

LA AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES  
EN TIEMPOS DE PANDEMIA

[IMPACT ON CHILDREN'S AND ADOLESCENTS RIGHTS TO EDUCATION IN TIMES OF COVID-19 PANDEMIC]

FLORENCIA ELSHOLZ HERNÁNDEZ\*<sup>1</sup>

OSCAR TINTAYA VALDEZ\*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Estudiante de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

<sup>2</sup> Estudiante de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Boliviana “San Pablo”

## RESUMEN:

Este artículo aborda el impacto que tiene la crisis sanitaria en el desarrollo integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, enfatizando en el efecto generado contra el derecho a la educación. A su vez, analizaremos este derecho desde una perspectiva constitucional chilena y boliviana, considerando los estándares internacionales a los cuales han adherido ambos Estados. Finalmente examinaremos la forma en que han actuado los gobiernos durante la pandemia para solucionar o minimizar los riesgos que afectan el ejercicio de este derecho.

Palabras claves:

Niños, niñas y adolescentes - Educación - Pandemia - Desarrollo integral - Afectación

## ABSTRACT:

This article presents and discusses the impact of COVID-19 health crisis on children and adolescents' rights enforcement and development, highlighting the impact on the right to education. In that line, also, this right will be analysed from a Chilean and Bolivian constitutional perspective, considering as well international standards mentioned States have adhered to. Finally, we will explore governments' actions during the pandemic to solve or minimize risks affecting and impacting the full exercise of the right to education.

Keywords:

Children and adolescents - Education - Pandemic - Comprehensive Development - Impact

## INTRODUCCIÓN

La pandemia generada por Covid-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo del año 2020<sup>3</sup> se ha transformado en un desafío para la población mundial y obligó a los países a adoptar nuevas políticas, normas y medidas para enfrentarla.

En Chile, la primera persona infectada fue confirmada el 03 de marzo del año 2020<sup>4</sup> y tras aquello, se estableció alerta sanitaria por emergencia de salud pública el día 8 de febrero del mismo año, mediante el Decreto N°04/2020.

Por su parte, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, tras la aparición de la primera persona infectada el 10 de marzo del mismo año<sup>5</sup>, se dispuso de una cuarentena rígida mediante el Decreto Supremo 4196/2020 de 17 de marzo.

Esta pandemia trajo diversas consecuencias no previstas a nivel mundial y, en tal contexto, resulta necesario recalcar los problemas que deben enfrentar en este momento los grupos vulnerables, específicamente los niños, niñas y adolescentes<sup>6</sup> (en adelante NNA), quienes no sólo se

---

<sup>3</sup> Organización Mundial de la Salud. 2020. *Covid-19 cronograma de la actuación de la OMS*, [visible en: <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline--covid-19>]

<sup>4</sup> Ministerio de Salud. 2020. *Ministerio de Salud confirma el primer caso de Coronavirus en Chile*, [visible en: <https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-confirma-primer-caso-de-coronavirus-en-chile/>]

<sup>5</sup> El Deber. 2020. *Confirman dos casos de Coronavirus en Bolivia*, [visible en: [https://eldeber.com.bo/pais/confirman-dos-casos-de-coronavirus-en-bolivia\\_169041](https://eldeber.com.bo/pais/confirman-dos-casos-de-coronavirus-en-bolivia_169041)]

<sup>6</sup> En este sentido, el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del niño, debemos entender por niño, niña y adolescente a “*todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*”.

encuentran expuestos a afectaciones de carácter físico y psicológico, sino también, relativas al ejercicio de sus derechos a la salud, libertad, integridad, educación, entre otros.

En poco tiempo la población infante – juvenil se ha visto fuertemente alterada en su vida cotidiana, sin embargo, el presente artículo se enfocará en la alteración de los procesos educativos y la afectación al desarrollo integral de los NNA en Chile y en Bolivia producto de esta emergencia sanitaria.

En este contexto, el cierre total y parcial de los establecimientos educativos ha complejizado el panorama educativo mundial como nunca antes, en razón de ello, la educación a distancia comenzó a adquirir mayor importancia para la sociedad y además, reveló brechas sociales importantes, siendo los NNA los más afectados en su derecho a la educación. Más aún, en aquellos casos en los que no existen las condiciones para sostener una educación en línea, al no contar con acceso a internet, ya que las circunstancias en el hogar no lo permiten, o bien, porque no tienen una red de apoyo constante.

Por tanto, ambos países deberían asegurar el bienestar psicológico, emocional y social de los NNA. Además, es fundamental que se garantice el acceso a una educación de forma equitativa con especial atención a aquellos que se encuentren en situaciones de pobreza o mayor vulnerabilidad.

Es así, que el presente artículo tiene como finalidad analizar la regulación de cada Constitución respecto al derecho a la educación, siendo un derecho fundamental y la importancia del mismo en el contexto internacional. Al respecto, buscamos determinar si las normas y medidas promulgadas en razón de la pandemia han tenido la efectividad y los resultados esperados.

Por último, analizaremos las afectaciones que ha tenido el derecho a la educación durante el transcurso de la pandemia de Covid-19, además de explicar las vulneraciones que han sufrido los NNA, las que han impedido que puedan satisfacer este derecho en su totalidad.

## I. REGULACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

La educación comprende un pilar imprescindible para el desarrollo de una persona, entregando los medios necesarios para alcanzar los más altos estándares de vida. A este respecto, no es un misterio que durante años ha existido una deficiencia para brindar sistemas educativos de calidad y de competencia que cumplan con los estándares internacionales.

A continuación, se analizará la regulación de este derecho en Chile y en Bolivia desde una perspectiva constitucional, determinando a su vez la responsabilidad del Estado.

En Chile, los derechos fundamentales se clasifican según el contenido de los mismos, distinguiendo entre civiles y políticos (derechos de primera generación), como también económicos, sociales y culturales (derechos de segunda generación). Si bien la doctrina constitucional reconoce la existencia de estas categorías, que también se vincula a derechos individuales, como por ejemplo (...) el derecho a la educación, estos derechos tienden a ser pensados como disposiciones programáticas y declaraciones de buenas intenciones y contrapuestos en ese sentido a los derechos judicialmente exigibles de primera generación<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Contreras, Pablo. y Salgado, Constanza, *Manual sobre derechos fundamentales, teoría general* (1a edición, LOM ediciones, 2017), p. 101.

Ante esto, el derecho a la educación se encuentra consagrado en la Constitución Política de la República como un derecho constitucional en su artículo 19 N°10<sup>8</sup>.

Según la Constitución chilena, el objetivo del artículo 19 N°10 es *el pleno desarrollo de la persona en distintas etapas de su vida*, de esta forma podemos entender que el derecho a la educación tiene un carácter continuo y permanente que no se agota en la niñez o la juventud, sino que, pretende acompañar a la persona a lo largo de toda su vida<sup>9</sup>. Por su parte, también reconoce el derecho y el deber preferente de los padres de educar a sus hijos, mientras que el Estado es el encargado de otorgarle especial protección al ejercicio de este derecho.

En principio, desde el punto de vista constitucional, de acuerdo a lo señalado en el artículo 20 inciso primero de la CPR<sup>10</sup>, el recurso de protección no se puede deducir en los casos en que se sufra privación, perturbación o amenaza del derecho a la educación, toda vez que, este artículo al determinar qué derechos se encuentran protegidos por esta acción, no contempla tal derecho.

Sin embargo, la jurisprudencia<sup>11</sup> entrega la posibilidad de argumentar esta acción en base a otro derecho. Fundamentalmente se ha vinculado el derecho a la educación tanto con el de propiedad<sup>12</sup>, como con el de debido proceso y/o el de igualdad ante la ley, este último, toda vez que, se ha entendido que no es posible discriminar a una persona en el acceso a la educación.

Por otro lado, para el Estado boliviano el derecho a la educación se encuentra consagrado en su capítulo sexto, sección I, de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

La educación para el Estado boliviano constituye un derecho fundamental, el artículo 17 de la Constitución Política del Estado<sup>13</sup> declara que *toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los*

---

<sup>8</sup> Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile: *La Constitución asegura a todas las personas: 10°.- El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;*

<sup>9</sup> Tabilo Navia, María Concepción, *El derecho a la educación en Chile* (Universidad de Chile, memoria de pregrado, Chile, N°8)(2008), p. 8

<sup>10</sup> Artículo 20 de la Constitución Política de la República de Chile: *El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1°, 2°, 3° inciso quinto, 4°, 5°, 6°, 9° inciso final, 11°, 12°, 13°, 15°, 16° en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19°, 21°, 22°, 23°, 24°, y 25° podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.*

<sup>11</sup> Corte de Apelaciones de Concepción, proceso N°15-99, Paredes Sandra y otros con escuela José Hipólito Salas.

<sup>12</sup> Hay vulneración a la propiedad que emana de los contratos de prestación de servicios educacionales, cuando un acto ilegal o arbitrario por parte del establecimiento, termina en una medida disciplinaria en perjuicio del estudiante (Por todos, véase Corte de Apelaciones de Puerto Montt, Rol N°210- 2006). Pablo Contreras Vásquez. (2017). Manual sobre Derechos Fundamentales, Teoría general. Primera Edición. LOM ediciones.

<sup>13</sup> Artículo 17 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: *Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación.*

niveles de manera universal (...) gratuita, integral (...), conforme a aquello, para lograr cumplir con este objetivo, la Constitución Política ordena al Estado como una obligación directa en su artículo 9<sup>14</sup> el “*garantizar a las personas el acceso a la educación (...)*”, que se complementa con el artículo 77<sup>15</sup>, determinando que, la educación constituye la “*primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla*”. En síntesis, la educación como un derecho constituye una obligación directa y primordial para el Estado.

Por otro lado, el artículo 81<sup>16</sup> determina que la formación es obligatoria desde la educación inicial hasta el bachillerato, respecto del cual el Estado debe asegurar la gratuidad de este, proporcionando, además, una educación de calidad, implementando políticas públicas que contribuyan a la accesibilidad de todos los ciudadanos a los servicios básicos durante el tiempo de pandemia. Esto se encuentra complementado con el artículo 82<sup>17</sup>, el cual determina que el Estado deberá garantizar la permanencia y el acceso a la educación en condiciones iguales para todos los bolivianos.

A diferencia de lo señalado en el caso de Chile, en Bolivia los medios judiciales poseen un carácter directo respecto a la protección del derecho a la educación. Ante esto, resulta posible interponer dos tipos de recursos, la acción popular y el amparo constitucional, consagrados en los artículos 128<sup>18</sup> y 135<sup>19</sup> de la Constitución Política del Estado, al respecto, ambas pueden interponerse a personas individuales, colectivas o servidores públicos con la siguiente distinción: para la acción popular es necesario que sea planteada por un grupo de personas, quienes sientan que sus derechos son afectados o vulnerados, por otro lado, el amparo constitucional se puede interponer de forma individual.

Al realizar una comparación entre ambos cuerpos normativos podemos determinar que tanto Chile como Bolivia consagran que el Estado debe promover la educación parvularia, básica y media - llamado en Bolivia: educación inicial, primaria y secundaria respectivamente -.

Si bien existen ciertas semejanzas entre ambas consagraciones, también existe una diferencia necesaria de recalcar, tal como la posibilidad de recurrir por vía judicial directa para garantizar

---

<sup>14</sup> Artículo 9 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: *Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley: 5. Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo.*

<sup>15</sup> Artículo 77 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: *I. La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla. II. El Estado y la sociedad tienen tuición plena sobre el sistema educativo, que comprende la educación regular, la alternativa y especial, y la educación superior de formación profesional. El sistema educativo desarrolla sus procesos sobre la base de criterios de armonía y coordinación. III. El sistema educativo está compuesto por las instituciones educativas fiscales, instituciones educativas privadas y de convenio.*

<sup>16</sup> Artículo 81 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: *I. La educación es obligatoria hasta el bachillerato. II. La educación fiscal es gratuita en todos sus niveles hasta el superior. III. a la culminación de los estudios del nivel secundario se otorga el diploma de bachiller, con carácter gratuito e inmediato.*

<sup>17</sup> Artículo 82 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: *I. El Estado garantizará el acceso a la educación y la permanencia de todas las ciudadanas y los ciudadanos en condiciones de plena igualdad. II. El Estado apoyará con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan a los diferentes niveles del sistema educativo, mediante recursos económicos, programas de alimentación, vestimenta, transporte, material escolar; y en áreas dispersas, con residencias estudiantiles, de acuerdo con la ley. III. Se estimulará con becas a estudiantes de excelente aprovechamiento en todos los niveles del sistema educativo. Toda niña, niño y adolescente con talento natural destacado tiene derecho a ser atendido educativamente con métodos de formación y aprendizaje que le permitan el mayor desarrollo de sus aptitudes y destrezas.*

<sup>18</sup> Artículo 128 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: *La Acción de Amparo Constitucional tendrá lugar contra actos u omisiones ilegales o indebidos de los servidores públicos, o de persona individual o colectiva, que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.*

<sup>19</sup> Artículo 135 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: *La Acción Popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución.*

este derecho, ya que, como indicamos anteriormente, en Chile la única posibilidad de recurrir por vía judicial en casos de vulneración de este derecho es mediante un recurso de protección<sup>20</sup> en el cual se vincula esta afectación con otros tales como el derecho a la propiedad, debido proceso e igualdad ante la ley. En cambio, en Bolivia existen dos recursos mediante los cuales se puede recurrir judicialmente y de forma directa ante las vulneraciones de este derecho, como son el recurso de acción popular y de amparo constitucional.

## II. REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Respecto al ámbito internacional se le ha entregado un papel fundamental al derecho a la educación, por ello es necesario tener en cuenta los estándares internacionales a los cuales, tanto Chile como Bolivia se han adherido a lo largo de los años.

Por tanto, en este punto analizaremos ciertos instrumentos internacionales ratificados por ambos países, los cuales determinan la importancia del derecho a la educación y a su vez, disponen ciertos deberes que tiene cada Estado con su ciudadanía de forma que puedan satisfacer íntegramente este derecho.

### 1. *Convención sobre los Derechos del Niño*

La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1989, siendo ratificado por Chile por medio del Decreto N°830 el 26 de enero de 1990, mientras que en Bolivia fue ratificado mediante la Ley 1.152 del 14 de mayo de 1990.

Este convenio encomienda a los Estados a reconocer el derecho a la educación establecido en su artículo 28, el cual determina que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación, el que debe constituirse en condiciones de igualdad, demandando expresamente que la educación primaria es obligatoria y gratuita, destacando que los Estados deben adoptar medidas que apoyen su gratuidad mediante la (...) *concesión de asistencia financiera en caso de necesidad* (...) o cualquier medida que sea necesaria para garantizar su cumplimiento. Además, de acuerdo al artículo 29, los Estados Partes convienen en que la educación del niño debe estar destinada a desarrollar tanto la personalidad y las aptitudes, como la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.

Al analizar lo señalado en la Convención, podemos apreciar que esta demanda a que los Estados Partes posicionen a la educación como un derecho al cual las políticas estatales deben otorgar una mayor prioridad financiera, ya que el derecho a la educación funciona como un instrumento para el desarrollo pleno de los NNA.

Una vez que determinamos el rol importante que tiene la educación en la vida de un niño, es posible establecer que son los Estados los que tienen el deber de asegurar, proteger y satisfacer este derecho. Por tanto, estos deben hacer todo lo que esté a su alcance para protegerlo.

### 2. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Por otro lado, ambos países han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>21</sup>, siendo ratificado por Chile mediante el Decreto N°326, el 16 de septiembre de 1969, mientras que en Bolivia mediante el D.S. N°18.950, el 17 de mayo de 1982, el cual se eleva a rango de ley 2.119 el 11 de septiembre del año 2000.

---

<sup>20</sup> Constitución Política de la República de Chile (CPR, Chile, 21 de octubre de 1930), art. 20.

<sup>21</sup> Asamblea General. 16 de diciembre de 1966. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ICESCR.

El pacto consagra el derecho a la educación en el artículo 13, señalando que *debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad*. A su vez el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que los Estados Partes tienen la obligación *de proceder lo más expedita y eficazmente posible* para la plena aplicación del artículo 13, mandando expresamente a los Estados a que *“la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”<sup>22</sup>*.

En razón de esto, consideramos fundamental destacar la Observación General N°13 del Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales sobre el derecho a la educación, que establece que la educación tiene ciertas características que son necesarias para su cumplimiento, siendo una de ellas la accesibilidad, la cual cuenta con tres dimensiones: *no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica*<sup>23</sup>; sin embargo, debido al contexto actual, nos enfocaremos en la *accesibilidad material*, ya que según este la educación ha de ser asequible materialmente(...) *por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)*<sup>24</sup>; y como otra característica necesaria encontramos a la adaptabilidad, la cual determina que la educación *“ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”*.

Respecto del cual, es necesario señalar que en virtud del contexto en que vivimos, ninguno de los dos países está cumpliendo cabalmente con estas políticas, porque más allá de que la pandemia sea un hecho externo, imprevisible e insuperable para el derecho, la intención de los gobiernos para adaptarse a la situación que estamos viviendo mediante la implementación de distintas medidas han sido insuficientes, ya que como dijimos anteriormente, la educación debe responder a una serie de preceptos que encontramos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como lo son, la necesidad de accesibilidad y adaptabilidad, las cuales deben cumplirse, siempre y sobre todo cuando existen condiciones aún más adversas para que los NNA efectivamente reciban educación.

A nuestra consideración la accesibilidad material se ha visto claramente afectada en ambos países, especialmente en el caso de las familias con menores ingresos, quienes enfrentan más obstáculos en el aprendizaje a distancia, esto, en virtud de la carencia de condiciones apropiadas para el estudio, como la falta de herramientas digitales, tales como computadores, smartphones, tablets o de acceso a internet, lo que juega un rol importante en la continuidad del proceso de aprendizaje.

Lo señalado anteriormente tiene un claro manifiesto en estadísticas brindadas por organismos internacionales e instituciones encargadas de realizar el seguimiento a los NNA.

En Chile, según un análisis realizado por el CEM (Centro de Estudios Mineduc) se ha determinado que un 87% de las y los estudiantes posee acceso a dispositivos electrónicos<sup>25</sup> y, según una encuesta realizada por CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) el 13% no cuenta con acceso a internet de ningún tipo<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Nogueira A. Humberto, *El Derecho a la Educación y sus Regulaciones Básicas en el Derecho Constitucional Chileno e Internacional de los Derechos Humanos* (Scientific Electronic Library online, 2008), p. 218.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 216.

<sup>24</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 8 de diciembre de 1999. *Observación General N°13 Derecho a la Educación*, CESCR, art. 13.

<sup>25</sup> Ministerio de Educación, Centro de Estudios, *Impacto del COVID-19 en los resultados de aprendizaje y escolaridad en Chile* (2020), [visible en internet: [https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/08/EstudioMineduc\\_bancomundial.pdf](https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/08/EstudioMineduc_bancomundial.pdf)]

<sup>26</sup> Eyzaguirre, Sylvia., Le Foulon, Carmen. y Salvatierra, Valentina, *Educación en tiempos de pandemia: antecedentes y recomendaciones para la discusión en Chile* (2020), p. 130

En cambio, según datos entregados por UNICEF en Bolivia, solamente un 42% de las personas que viven en las áreas urbanas cuentan con una computadora y el 10% cuenta con internet fijo, pero estos datos cambian si hablamos de áreas rurales, donde solamente un 18% cuenta con una computadora y un 3% con internet fijo.

En el caso de la adaptabilidad, la cual se relaciona estrechamente con la característica anterior, podemos determinar que se ha visto afectada de igual forma, ya que si bien la educación ha tenido que adaptarse a esta nueva realidad pasando de clases presenciales a meramente en línea, no se ha logrado responder cabalmente a las necesidades de las y los estudiantes, debido a que actualmente todavía son miles de NNA los que no tienen acceso a internet o a un computador, no obstante, esta no es la única dificultad a la que se enfrentan, ya que para tener un aprendizaje completo se requiere que las condiciones sean las apropiadas para el estudio, las cuales se ven afectadas por condiciones tales como la indisponibilidad de los padres para dar un apoyo a sus hijos, el hacinamiento, el ruido, entre otros.

Ante esto, podemos determinar que tanto el Estado chileno como el boliviano, no cumplen íntegramente con estas características dentro de las medidas implementadas, ya que, si bien se ha intentado reducir la afectación de este derecho, debido al contexto en el que nos encontramos la educación se está tornando en un privilegio del que no todos pueden gozar.

### III. NORMATIVA PROMULGADA A FAVOR DE LA EDUCACIÓN DURANTE LA PANDEMIA

La llegada del virus Covid-19 ha generado una crisis sin precedentes y en cuanto a la educación ha tenido un gran impacto, dando lugar al cierre de establecimientos educacionales en todos sus niveles, pasando de clases presenciales a en línea con el objetivo de evitar la propagación masiva del virus, afectando en Chile a más de 3.6 millones<sup>27</sup> de NNA y en Bolivia a más de 2.9 millones<sup>28</sup> de ellos.

Ante esto, es necesario realizar un análisis de la implementación de medidas tomadas por parte de cada Estado.

Gracias a la alerta sanitaria decretada a nivel mundial, en Chile se estableció alerta sanitaria por emergencia de salud pública el 8 de febrero mediante el Decreto N°04/2020, a pesar de que el primer contagiado llega casi un mes después, el 3 de marzo del 2020. Además, se declara estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública en todo el territorio chileno a través del Decreto N°104/2020.

Con ello, se estableció la Resolución 180 exenta, la cual dispone medidas sanitarias por brote de Covid-19, siendo una de estas y la que nos concierne, la suspensión de las clases en todos los jardines infantiles y colegios municipales, subvencionados y particulares del país por un periodo de dos semanas a partir del 17 de marzo del 2020. Posteriormente, las medidas sanitarias en relación a la educación se tornaron insuficientes, por lo que se estableció mediante la Resolución 210 exenta, que se suspendían las clases hasta el día 10 de abril del 2020 de manera que se debía seguir con la prestación del servicio educacional de manera remota, lo que fue creando tiempos de mucha incertidumbre. Ante esto, se tomó la decisión de anticipar las vacaciones de invierno (entre el 30 de marzo y el 24 de abril del 2020) con la finalidad de resguardar la salud de los estudiantes y asegurar que las medidas sanitarias no afecten el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

---

<sup>27</sup> Ibid, p. 111-180.

<sup>28</sup> Sistema de Información Educativa SIE, *Información Estadística Subsistema de Educación Regular* (abril de 2021), [visible en internet: <https://reportes.sie.gob.bo/reporteestadistico/>]

Finalmente, estas medidas fueron insuficientes, por lo que mediante la Resolución 322 exenta se decreta la suspensión presencial de las clases en todos los jardines infantiles y establecimientos educacionales hasta que las condiciones sanitarias permitan el retorno a clases.

Por su parte, a partir del 26 de julio se establece, mediante la resolución 479 exenta, la facultad de la Secretaría Regional Ministerial de Educación respectiva para levantar la suspensión de clases presenciales de forma individual, es decir, por establecimientos, niveles o cursos, previo informe de factibilidad sanitaria y entrega de normativa, protocolos e instrucciones por parte del Ministerio de Salud para asegurar las condiciones de los establecimientos.

Actualmente, nos encontramos ante un nuevo plan de retorno a los colegios “paso a paso” del Ministerio de Educación, quienes fijaron el 1 de marzo como el inicio del año escolar 2021, poniendo a disposición de los establecimientos educacionales la circular N°559 del 11 de septiembre del 2020 que imparte instrucciones especiales relacionadas con la seguridad y protección de los distintos recintos educacionales, frente a la eventual reanudación de actividades educativas presenciales en las distintas regiones del país<sup>29</sup>.

Respecto a este nuevo plan de retorno, el Ministerio de Educación ha señalado que uno de los principios fundamentales es la flexibilidad, respecto al cual se imparte a los establecimientos educacionales a que conozcan y determinen qué estudiantes presentan dificultades para retornar presencialmente a clases, de forma que estos últimos puedan seguir un plan educacional en línea y no se vean afectados en cuanto a su educación.

Por tanto, a medida que los colegios vuelvan de forma presencial esta será voluntaria y gradual, mientras que por su parte, el Ministerio de Educación tiene la facultad de fiscalizar el cumplimiento íntegro de la respectiva circular.

Sin embargo, en este último tiempo debido al aumento de contagios y en razón de lo señalado por el Ministerio de Salud, cada semana entran a cuarentena distintas ciudades o regiones, de forma que la sensación de incertidumbre que sufren los NNA es cada vez mayor.

En cambio, en Bolivia, tras la llegada del Covid-19 el 10 de marzo del año 2020<sup>30</sup>, el gobierno se vio obligado a establecer una cuarentena nacional y emergencia sanitaria por medio del D.S 4.196 del 17 de marzo del mismo año, con ello se establece la primera cuarentena rígida y el cierre de todas las instituciones, entre ellas las educativas.

Estas medidas fueron cambiando gradualmente con el tiempo, pasando a ser una cuarentena dinámica, liberando restricciones en ciertos puntos dependiendo del riesgo; para seguir con una etapa post confinamiento donde se flexibilizan aún más las restricciones permitiendo la libre circulación de la ciudadanía.

Con la promulgación del D.S. 4.404 del 28 de noviembre del 2020, se flexibiliza totalmente la movilidad, dando hincapié a la posibilidad de realizar reuniones con la única condición de portar con las medidas de bioseguridad necesarias, esto significó una motivación para que el gobierno por medio del D.S. 4.449 declare al año 2021 como “el año por la recuperación del derecho a la educación”, mandando al Ministerio de Educación a establecer las modalidades de atención

---

<sup>29</sup> Superintendencia de Educación, *Superintendencia de Educación emite Circular con Instrucciones para Retorno a Clases Presenciales* (16 de septiembre de 2020), [visible en internet: <https://www.supereduc.cl/prensa/superintendencia-de-educacion-emite-circular-con-instrucciones-para-retorno-a-clases-presenciales/>]

<sup>30</sup> El Deber, Cit. (n. 3)

presencial, semipresencial y a distancia. Gracias a esto es posible hablar de un intento para que los estudiantes retomen su desarrollo y preparación académica.

Cabe destacar que en la Resolución Ministerial 001-2021 del Ministerio de Educación junto con el “Reglamento específico de complementariedad de las modalidades de atención presencial, a distancia, virtual y semipresencial del sub sistema educativo regular” presentado el año 2020, se esclarecen los parámetros para la implementación de un nuevo modelo educativo para afrontar la crisis sanitaria, destinando recursos y fondos para implementar programas que apoyen a la educación durante la pandemia, como la creación de páginas web y plataformas educativas pertenecientes al Estado; la implementación de medios alternativos de enseñanza mediante la utilización de la televisión y la radio; el acopio y distribución de material físico destinado a ser entregado a los estudiantes, equipamiento tecnológico, infraestructura para fortalecer la protección sanitaria, entre otros.

Analizando las decisiones tomadas por ambos países, podemos determinar que en un comienzo se han visto obligados a implementar medidas que respondan a esta nueva realidad, sin embargo, ninguna fue suficiente. Estas políticas implementadas respecto a la educación fueron sólo medidas temporales que no contemplaron un verdadero análisis de efectividad y que, dada la gravedad del asunto y la poca seguridad que existía en esos momentos, debieron ser ampliadas por medio de distintos decretos y resoluciones, que inclusive hasta la actualidad siguen generando una incertidumbre importante en gran parte de la población.

No obstante, es importante destacar que el hecho de que se estén implementando distintas medidas y circulares para un posible retorno a clases, es un avance favorable para los NNA. Respecto a ello, se destaca la importancia de considerar todos los problemas y consecuencias negativas que tuvieron las decisiones tomadas en el pasado por parte de ambos gobiernos, con el objetivo de no seguir afectando este derecho en los NNA, debido a que el retorno a clases presenciales ayudará a que no se siga interrumpiendo el aprendizaje y a que los niños puedan seguir desarrollándose tanto de forma social como emocional y personal. Sin embargo, lo anteriormente señalado sólo se podrá llevar a cabo mientras los estudiantes sigan estrictamente los protocolos e instrucciones emanadas por las autoridades de tal manera que no sea necesario volver a paralizar los estudios.

Finalmente, respecto a las primeras medidas señaladas anteriormente, se puede evidenciar que tanto Chile como Bolivia no se encontraban preparados para una crisis de esta magnitud, ya que el derecho a la educación se ha visto afectado más de lo esperado, dejando de considerarse como prioridad y pasando a un segundo plano con relación al derecho a la salud.

#### IV. AFECTACIÓN DE ESTE DERECHO A RAÍZ DE LA PANDEMIA

La actual pandemia por Covid-19 ha provocado una crisis en todos los ámbitos, transformándose en uno de los desafíos más graves que han tenido que enfrentar los países a nivel mundial. Como dijimos anteriormente, en la esfera de la educación, esta emergencia ha dado lugar al cierre masivo de las actividades presenciales de los establecimientos educacionales en más de 190 países, con el fin de evitar la propagación del virus y mitigar su impacto.

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), más de 160 millones de estudiantes de América Latina y el Caribe han dejado de tener clases presenciales<sup>31</sup>. Al respecto, tal decisión responde a la necesidad de cautelar la salud

---

<sup>31</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, *Informe Cepal, Orealc y Unesco. La Educación en Tiempos de Pandemia Covid-19* (25 de agosto 2020), [visible en:

pública, sin embargo, esto afecta de forma directa al derecho de cada NNA a la educación, el que, como señalamos en los puntos anteriores, se encuentra consagrado explícitamente en ambas constituciones y en distintos tratados internacionales.

En este punto, analizaremos las distintas afectaciones que se han generado en cuanto al derecho a la educación producto del contexto en el que nos encontramos, específicamente en cuanto a las brechas sociales, las que, si bien siempre han existido en ambos países, hoy han aumentado de forma considerable.

Más allá de las intenciones por parte de los gobiernos para afrontar la pandemia y querer llevar a cabo programas y políticas públicas, es necesario determinar si las propuestas implementadas realmente han tenido los resultados esperados, toda vez que el virus y la pandemia continúan.

En este sentido, es posible establecer que la diversidad de medidas y programas que se han implementado en razón de la pandemia, darán lugar a variadas consecuencias negativas, toda vez que afectan a distintos aspectos de la vida diaria. Por tanto, éstas deben ser necesariamente destacadas.

En el contexto de la crisis sanitaria, específicamente en cuanto al impacto que ha ocasionado el cierre de establecimientos y el aislamiento de las personas, el grupo de los NNA corresponde a uno de los que se ha visto más perjudicado, considerando especialmente el caso de aquellos que viven en hogares con un bajo nivel socioeconómico. En virtud de ello, podemos recalcar que la crisis actual no afecta a todos los niños por igual.

Pese a que la educación a distancia es la medida más aplicada a nivel mundial, se ha dejado de lado la idea de la educación como prioridad y, de este modo, se ha posicionado como un privilegio ante quienes no cuentan con los recursos ni condiciones necesarias para satisfacerlo. Esta medida fue determinada como una respuesta rápida ante la emergencia, donde no sólo los estudiantes se encontraban en una situación de desventaja, sino que también los profesores, ya que al ser un cambio tan abrupto, no hubo una preparación adecuada. Por lo tanto, debemos considerar que tanto las competencias como las aptitudes de estos mismos se verán alteradas.

Los Estados deberían realizar sus máximos esfuerzos proponiendo medidas concretas que se adapten al contexto actual para prevenir que se siga afectando este derecho, tomando en consideración que el cierre de los establecimientos educacionales provocará muchas consecuencias, tales como la interrupción del aprendizaje o la pérdida de este mismo, el aumento de la desigualdad, de la deserción escolar y vulnerabilidad.

También es importante destacar aquellos casos en que los NNA no tienen las condiciones necesarias para poder mantener una educación a distancia, ya sea por la falta de acceso a internet o a un dispositivo electrónico para conectarse a las clases, carencia de condiciones habitacionales adecuadas o porque no hay adultos que los puedan acompañar en su estudio, forzando a los estudiantes a llevar un aprendizaje autónomo.

Respecto a este último punto, la autonomía es un factor de mucha importancia, ya que no es suficiente que los colegios entreguen el material necesario para el estudio, sino que razón de la pandemia, la educación se ha vuelto más exigente, siendo necesario que el estudiante tenga las habilidades y la motivación para poder estudiar de forma autónoma.

Pero ¿de qué tipo de educación en línea estamos hablando cuando todavía son muchos los niños y niñas que no tienen acceso a un computador, internet o a ambos? Gracias a la situación en la

---

<https://www.iesalc.unesco.org/2020/08/25/informe-cepal-y-unesco-la-educacion-en-tiempos-de-la-pandemia-de-covid-19/>

que estamos viviendo y la interrupción que ha tenido el aprendizaje, se han expuesto de forma clara las brechas sociales que existen en cada país. Si bien podemos determinar que estas resultan preocupantes, en el caso de Chile y Bolivia son incluso más significantes, ya que antes de esta pandemia las desigualdades en cuanto al sistema educativo ya eran graves.

Por otra parte, es importante destacar también la afectación de los NNA en cuanto a su movilidad, es decir, en cuanto a la recreación, interacción con sus pares y entretenimiento. La falta de interacción social conlleva muchas consecuencias que finalmente terminarán por impedir el pleno desarrollo de estos.

El desarrollo de los NNA depende, en su mayoría de las relaciones que tienen con su entorno y sus pares, como también, de los estímulos que son generados por estos mismos, los cuales pueden encontrarse en los colegios al momento de compartir experiencias con otros compañeros y profesores, donde pueden desarrollar habilidades como la creatividad, motivación, comunicación, entre otros.

De igual manera, resulta necesario destacar el impacto que genera en la salud mental de los NNA, la cual se ve afectada por el encierro constante y la poca interacción con los demás, lo que conlleva a dificultades para dormir, inquietud, angustia e irritabilidad. No obstante, el regreso a clases puede significar un período estresante y causar ansiedad, ya que necesitarán tiempo para adecuarse a los nuevos cambios, siendo fundamental que los padres y profesores puedan acompañar, apoyar y tener una comunicación constante con el niño en todo el proceso de regreso a clases por el tiempo que sea necesario para su adecuación, pues muchos niños se pueden sentir perdidos con los nuevos protocolos o asustados ante posibles contagios.

Es claro que el cierre de los establecimientos educacionales conlleva una disminución en el desarrollo de las habilidades sociales de los NNA, hecho que no es seguro que vaya a mejorar en un futuro.

Por otro lado, el efecto generado por la falta de interacción social y el distanciamiento culmina en impedir un pleno desarrollo, sin embargo, no les afecta a todos los niños por igual, ya que los efectos del distanciamiento y falta de interacción se producen de forma distinta dependiendo de las vulnerabilidades a las que se encuentran expuestos.

## CONCLUSIONES

Debido a la rápida propagación que ha tenido el virus, las medidas implementadas, tanto en Chile como en Bolivia, han sido insuficientes y poco eficientes en relación al derecho a la educación, toda vez que, continúa afectándose gravemente este derecho, sin priorizar el desarrollo de los NNA.

Ante esta situación, consideramos que, tanto el derecho a la educación como el derecho a la salud se encuentran estrechamente relacionados, sin embargo, durante esta contingencia sanitaria se le ha dado más importancia a este segundo derecho mencionado que al primero.

Dicho esto, consideramos que los Estados tienen el deber de adoptar medidas direccionadas a satisfacer todas las necesidades de los NNA, a minimizar los riesgos que pueda conllevar esta pandemia y finalmente deberían centrar sus políticas públicas en buscar un equilibrio para que ambos derechos puedan ser protegidos, sin tener que privilegiar un derecho y desplazar a otro.

Por otro lado, como señalamos, la falta de interacción social genera un impacto grave en los NNA, ya que al dejar de lado sus necesidades, se impide el pleno desarrollo de estos. Los NNA necesitan un retorno a clases seguro, si bien el virus sigue propagándose a nivel mundial, no podemos seguir interrumpiendo sus estudios, lo que puede llevar muchas consecuencias negativas a largo plazo no sólo en cuanto a posibles interrupciones y pérdidas de aprendizaje, sino que, también a problemas en el desarrollo integral. Ante esto, es necesario destacar que los Estados tienen el deber de crear protocolos e instrucciones estrictas de forma que los NNA puedan seguir desenvolviéndose y tratando de volver a la normalidad en cuanto a sus estudios.

## BIBLIOGRAFÍA

### Artículos y materiales

Contreras Pablo, Salgado Constanza, *Manual sobre derechos fundamentales. Teoría general*, LOM ediciones, primera edición, 2017.

Eyzaguirre Sylvia, Le Foulon Carmen, Salvatierra Valentina, *Educación en tiempos de pandemia: antecedentes y recomendaciones para la discusión en Chile*, en Revista Estudios Públicos, N°159, 2020.

Nogueira Alcalá, Humberto, *El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos*, en Revista Ius et Praxis, vol. 14 n.2, Talca, 2008.

Tabilo Navia, María Concepción, *El derecho fundamental a la educación en Chile*, Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2008.

### Legislación Internacional

Convención sobre los Derechos del Niño

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación General N°13: El derecho a la educación.

### Legislación chilena

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Constitución Política de la República de Chile*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302> ]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Decreto N°04/2020*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1142163> ]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Decreto N°830*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=15824> ]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Decreto N°326*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157933> ]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Decreto N°104/2020*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143580>]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Resolución 180 exenta*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143498>]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Resolución 210 exenta*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143802>]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Resolución 322 exenta*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1144710>]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Resolución 479 exenta*, [visible en internet: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147006>]

Circular N°559

## **Legislación boliviana**

Organización de los Estados Americanos, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* [visible en internet: [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)]

Coordinadora de la Mujer, *Código Niña Niño Adolescente, ley 548 del 17 de julio de 2014* [visible en internet: [http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/archivos/marco/1548\\_389.pdf](http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/archivos/marco/1548_389.pdf)]

Gaceta Oficial de Bolivia, *Decreto Supremo 4196/2020* [visible en internet: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/4196/2020>]

SEDEGES La Paz, *Decreto Supremo N°18.950* [visible en internet: [https://www.sedegeslapaz.gob.bo/files/uploads/D.S.%20No.%2018950%20\(ADHESI%C3%93N%20PACTO%20INTERNACIONAL%20DE%20DERECHOS%20ECON%C3%93MICOS%20SOCIALES%20Y%20CULTURALES%20Y%20OTROS.pdf](https://www.sedegeslapaz.gob.bo/files/uploads/D.S.%20No.%2018950%20(ADHESI%C3%93N%20PACTO%20INTERNACIONAL%20DE%20DERECHOS%20ECON%C3%93MICOS%20SOCIALES%20Y%20CULTURALES%20Y%20OTROS.pdf))]

Gaceta Oficial de Bolivia, *Decreto Supremo 4.404* [visible en internet: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/4404>]

Gaceta Oficial de Bolivia, *Decreto supremo 4.449* [visible en internet: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/4449>]

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Ley 2.119 11 de septiembre del 2000* [visible en internet: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0856.pdf>]

Lexivox, *Ley 1.152 14 de mayo de 1990* [visible en internet: <https://docs.bolivia.justia.com/nacionales/leyes/ley-1152-1989-1993.pdf>]

Ministerio de Educación, *Resolución Ministerial 001-2021 del Ministerio de Educación*. [visible en internet: ]

[https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4770&catid=90&Itemid=933](https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=4770&catid=90&Itemid=933)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Reglamento específico de complementariedad de las modalidades de atención presencial, a distancia, virtual y semipresencial del sub sistema educativo regular* [visible en internet: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/bolivia\\_-\\_edu-regular.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/bolivia_-_edu-regular.pdf)]

## Otras fuentes

Centro de Estudios Mineduc, *Impacto del Covid-19 en los resultados de aprendizaje y escolaridad en Chile*, agosto, 2020.

El deber, *Confirman dos casos de coronavirus en Bolivia*, marzo, 2020.

Informe CEPAL, OREALC y UNESCO, *La educación en tiempos de la pandemia de Covid-19*, agosto, 2020.

Ministerio de Salud, *Ministerio de Salud confirma primer caso de coronavirus en Chile*, marzo, 2020.

Organización Mundial de la Salud, *Covid-19: Cronograma de la actuación de la OMS*, abril, 2020.

Superintendencia de Educación, *Superintendencia de Educación emite circular con instrucciones para retorno a clases presenciales*, septiembre, 2020.

Sistema de Información Educativa SIE, *Información estadística subsistema de educación regular*, abril, 2021.

UNICEF, *UNICEF plantea a Bolivia un trabajo conjunto para enfrentar desafíos de la educación por el COVID-19*, julio, 2020.