estudio realizado por el Centro Tecnológico Ucampus, de la Universidad de Chile y la Fundación para la Confianza (Parra y Pérez, 2020).

Las condiciones en que se ha estado implementando la docencia se han tornado más complejas debido al estrés familiar que genera el confinamiento, a lo cual se suman las dificultades económicas, las restricciones que ha implicado el desempleo, la inestabilidad laboral y la incertidumbre de cara al futuro. Una de las evidencias de estas restricciones es el uso que la mayoría de los casi 600 mil estudiantes universitarios que tienen Becas de Alimentación para la Educación Superior (Tarjetas BAES-Junaeb) las están utilizando como recursos para las compras familiares de supermercados (González, 2020e). Todo ello crea un clima emocional que afecta a profesores, estudiantes y al proceso pedagógico, lo cual puede redundar en la salud mental y en el rendimiento académico de los estudiantes. En ese sentido, la Confech destacaba el tema de salud mental de los estudiantes universitarios, dado que en los últimos meses se han incrementado los índices de depresión y estrés.

Una situación particularmente crítica se da para los nuevos ingresantes del año 2020, que se han visto enfrentados a dificultades de distinta índole, incluyendo la compleja transición desde la enseñanza media a la educación superior, la ausencia de guías y tutores que apoyen la inserción al sistema, la escasa relación con sus compañeros de carrera y la escasa o nula interacción con los profesores. Esta situación ha llevado a algunos rectores a relevar la formación de valores y el comportamiento ético (Sánchez, 2020).

Otra de las limitaciones que han debido enfrentar, especialmente las universidades, en el marco de la pandemia dice relación con la implementación de las actividades prácticas, particularmente en carreras asociadas a la ejercitación de competencias profesionales, como son las del área de la salud. La crisis sanitaria desatada por la pandemia ha obligado a las universidades a reorganizar las actividades docentes consignadas en los planes de estudio, dejando los cursos teóricos para el primer semestre y los prácticos para el segundo, con la incertidumbre sobre su factibilidad. Claramente, en este caso se está frente a una solución de orden temporal, cuyos efectos, de prolongarse por mucho tiempo, aún se desconocen.

Toda esta situación anómala ha llevado a la generación de protestas y paros estudiantiles en función de mejorar las condiciones de enseñanza y el acceso a una docencia de mejor calidad. Asimismo, por la situación de estrés y para dar tiempo a perfeccionar las instalaciones y los procesos formativos, la mayoría de las universidades han acordado recesos obligatorios, como ocurrió a mediados de marzo del 2020.

Una de las dificultades más importantes que han debido enfrentar las instituciones para desarrollar una docencia virtual es que no se habían hecho previamente las inversiones necesarias para su implementación y, por tanto, se presentan deficiencias o restricciones técnicas. Se suma a ello la escasa pre-



paración pedagógica-tecnológica de los profesores y su desactualización en el manejo de plataformas digitales, así como de las metodologías para ponerlas en práctica. Esto obligó a las IES a promover capacitaciones en el uso de las TIC en un corto plazo, con el fin de enfrentar la contingencia.<sup>23</sup> Ello ha significado un esfuerzo adicional para los académicos, muchos de los cuales no estaban familiarizados con el uso de ese tipo de herramientas.

Desde la perspectiva de los estudiantes, la crisis ha dejado en evidencia de manera explícita la inequidad que se da en el alumnado en el acceso a las TIC. En primer lugar, hay una cantidad no despreciable de estudiantes vulnerables que no disponen de un computador, sea porque no cuenta con los recursos o porque debe compartirlo con otros miembros de su hogar. En segundo lugar, porque no tienen acceso a internet, ya sea porque su familia no puede pagar el servicio, o bien porque las empresas de comunicaciones no ofrecen cobertura de internet ni de cable de calidad en sectores de menores ingresos, argumentando que por su baja demanda no son un negocio lucrativo. Se estima que un 12% de los hogares en Chile no cuenta con conexión a internet, lo cual deja en evidencia las inequidades existentes (Segovia, 2020).

Frente a ello, las universidades han tenido que comprar computadores, chips, cancelar las cuentas de acceso a internet y buscar soluciones tecnológicas, como el uso de celulares, para que los estudiantes puedan asistir a las clases virtuales. Por ejemplo, la Universidad de Chile ha distribuido dos mil chips de tráfico ilimitado para *tablets* y *smartphones*, y la Pontificia Universidad Católica entregó dos mil becas de acceso a internet y carga directa de bolsas de datos de 70 gigabytes. Según los datos entregados por la Subsecretaría de Educación Superior, las instituciones han entregado más de 56 mil becas de conectividad para los alumnos sin internet y 7400 computadores y *tablets* para que los estudiantes puedan estudiar *online* (*El Mostrador*, 2020d).

Un informe del CRUCH estimaba que las inversiones de las universidades para implementar la docencia virtual ascendieron a 16.556 millones de pesos. Este monto incluye la capacitación de docentes para el uso de las TIC, la preparación de material didáctico, las herramientas para el teletrabajo, la entrega gratuita de equipos tecnológicos y dispositivos de banda ancha a los estudiantes vulnerables y becas de conectividad, la adquisición de licencias de *software* educativos y clases sincrónicas, y la habilitación de mesas de ayuda para apoyar el trabajo virtual (Radio Cooperativa, 2020).

23 El Mineduc, a través del Plan de Acción Mineduc COVID-19 para instituciones de educación superior, estableció una plataforma de enseñanza *online* (Google Suite) para instituciones que no cuentan con herramientas de formación a distancia. Además, entregó fondos para instituciones con el fin de desarrollar y fortalecer la educación *online*, y organizó una alianza con catorce instituciones para compartir buenas prácticas y capacitación a docentes en modalidad *online* (Mineduc, 2020c).

Uno de los aspectos que cabe destacar durante este período de crisis social y sanitaria es el rol que ha tenido la Red Universitaria Nacional (REUNA),<sup>24</sup> que ha estado ofreciendo servicios avanzados, innovadores y colaborativos para el trabajo en red. Además, REUNA está interconectada con otras redes académicas de Latinoamérica y Europa. Esta plataforma es cónsona con lo planteado en el Senado en una reunión con más de veinte rectores, en la cual se insistía en la idea de fortalecer el trabajo colaborativo para superar los escenarios problemáticos del país.

La crisis también ha permitido comprobar las desventajas de planes de estudio rígidos, con currículos poco flexibles sin salidas intermedias y con poca articulación entre los distintos niveles de progresión de los estudiantes. Adicionalmente, a pesar de las innovaciones que se han dado en el sistema, se sigue privilegiando una pedagogía centrada en el profesor, caracterizada por clases expositivas y focalizadas en el aprendizaje de contenidos. Este panorama, lamentablemente, se ha visto exacerbado por la docencia no presencial implementada desde marzo pasado.

#### *Situación de la función de investigación*

Debido a los requerimientos del autofinanciamiento impuesto por el modelo neoliberal, las instituciones de educación superior (especialmente las privadas) han concentrado sus mayores esfuerzos en la función docente y en incrementar la matrícula. Como resultado de ello, a nivel de sistema, la mayoría de las instituciones son solo docentes. Algunas tienen proyectos de investigación y solo un conjunto muy reducido es propiamente de investigación en el sentido humboldtiano. Las instituciones que realizan investigación deben procurarse sus propios recursos, lo cual ha incidido en una modificación del eje de prioridades. En general, el aporte estatal para la investigación en el país es bajísimo (0,35 del PIB), en comparación con el gasto público observado en los países de la OCDE (1,5%). Se gasta más en los centros especializados que dependen de los distintos ministerios o de entidades privadas que en las universidades. Esta situación se arrastra por más de tres décadas.

La investigación orientada al desarrollo de las ciencias obtiene su financiamiento de fondos concursables y de los aranceles que cancelan los estudiantes supuestamente para su docencia. Incluso en este ámbito, se valoran más las publicaciones indexadas que aportan prestigio a la institución que la contribución a la ciencia y su impacto en el desarrollo y el bienestar de la población. La investigación más aplicada se autofinancia por la venta de productos y servicios. El supuesto tras este sistema está basado en la lógica del mercado, donde lo que se requiere se paga. No obstante, y a pesar del escuálido finan-

24 Red creada en 1994 y que congrega a 37 instituciones académicas distribuidas en doce regiones del país.

ciamiento que aporta el Estado de Chile, se han logrado consolidar en algunas universidades equipos de investigadores destacados, como lo ha demostrado el área de la salud durante la pandemia. Sin embargo, no existe un nivel de desarrollo de la investigación científica acorde al crecimiento económico del país, por lo cual es urgente un mayor compromiso del Estado con la investigación de punta en las diferentes áreas del conocimiento.

En términos generales, la pandemia ha afectado negativamente a la función investigativa y a la formación de investigadores de las universidades debido al recorte presupuestario que se ha hecho a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), que debió suspender algunos de sus programas de manera temporal, por no disponer de los recursos comprometidos en el presupuesto 2020.

#### *Situación de la función de vinculación con el medio*

Hasta comienzos de los años setenta, la universidad se entendía como una entidad de servicio público, fuertemente vinculada al Estado, que era además su principal fuente de financiamiento. Por tanto, la relación Universidad-Estado era de estrecha colaboración. Los empleados públicos estaban autorizados a realizar docencia en su horario de trabajo y era frecuente que los académicos realizaran proyectos y usaran los laboratorios de manera gratuita para el Estado. Esta relación se quebró a partir de la reforma de 1981 y se generó una relación de carácter comercial tanto con el Estado como con el sector productivo. La vinculación con el medio pasó a ser un intercambio de bienes y servicios que contribuían al financiamiento institucional. De esta manera, en un contexto económico dominado por el sector privado, la universidad perdió la condición de ser un referente principal para el desarrollo económico y social del país, lo cual se ha mantenido durante la crisis.

Otra de las condiciones en la relación de la universidad con su entorno que se perdió con la dictadura, es la de ser “conciencia crítica de la sociedad”, un lugar de reflexión sobre la realidad social, un espacio de encuentro para confrontar ideas y generar nuevos proyectos. Un ágora que encuentra su sentido y trascendencia con una mirada prospectiva que va más allá de sus claustros. Durante la dictadura militar, la universidad se transformó en una entidad endogámica, autorreferente, competitiva y agobiada por su sobrevivencia en el entorno de una educación comercializada y mercantilista. Tal sello perdura hasta el día de hoy sin mayores cambios.

En la actualidad, la docencia virtual ha debilitado toda la interacción social para que las universidades mantengan su condición de centros de reflexión, de debate de ideas, de generación de pensamiento crítico, y de instancias de formación de líderes en el ámbito social y político.

A pesar de estas limitaciones, los estudiantes universitarios han asumido un rol protagónico de cambios en la educación con mucho vigor y fortaleza. Han obtenido logros importantes (como la instauración del régimen de gratuidad, por ejemplo) a partir de las prolongadas movilizaciones que han protagonizado en la última década. Desafortunadamente, los educandos no han contado con un respaldo sólido y constante del cuerpo académico, que en general ha estado muy pasivo frente a los conflictos y no ha presionado con propuestas concretas en pos de cambios más estructurales al interior del sistema terciario.

### ***2.3 Tensiones, desafíos y propuestas para el sistema de educación superior***

El estallido social y la pandemia han evidenciado con especial intensidad los enormes problemas y dificultades que en Chile se dan en el sistema de educación superior (SES), que desde comienzos de los años ochenta está regido por un modelo de libre mercado. Al profundizarse la crisis que venía experimentando el SES desde hace años (particularmente en los ámbitos del financiamiento, la desregulación de la oferta y la saturación de profesionales en las distintas áreas), se ha abierto la oportunidad para incorporar cambios significativos en el sistema de educación superior, conducentes a modificar el modelo imperante. Los cambios más importantes están referidos su financiamiento, la equidad e inclusión, al nuevo rol del Estado y a la renovación de la docencia y los currículos.

#### ***2.3.1 Financiamiento***

El régimen de autofinanciamiento institucional, sustentado principalmente por medio de los aranceles a los estudiantes, ha mostrado ser insuficiente para tiempos de crisis. La significativa reducción del número de estudiantes matriculados que se observó durante el primer semestre del presente año (caída de la matrícula en alrededor del 10%), el aumento de la morosidad en el pago de las deudas crediticias suscritas por estudiantes y titulados del SES, junto con el atraso en el pago de aranceles y el costo de las nuevas inversiones para realizar docencia *online*, han obligado a las instituciones públicas y privadas a solicitar el apoyo estatal. Además, han implicado una reducción de sus plantas académicas como una manera de financiar los déficits generados por la crisis. Se puede prever que esta situación no se superará en el corto plazo, pues se requiere de una cirugía mayor donde el Estado, por una parte, asuma un rol más protagónico con sus instituciones y, por otra, deje de subsidiar al sector privado. Esto supone un cambio en la carta magna, lo que podría ser sancionado cuando, tras el proceso constituyente (plebiscito de octubre de 2020), se discutan los lineamientos que tendrá la nueva Constitución que guiará los destinos de la nación. Sin embargo, dada la magnitud de la crisis ocasionada

por la pandemia, es altamente probable que el gobierno de Piñera priorizará en el 2021 la entrega de aportes fiscales a otros sectores que se han visto más afectados que la educación superior, lo que ahondará la crisis de este nivel educativo.

Para superar esta situación en el mediano plazo, es necesario asumir que la educación superior es un derecho y que, por tanto, el gasto público en dicho nivel ha de ser considerado como una inversión que redundará en un mayor desarrollo y mejor nivel de vida para la población. Ello implica asegurar un financiamiento estatal estable que no dependa en tan gran medida de los aranceles de los estudiantes, que en la actualidad no solo financian la docencia, sino también parte importante de la investigación y otras funciones académicas. No hay que olvidar que el gasto público en educación superior en la actualidad no supera el 1,0% del PIB, mientras que en los países de la OCDE bordea el 2,4%.

En lo inmediato, es necesario reemplazar el criterio de competitividad entre instituciones por una mayor articulación y colaboración entre las entidades de ES. Para ello, la creación de redes de cooperación, el compartir instalaciones de alto costo que tengan disponibilidad de uso y la generación de proyectos asociativos son los caminos posibles. De no seguirse esta hoja de ruta, varias IES están condenadas a desaparecer en el corto plazo. En lo administrativo, las instituciones deberían simplificar y automatizar los procesos burocráticos y así reducir los costos de gestión. De igual manera, es imprescindible condonar las deudas de los estudiantes y profesionales morosos. Asimismo, será conveniente realizar cambios curriculares para no prolongar las carreras, incrementar la semipresencialidad y facilitar la opción de compatibilizar el estudio con el empleo.

En relación con la investigación, se sugiere aumentar y canalizar todos los fondos a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología, a fin de que el gasto en ciencia y tecnología no deba ser asumido por la vía del arancelamiento que se aplica a los estudiantes en la actualidad. No hay que olvidar que, en la última década, el gasto en ciencia y tecnología no ha superado el 0,3% del PIB (presupuesto de Conicyt, hoy Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, ANID), lo que está muy lejos de lo observado en países desarrolladas. Si queremos avanzar como país, el Estado debería hacer un esfuerzo e incrementar los recursos en I + D. Si ello no ocurriese, seguiremos sumergidos en el subdesarrollo.

### **2.3.2 Equidad e inclusión**

La equidad en el acceso, permanencia, desempeño académico y resultados ha sido evidenciada por la crisis que ha mostrado las enormes desigualdades que



existen entre los estudiantes de distintos sectores socioeconómicos para proseguir sus estudios (Espinoza y González, 2015). Las restricciones económicas familiares, las condiciones para estudiar, el acceso a las tecnologías, incluso el hecho de compartir los alimentos de las becas de alimentación en su hogar, son parte de la evidencia. La equidad e inclusión deben ser concebidas como parte del derecho a una educación universal y de calidad. Se requerirá de un gran esfuerzo para establecer una educación más equitativa e inclusiva, que fomente el desarrollo de una sociedad abierta y más justa. Asimismo, se debe procurar cumplir con el principio según el cual ningún joven, con las capacidades pertinentes, se quede sin estudiar por falta de recursos. En esta línea, la "gratuidad" ha mostrado ser un mecanismo de financiamiento que intenta remediar en parte las enormes desigualdades existentes en Chile, coherente con los fines de la educación como un derecho. No obstante, requiere de correcciones, pues ella no debiera estar beneficiando a estudiantes que concurren a instituciones de educación superior privadas que no tienen financiamiento público directo. Chile es el único país del orbe donde la "gratuidad" se ha planteado en estos términos (Espinoza y González, 2016).

En el corto plazo, es necesario mejorar los procesos de preparación y transición entre la educación media y superior. Asimismo, perfeccionar las formas de selección, admisión y nivelación de los ingresantes. Se torna indispensable, en tal sentido, diagnosticar a los estudiantes con mayor riesgo de abandono, darles seguimiento, generar instancias de acompañamiento y tutoría, establecer procesos de refuerzos compensatorios para los que ingresan con una preparación más débil, generar opciones de reinserción, e incrementar la provisión de fondos de alimentación y sobrevivencia. Adicionalmente, deben proveerse mecanismos que apoyen la inserción laboral tras el término de las carreras.

### **2.3.3 El nuevo rol del Estado**

Al Estado le competen cuatro funciones básicas en relación con la educación superior: normativa, financiera, gestionaora del conocimiento y la cultura, y supervisora y reguladora (González y Espinoza, 2011). La nueva ley de ES del año 2018 intentó reforzar el rol del Estado en relación con estas funciones. Sin embargo, su implementación ha sido lenta y aún está por verse si introduce cambios efectivos en el sistema. Se requiere, por cierto, de un esfuerzo especial para recuperar plenamente estas funciones, que estaban debilitadas desde la reforma del año 1981. Ello implica irremediamente fortalecer la ES pública; crear instancias nacionales que apoyen la aplicación oportuna de las nuevas investigaciones, y otorgar a los organismos estatales que corresponda el respaldo político, administrativo y financiero necesario para que cumplan a plenitud sus funciones.

Si bien el sistema de educación superior tiene una configuración mixta (estatal-privada), todas las entidades privadas deberían ser consideradas colaboradoras del Estado y claramente sin fines de lucro. De igual manera, todas las instituciones (públicas y privadas) debieran responder a los mismos estándares de calidad, en correspondencia con sus funciones y su responsabilidad social.

#### **2.3.4 La renovación de la docencia y los currículos**

La función docente universitaria, que se ha centrado en la formación de pregrado, debiera fortalecer su quehacer en cuatro áreas, las cuales no son excluyentes entre sí: a) el *área de formación académica*, que se certifica por “grados y posgrados académicos”; b) el *área de habilitación laboral*, que se certifica por medio de los títulos y postítulos; c) el *área de educación abierta*, que comprende los cursos o programas de capacitación que están destinados a cualquier persona y cuyos aprendizajes son evaluados y certificados; y d) el *área propedéutica*, destinada a dar apoyo a los procesos de transición entre la educación media y superior.

Por otra parte, tanto el modelo comercial de universidad instalado a partir de la reforma de 1981, como la crisis social y sanitaria desatada en los últimos meses, han evidenciado, en términos curriculares, la necesidad de transitar desde una formación centrada en contenidos y competencias a una docencia más integral y reflexiva, que releve la formación en valores para salir del enciclopedismo. Ahora bien, la formación sobre la base de valores implica pasar de un modelo de educación centrada en los individuos a otro que fortalezca el desarrollo sustentable, la cooperación y la responsabilidad social. Es indispensable fortalecer y extender la educación integral, incorporando la formación ética basada en el bien común como criterio de discernimiento para tomar decisiones en el ejercicio profesional. Una formación que releve la responsabilidad social debiera dar otro sentido al quehacer profesional. Igualmente, es necesario entregar una formación general que desarrolle en los estudiantes una sólida formación conceptual y un dominio del pensamiento lógico. Pero, al mismo tiempo, se debiera formar profesionales capaces de buscar soluciones concretas a problemas o situaciones complejas, aplicar metodologías que permitan diagnósticos certeros, y ser creativos para generar innovaciones viables y adecuadas.

La realidad actual ha relevado la necesidad de desarrollar currículos más flexibles, asociables a una oferta más heterogénea y adecuada a las demandas cambiantes del mundo laboral. Para ello se sugiere fomentar la transdisciplinariedad, fortalecer el aprendizaje activo y fomentar la interacción con el mundo social y laboral. De manera similar, se ha constatado la necesidad de fortalecer el campo de la educación no presencial y del uso intensivo de bases

de información y de tecnologías digitales. Se requiere también transformar el rol del docente de manera que, en lugar de ser un transmisor de información, se transforme en un guía y un estimulador de aprendizajes relevantes y contextualizados.

Para implementar la función docente, se propone establecer una estructura curricular cimentada en cuatro condiciones fundantes:

- *Recurrente*, basada en los principios de la educación continua, que considera el paso por una carrera como una etapa inicial y que plantea una actualización permanente a lo largo de la vida útil mediante salidas intermedias, con grados y títulos articulados.
- *Flexible y modular*, con una oferta organizada en módulos autónomos y sustentada por un marco nacional de calificaciones profesionales, que permita organizar carreras y programas de perfeccionamiento de manera más flexible y que facilite el reconocimiento interinstitucional de los aprendizajes y el trabajo en redes.
- *Intensiva*, estructurada según un calendario académico de cuatro trimestres de once semanas, con una semana libre entre cada uno de ellos y un mes de vacaciones. De esa manera, se optimizaría la utilización de la infraestructura y se reduciría la duración de las carreras en un 20%. Una medida como esta podría contribuir, en el corto plazo, a completar las carreras de manera oportuna y resolver la pérdida de clases presenciales durante la crisis.
- *Centrada en el aprendizaje*. Se propone que el esfuerzo docente se focalice en el logro de los aprendizajes establecidos para cada módulo, incluyendo los aspectos éticos asociados a los nuevos comportamientos. Ello implica cambios fundamentales en las metodologías docentes, en la función del profesor, en el uso de recursos didácticos y en los procedimientos de evaluación. Se plantea que el profesor deje de ser un transmisor de información y que cada estudiante asuma un rol más activo, haciéndose responsable de su propio aprendizaje, vinculando el nuevo conocimiento con su experiencia y sus conocimientos anteriores. Para ello, debería incentivarse tanto el trabajo personal como grupal, la búsqueda diversificada de información fuera del aula, el uso de TIC; y, además, generar instancias compartidas de discusión y de confrontación de ideas. En este esquema, el profesor se constituye en un motivador, en un evaluador responsable que garantiza los aprendizajes, pero, sobre todo, a través de su propio ejemplo, en un verdadero guía y formador de personas.

### 3 A modo de cierre

En el presente capítulo se ha revisado la situación de la educación en Chile entre el estallido social y la pandemia en curso, procurando distinguir los problemas conectados con rasgos estructurales y de trayectoria del sistema, de aquellos gatillados o agudizados con la crisis sociosanitaria. En este marco, el 18 de octubre pasado es un hito más en el movimiento social que, desde hace casi dos décadas, viene expresando su incomodidad vital con el modelo político y económico que ha guiado los destinos al país. El inicio del estallido el 18-O y su prolongación en el tiempo dan cuenta del enorme malestar acumulado en la sociedad chilena, el cual se vio descomprimido, en parte, por la llegada de la pandemia y el anuncio del plebiscito constitucional. Si el estallido social abrió una oportunidad de cambio sistémico, la pandemia interrumpió la vida diaria, impuso una alteración de las formas de convivencia y desplazó el eje de la discusión política y académica. Con todo, hay que advertir que la crisis social y sanitaria desnudó una realidad, pero no ha cambiado la matriz sociopolítica ni las reglas del juego hasta el día de hoy.

En el desarrollo del texto, se ha argumentado que la relación entre ambos acontecimientos (estallido y pandemia) es que esta última acentuó los efectos sistémicos que denunció el estallido social. Más desigualdad y segmentos sociales marginados, más pobreza multidimensional y hacinamiento en hogares, más nudos de segregación territorial y fractura social, y un Estado que no alcanza o llega tarde. En el sistema educativo, esta constatación lleva de modo inevitable a la pregunta por las condiciones sociales, familiares e institucionales para enseñar y aprender ¿Qué imágenes del sistema educativo tenía la sociedad y el Estado? Un mero espejismo. La crisis canalizada a través del estallido, en primer lugar, y luego mediante la pandemia, devino un tsunami socioeducativo justamente porque las autoridades nacionales y locales, los medios de comunicación, los directivos, los docentes y los ciudadanos verificaron que los supuestos de eficacia de las soluciones implementadas para sobrellevar la emergencia no estaban disponibles y, cuando lo estaban, eran de mala calidad e insuficientes. El déficit no era solo de diagnóstico, conectividad, equipos y capacidades; era de métrica de dignidad, de perspectiva estratégica, visión de sociedad y rol del Estado. En pocas palabras, el país y el sistema educativo no tenían ni tienen un plan B, y no están preparados para afrontar el incierto panorama que se avecina. En ese sentido, la discusión en torno al proceso constituyente representa una gran oportunidad para pensar el país que realmente queremos y necesitamos.

Una segunda constatación se relaciona con aspectos estructurales de nuestra sociedad. Los factores que agudizan la crisis sociosanitaria son a la vez indicativos de la desintegración social y educativa, las diferencias de condi-

ciones de vida, los recursos y posibilidades que benefician a algunos sectores o grupos sociales y que castigan o limitan a otros. Todo ello se ve reflejado en un sistema educativo altamente segregado, donde la cuna determina el futuro de los estudiantes y sus proyectos de vida. En contraste, los factores de integración y protección remiten al Estado y a las políticas y regulaciones que priorizan la igualdad y la ciudadanía: aunque insuficientes como expresión de un Estado garante de derechos, las ayudas estatales directas a la población, el régimen de gratuidad y la flexibilización del esquema de pago de subvenciones por asistencia muestran que hay umbrales sociales indispensables que garantizar. El corolario es que no basta un Estado regulador o centrado en el aseguramiento de la calidad y la focalización. Se necesita un Estado activo, proveedor de oportunidades, recursos y capacidades.

La tercera constatación —distinta en su alcance— es que las tecnologías en educación, base de la solución remedial en la emergencia, no alcanzan ni sustituyen lo esencial. La escuela no es “Aprendo en línea”, la universidad no es Coursera ni Zoom es el aula; con mucho, estos recursos subsidian los procesos instruccionales, pero están lejos de la realidad que la comunidad educativa prefiere y protege. Aunque las tecnologías y educación *online* sirvan para implementar propuestas formativas incluso de nivel superior, no permiten comprender la complejidad de los procesos educativos ni la importancia de las interacciones sociales propias de la experiencia educativa. No se trata, entonces, de tecnificar y virtualizar la educación; se trata de educar con tecnologías y virtualización.

El debate venidero se dará en un escenario difuso: con certeza, el coronavirus seguirá siendo un elemento estructurante de lo cotidiano en el corto y tal vez mediano plazo. Pero ello no significa que el estallido social y su trasfondo se hayan disuelto o resignado. El silencio en las calles no es ausencia del malestar. En el sector educativo persisten rasgos estructurales que remiten a la discusión profunda por la relación entre Estado, sociedad y educación. El arreglo institucional de las últimas cuatro décadas, evidenciado a través del modelo económico que sigue vigente, y con ello las injusticias y desigualdades, siguen acrecentándose. Si bien uno de los mayores avances alcanzados en estas décadas ha sido la expansión educativa y el acceso al sistema de sectores históricamente marginados, no es menos cierto que ello se ha dado en el marco de un sistema totalmente desregulado, donde la calidad de la oferta difiere muchísimo entre las distintas instituciones abiertas a los distintos sectores de la sociedad. La educación ha sido una palanca de acceso al mundo del trabajo y del consumo, pero ha estado lejos de ser un factor de democratización e inclusión social sustantiva.



## Bibliografía

- Andrews J. (2020). "Ministro Figueroa cuestiona 'compromiso' de algunos sostenedores para volver a clases". *La Tercera*, 06/08/2020. <https://bit.ly/2CJFXTS>;
- Bos, M. S., Minoja, L. y Dalalson, W. (2020). *Estrategias de reapertura de escuelas durante COVID-19*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0002334>
- Brunner, J. J. y Labraña, J. (2018). "Financiamiento de la Educación Superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil". *Debate de Políticas Públicas* N° 31. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP). <https://bit.ly/2YjJVdk>
- Busso, M. y Camacho, J. (2020). "Pandemia y desigualdad: ¿cuánto capital humano se pierde cuando los colegios cierran?" *Blog del Departamento de Investigación del BID*. <https://bit.ly/2Qe6wDX>
- Cea, F., García, R., Turra, H., Moya, B., Sanhueza, S., Moya, R. y Vidal, W. (2020). "Educación online de emergencia: Hablando a pantallas en negro". *Ciper Académico*, 08/06/2020. <https://bit.ly/2YiLNTZ>
- Consejo Nacional de Educación (CNRD). (2020). Acuerdo N° 080/2020, N° de resolución 151/2020. Miércoles, 13 de mayo, 2020. <https://www.cned.cl/resolucion-de-acuerdo/acuerdo-ndeg-0802020>
- Consortio de Universidades Estatales de Chile (CUECH). (2020). "Comunicado del CUECH sobre el uso del Fondo Solidario de Crédito universitario". *El Mercurio*, 19/07/2020, Cuerpo C, página 5.
- Covarrubias, R. (Comp. y Ed.). (2019). *Educación Superior. La reforma que necesita una contrarreforma*. Santiago: Editorial Universidad Mayor.
- El Mostrador*. (2018). "El nuevo CAE de Piñera Administrado por sociedad anónima retendrá sueldo de deudores e implementará Dicom público". *El Mostrador*, 05/07/2018). <https://bit.ly/2Yi36Eo>
- El Mostrador*. (2020a). "Universidad San-Sebastián será la nueva controladora de la UGM tras la salida del Sodalicio de Vida Cristiana". *El Mostrador*, 17/01/2020. <https://bit.ly/3l5U3R1>
- El Mostrador*. (2020b). "Comisión de Educación de la Cámara despachó a Sala proyecto que busca suspender pago de aranceles en universidades". *El Mostrador*, 14/05/20. <https://bit.ly/3l3hLxc>
- El Mostrador*. (2020c). "Créditos con fondos de universidades del CRUCH: el salvataje del Mineduc para las instituciones privadas". *El Mostrador*, 05/06/2020. <https://bit.ly/34kBWke>
- El Mostrador*, (2020d). "Universidades toman medidas ante el impacto del Covid 19: 52% de los planteles flexibiliza pago de aranceles para sus estudiantes". *El Mostrador*, 06/04/2020. <https://bit.ly/2Qb3nof>
- Espinoza, Ó. y González, L. E. (2015). "Equidad en el sistema de educación superior en Chile: Acceso, permanencia, desempeño y resultados". En A. Bernasconi (Ed.), *Educación superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis* (Cap. XII, pp.517-580). Santiago: Ediciones de la P. Universidad Católica de Chile.
- Espinoza, Ó. y González, L. E. (2016). "La Educación Superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad". *Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC)*, vol. 7, no. 10 (julio-diciembre), 35-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6562408>

- Falabella, A. (2019), "Rebeldía SIMCE". Columna de opinión. *El Mostrador*, 25/11/2019. <https://bit.ly/2CJR9Qn>
- Flores, C. y Carrasco, A. (2016). "Elegir lo que hay: ¿cuentan las familias en sus barrios con una oferta de escuelas que responda a sus preferencias?". En Corvalán, J., Carrasco, A. y García-Huidobro, J. E. (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp.151–188). Santiago: Ediciones UC.
- Futuro 360. (2020). "Ya se habla de epidemia: OMS confirma segundos brotes de COVID-19 en todo el mundo". *Data Coronavirus* 20.07.2020. <https://bit.ly/32a6Qcl>
- González, L. E. y Espinoza, Ó. (2011). "El rol del Estado frente a las universidades públicas y privadas". En Brunner, J.J. y Peña, C. (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 249-275). Santiago: Ediciones U. Diego Portales.
- González, V. (2020a). "Jóvenes con CAE llegan al millón, mientras el crédito aún no tiene reemplazo". *El Mercurio*, 05/06/2020, Cuerpo B, pág. 5.
- González, V. (2020b). "Estimación de Acción Educar. Costo de condonar el CAE ascendería a casi US\$1.900 millones. *Emol* 04/06/2020. <https://bit.ly/3kXqa58>
- González, V. (2020c). "Comienzan a aparecer señales de alta deserción en las universidades". *El Mercurio*, 27/6/2020, Cuerpo C, pág. 2.
- González, V. (2020d). "Matrícula de educación superior registra inédita caída tras boicot a la PSU e inicio de la pandemia". *El Mercurio*, 15/06/2020, Cuerpo C, pág. 6.
- González, V. (2020e). "Ante compleja situación económica, universitarios vuelcan uso de la beca de alimentación a copras en un supermercado". *El Mercurio*, 13/7/2020, Cuerpo C, pág. 1.
- González, V. y Herrera, J. (2020). "Con una fuerte disminución de aranceles, solo 34% de planteles podría ser solvente". *El Mercurio*, 05/5/2020, Cuerpo C, pág. 5.
- González, V. y Tapia, M. (2020). "Ampliación del CAE reaviva debate sobre proyecto que aborda cobro de aranceles". *El Mercurio*, 08/07/2020, Cuerpo C, pág. 2.
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). (2020). *Cuenta pública JUNAEB 2020. Documento de gestión institucional 2019*. Santiago: Ministerio de Educación. <https://bit.ly/3I5Kt0b>
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). (s/f). "Canastas de alimentos a estudiantes durante la suspensión de clases". Santiago: Ministerio de Educación. <https://www.junaeb.cl/archivos/49966>
- Kremerman, M., Páez, A. y Sáez, B. (2017). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*. Santiago: Fundación Sol.
- Kuzmanic, D. y Valenzuela, J. (2020). *Reapertura de los establecimientos escolares en el mundo: aprendizajes, consideraciones y desafíos para Chile*. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados en Educación.
- Márquez, Y. y Belmar, V. (2020). "Problemas de conectividad y brecha educacional: la realidad de miles de estudiantes por el Covid-19". *bibobiochile.cl*, 17/06/2020. <https://bit.ly/3hlu6dO>
- Ministerio de Educación. (2019). "Education at a Glance 2019: Análisis de los resultados más relevantes para Chile". *Evidencias* N° 45. Santiago: Centro de Estudios Mineduc. <https://bit.ly/3gdqp8B>
- Ministerio de Educación. (2020a). *Orientación al sistema escolar en contexto de COVID-19*. Santiago: Mineduc, División Educación General, 30/03/2020. <https://bit.ly/34ndjDt>
- Ministerio de Educación. (2020b). *Orientaciones para la implementación de la priorización curricular en forma remota y presencial*. Santiago: Mineduc, Unidad de Currículum y Evaluación. <https://bit.ly/32arE3w>

- Ministerio de Educación. (2020c). *Plan de acción MINEDUC para Instituciones de Educación Superior*. Santiago: Mineduc. <https://bit.ly/3l38eWT>
- Ministerio de Educación. (2020d). *Cuenta pública participativa 2020 Mineduc 2020*. Santiago: Mineduc. <https://bit.ly/31gEWMY>
- Ministerio de Educación. (2020e). "Mineduc lanza red 'Tutores para Chile' con estudiantes de pedagogía". Ministerio de Educación/Noticias, 24/06/2020. <https://bit.ly/3gdsDVv>
- Ministerio de Educación. (2020f). "Simce de este año tendrá un carácter de diagnóstico sin consecuencias para las escuelas". Ministerio de Educación/Noticias, 12/05/2020. <https://bit.ly/2FAJQLU> /
- Ministerio de Educación. (2020g). "Mineduc conforma grupo de trabajo con expertos en educación para abordar deserción escolar". Ministerio de Educación/Noticias, 03/06/2020. <https://bit.ly/2Eh1YKd>
- Ministerio de Educación (2020h). "Gobierno lanza 'Conectividad para la Educación 2030' que conectará a 10.000 colegios del país con internet de alta velocidad". Ministerio de Educación/Noticias, 11/05/2020. <https://bit.ly/3hj83Ex>
- Ministerio de Educación, Unidad de Currículo y Evaluación (s/f). *Aprendo en Línea*. <https://bit.ly/3hgpJAB> (consultado el 9 de agosto de 2020).
- Ministerio de Educación. (s/f a). *Publicaciones nacionales / Estadísticas*. Ministerio de Educación, Centro de Estudios. <https://bit.ly/34jeKD2> (Consultado el 8 de agosto de 2020).
- Ministerio de Educación (s/f b). "Programación TV Educa Chile". *TV Educa Chile*. <https://www.mineduc.cl/programacion-tv-educa-chile/> (consultado el 8 de agosto de 2020).
- Ministerio de Salud (2020a). *40° Informe epidemiológico COVID-19*. <https://bit.ly/3j0KCAe>
- Ministerio de Salud. (2020b). *Resolución 591 Exenta. Dispone medidas sanitarias que indica por brote de Covid-19 y dispone plan "Paso a Paso"*. Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, 25 de julio, 2020. <https://bit.ly/3j4iEUt>
- Monasterio, F. (2020). "Raúl Figueroa interpela al Colegio de Profesores: 'Las clases presenciales son irremplazables'". *Pauta*, 10/08/2020. <https://bit.ly/2EbWq3Z>
- Muñoz, G. (2020). "Ex Presidente Lagos realiza autocrítica por Transantiago y CAE en segundo tomo de Memorias". *El Mercurio*, 26/07/2020, Cuerpo D, pág. 9.
- Navarro, L. (2020). "Crisis social y pactos en educación". En *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 16: *La demanda ciudadana por una nueva democracia* (pp. 165–184). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR. <https://bit.ly/2Qeblyi>
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2018). *The future of education and skills. Education 2030*. <https://bit.ly/34l29PM>
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (s/f). *Future of Education and Skills 2030*. <https://bit.ly/34hKWqb>
- Parra, N. y Pérez, N. (2020). "Estudio: 81% de alumnos de educación superior cree estar recibiendo peor enseñanza debido a la pandemia". *biobiochile.cl*, 17/06/2020. <https://bit.ly/3hhVrNQ>
- Radio Cooperativa. (2020). "CRUCH calcula caída de más de 140 mil millones de pesos en ingresos". *cooperativa.cl*, 22/04/2020. <https://bit.ly/3aIWOTg>
- Ramírez, N. (2020). "Tras exhortación de la ONU: El debate en Chile sobre volver a clases en los colegios este 2020". *Emol.com*, 05/08/2020. <https://bit.ly/3j0Pqpg>
- Reimers, F. y Schleicher, A. (2020). *A framework to guide an education response to the COVID-19 Pandemic of 2020*. París: OCDE.

- Rodríguez, P. (2020). "Desplazamiento de los estudiantes en Chile: implicancias para las políticas de salud y educación en el contexto del COVID-19". Santiago: Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile. <https://bit.ly/34I4dY2>
- Said, C. (2020a). "Universidades tienen hasta mayo para informar quiénes son sus controladores". *La Tercera*, 17/01/2020. <https://bit.ly/2QcRCO8>
- Said, C. (2020b). "Universidades quedaron con 20 mil cupos vacíos: Tuvieron en la matrícula más baja de los últimos cinco años". *La Tercera*, 03/04/2020. <https://bit.ly/3hsHKvy>
- Sánchez, I. (2020). Editorial. *El Mercurio*, 16/07/2020.
- Segovia, M. (2020). "Inestabilidad económica, educacional y en salud mental: el complejo panorama que enfrentan rectores y estudiantes por el coronavirus". *El Mostrador*, 14/04/2020. <https://bit.ly/324yibi>
- Trujillo-Sáez, F., Fernández Navas, M., Montes Rodríguez, R., Segura Robles, A., Alaminos Romero, F. J. y Postigo Fuentes, A. Y. (2020). *Panorama de la educación en España tras la pandemia de COVID-19: la opinión de la comunidad educativa*. Madrid: Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD). <https://bit.ly/2Q95WHD>
- Unesco (2020). *UNESCO COVID-19. Education Response - Education Sector issue notes - Issue note n° 7.1 School reopening - April 2020*. <https://bit.ly/2QamRt4>
- Vega, M. y Pérez, N. (2020). "U. Bolivariana toma el control de U. de Aconcagua". *biobiochile.cl*, 01/04/2020. <https://bit.ly/2YjL8S9>
- Veloso L. y Pérez, N. (2020). "Confech y Cruch elaboran petitorio que entregarán al Ministerio de Educación". *biobiochile.cl*, 04/04/2020. <https://bit.ly/2Ymt0Hd>
- Von Baer, A., Gallardo, P. y Ossandón, J. (2020). "Gobierno incluye un mecanismo de financiamiento para universitarios en plan de ayuda a la clase media". *El Mercurio*, 05/07/2020, Cuerpo C, pág. 4. <https://bit.ly/2YkO1Cc>