

## **Norma Comunitaria para el Fortalecimiento de la Educación a Distancia en los Países Andinos**

Serie Informe Nº 23-21, 30/11/2021

Felipe Rivera Polo

### **Resumen**

*El presente informe fue elaborado para la reunión del Parlamento Andino, donde se debatirá una propuesta de Norma Comunitaria para el fortalecimiento de la Educación a Distancia en los países andinos. Para tal efecto, ha sido encomendado un informe sobre la legislación y políticas públicas implementadas en materia de educación a distancia basada en TIC's, que se han implementado por efecto de la pandemia.*

*Las políticas y legislación (contempla también los proyectos de ley presentados) al respecto, son complementadas, cuando se tiene información, con su impacto y objetivos logrados, como también, en aquellos aspectos más controvertidos, con el debate nacional e internacional sobre la materia.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes y ámbitos de fortalecimiento de la educación a distancia basada en TIC's

La crisis de Covid-19 ha acelerado un proceso sobre el que se venía debatiendo hace ya décadas, respecto del impacto de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los procesos de enseñanza y aprendizaje. No obstante la enorme literatura que generó este debate, ningún sistema educativo del mundo estaba preparado para lo que sucedió desde finales de 2019, cuando 190 países cerraron de manera preventiva las actividades presenciales de los colegios, lo que impactó hasta mayo de 2020 a más de 1.200 millones de estudiantes, quienes dejaron de asistir presencialmente a los establecimientos, de los cuales 160 millones eran latinoamericanos y caribeños<sup>1</sup>. La extensión y prolongación de la pandemia de Covid-19, obliga a pensar en la educación a distancia basada en TIC's ya no como un elemento transitorio o para salir del paso de una contingencia, sino que representa un desafío ya permanente que llama a pensar la educación del siglo XXI en otros códigos y requerimientos, no solo por la vulnerabilidad sanitaria de un planeta *hiperconectado* que puede hacer resurgir nuevas pandemias o variantes del Covid-19, sino también, por lo cada vez más frecuentes desastres naturales producto del cambio climático<sup>2</sup>.

Este escenario ha obligado a los gobiernos a pasar de la superación de la contingencia, a políticas de largo plazo, pues ningún país estaba preparado para llevar a cabo una universalización de la educación *online* en un par de semanas y sostenerlo por meses, sin ver afectada su efectividad, calidad y equidad<sup>3</sup>. Es por ello que hay que comenzar a pensar y diseñar sistemas educativos que contemplen tanto la virtualidad como la prespecialidad en sus políticas y planificaciones, que permitan no solo garantizar la calidad y efectividad de los aprendizajes, sino también, las competencias básicas para integrarse a una sociedad del conocimiento y la información y reducir de esta forma la desigualdad social.

Resulta evidente que al ser América Latina es una de las regiones más desiguales del planeta, el camino para emprender para implementar sistemas educacionales basados en TIC's se hace cuesta arriba. La diversidad de dificultades en sociedades tan desiguales para el acceso a internet y dispositivos tecnológicos (computadores, tabletas y teléfonos inteligentes), ha planteado desde hace mucho la dificultad y complejidad de la transición hacia una educación de base digital, pero se daba como un hecho necesario y urgente avanzar hacia dicho propósito. Pero la contingencia actual impuso de facto que los sistemas educativos de la región tuvieran que volcarse a desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje basados en soportes digitales.

Con independencia de lo traumático de este proceso de adaptación y puesta en marcha, la educación *online* representa un hecho ineludible en la planificación de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Para los docentes, por ejemplo, han tenido que desarrollar competencias digitales y desarrollar propuestas creativas para

---

<sup>1</sup> Cepal / Unesco (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Santiago: Cepal.

<sup>2</sup> Darling-Hammond, L. (2020). *A New "New Deal" For Education: Top 10 Policy Moves for States in The COVID 2.0 Era*. En Revista Forbes (May 19, 2020). <https://www.forbes.com/sites/lindadardlinghammond/2020/05/19/a-new-new-deal-for-education-top-10-policy-moves-for-states-in-the-covid-20-era/?sh=583272506266>

<sup>3</sup> Cotec (2020). *Covid 19 y educación I: Problemas, respuestas y escenarios Documento técnico de análisis de la situación educativa derivada de la emergencia sanitaria*. Madrid: Fundación Cotec para la Innovación. <https://online.flippingbook.com/view/967738/>

lograr procesos educativos efectivos<sup>4</sup>, reordenando sus planificaciones y actividades a contextos virtuales y digitales manteniendo los objetivos de enseñanza y aprendizaje<sup>5</sup>, que, en la mayoría de los casos, fue de manera no planificada e improvisada<sup>6</sup> para dar una respuesta ante la urgencia<sup>7</sup>. Por su parte, los y las estudiantes han sido sometidos a nuevas exigencias cognitivas, emocionales, motivacionales y volitivas (autorregulación)<sup>8</sup> para desarrollar un proceso de aprendizaje exitoso, lo que representa un contexto donde las diferencias de origen familiar se amplifican, pues la escuela no puede ejercer su función igualadora o reductora de las desigualdades sociales, y se les pide a los padres y madres que faciliten el aprendizaje de los niños en el hogar, evidenciando dificultades para realizar esta labor<sup>9</sup>. Esto es especialmente cierto para los padres con educación y recursos limitados, adquiriendo las familias un peso más preponderante en el rendimiento escolar<sup>10</sup>.

De esta forma, el Covid-19 se ha transformado en una fuerza disruptiva de los sistemas educacionales a nivel global, que los ha obligado a implementar formas no presenciales o semipresenciales de enseñanza, que lleva a las políticas públicas a ver este fenómeno no como un problema del futuro, sino del presente. La innovación educativa, por tanto, se presenta como un elemento clave y estratégico para obtener logros pedagógicos en la actualidad.

Para encarar estos desafíos, UNESCO<sup>11</sup> ha planteado nueve ideas para la acción pública y la cooperación internacional, que pueden servir de guía para el diseño de políticas para una educación a distancia efectiva basada en las TIC's, que puede servir de modelo u orientación para la conformación de una norma comunitaria de los países de la región Andina en esta materia. Estos nueve principios se resumen:

- 1) *Comprometerse a fortalecer la educación como bien común*: La Comisión pide reforzar el compromiso público con la educación como un bien común que se basa en la inclusión y la solidaridad, y apoya el florecimiento individual y colectivo<sup>12</sup>.
- 2) *Consagrar dentro del derecho a la educación, la conectividad, el acceso a la información y al conocimiento*: La Comisión insta a un debate público mundial, que incluya, entre otros, a estudiantes de todas las edades, sobre las formas en que el derecho a la educación podría necesitar ampliarse para reflejar contextos cambiantes, el aprendizaje a lo largo de la vida y la importancia del acceso al conocimiento y la información<sup>13</sup>.

---

<sup>4</sup> Reimers, F. & Schleicher, A. (2020). *Un marco para guiar una respuesta educativa a la pandemia del 2020 del COVID-19*. Lima: Enseña Perú.

<sup>5</sup> Ordorika, I. (2020). Pandemia y educación superior. En *Revisita de Educación Superior* 49(194), 1-8.

<sup>6</sup> Sepúlveda-Escobar, P. & Morrison, A. (2020). Online teaching placement during the COVID-19 pandemic in Chile: Challenges and opportunities. In *European Journal of Teacher Education* 43(4), 587-607.

<sup>7</sup> Maggio, M. (2021). *Educación en pandemia: Guía de supervivencia para docentes y familias*. Barcelona: Paidós.

<sup>8</sup> De la Fuente J. & Lozano-Díaz, A. (2010). Assessing self-regulated learning in early childhood education: Difficulties, needs and prospects. In *Psicothema* 22, 278-283.

<sup>9</sup> Unesco, 2021. Op. Cit.

<sup>10</sup> Osorio-Saez, E. et al (2021). Survey data on the impact of COVID-19 on parental engagement across 23 countries. In *Data in Brief* 35, 106-813. <https://doi.org/10.17632/kvvdgvs8zs.2>

<sup>11</sup> UNESCO (2020). *Education in a post-COVID world: Nine ideas for public action*. International Commission on the Futures of Education. UNESCO: París.

<sup>12</sup> *Ibíd*, p. 10.

<sup>13</sup> *Ibíd*, p. 11.

- 3) *Valorar la profesión pedagógica y la colaboración docente*: La Comisión insta a los responsables de la formulación de políticas a valorar la experiencia profesional de los docentes y crear condiciones que les den a los educadores de primera línea autonomía y flexibilidad para actuar colaborativamente<sup>14</sup>.
- 4) *Promover la participación y los derechos de estudiantes, jóvenes y niños*: La Comisión hace un llamado a todas las personas con responsabilidades educativas, desde los funcionarios del gobierno hasta los docentes y los padres, a priorizar la participación de estudiantes y jóvenes de manera amplia para co-construir con ellos el cambio que desean ver<sup>15</sup>.
- 5) *Proteger los espacios sociales que brindan las escuelas mientras transformamos la educación*: La Comisión insta a todos los actores educativos a proteger y transformar la escuela como un espacio-tiempo separado, específico y diferente del hogar y otros espacios de aprendizaje, donde hay tanto crecimiento y expansión de la comprensión social como adquisición de habilidades, competencias y conocimientos<sup>16</sup>.
- 6) *Poner tecnologías gratuitas y de código abierto a disposición de profesores y estudiantes*: La Comisión insta a la colaboración global entre los gobiernos, la filantropía y las organizaciones sin fines de lucro para desarrollar y distribuir recursos educativos abiertos y plataformas abiertas, reconociendo que gran parte de lo que actualmente brindan las empresas privadas debe convertirse en una empresa pública en la que se promuevan los intereses y las capacidades de aprendices es el único propósito<sup>17</sup>.
- 7) *Asegurar la alfabetización científica dentro del plan de estudios*: La Comisión insta a todas las partes interesadas de la educación a dar prioridad a la alfabetización científica para garantizar un plan de estudios con fuertes objetivos humanistas que explore la relación entre hechos y conocimientos y sea capaz de llevar a los estudiantes a comprender y situarse en un mundo complejo<sup>18</sup>.
- 8) *Proteger el financiamiento nacional e internacional de la educación pública*: La Comisión insta a los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los ciudadanos a movilizarse en torno a la protección de la educación pública y su financiamiento, y que los responsables rindan cuentas por el uso justo y eficaz de estos recursos<sup>19</sup>.
- 9) *Promover la solidaridad mundial para acabar con los niveles actuales de desigualdad*: La Comisión insta a los gobiernos a volver a comprometerse con el multilateralismo ya todos los actores de la educación para revitalizar la cooperación internacional y la solidaridad mundial, con empatía y un reconocimiento de nuestra humanidad común en el centro<sup>20</sup>.

Como se observa, las recomendaciones de UNESCO no sólo entienden el desarrollo de la educación a distancia como un problema de orden tecnológico o de accesibilidad, sino que plantea todo un nuevo marco de relaciones de colaboración, re-significación y respeto, pues el desafío no es el mero uso de la tecnología, sino

---

<sup>14</sup> *Ibíd*, p. 12.

<sup>15</sup> *Ibíd*, p. 14.

<sup>16</sup> *Ibíd*, p. 15.

<sup>17</sup> *Ibíd*, p. 16.

<sup>18</sup> *Ibíd*, p. 17.

<sup>19</sup> *Ibíd*, p. 19.

<sup>20</sup> *Ibíd*, p. 20.

un nuevo orden económico, social y político que debe basarse en la solidaridad, la equidad y la colaboración.

## **2. Legislación, Proyectos de Ley y Políticas implementadas por el Estado de Chile**

El carácter imprevisto de la pandemia de Covid-19, al igual que al resto de los países del mundo, encontró a Chile de sorpresa. Por lo tanto, más que un pool de proyectos legislativos y políticas que representaran una planificación a largo plazo para implementar una educación a distancia basada en TIC's, lo que hubo fue una serie de medidas contingentes para dar una solución transitoria, apuntando siempre como objetivo principal el poder volver a la presencialidad. La permanencia en el tiempo de las condiciones críticas de salubridad, implicó que dichas políticas tuvieran que ir perfeccionándose y adquirir el carácter de permanentes durante los años 2020 y 2021.

En este campo amplio que representaron las iniciativas legislativas y de políticas públicas implementadas, se pueden distinguir cuatro tipos diferentes:

- Leyes aprobadas.
- Proyectos de ley.
- Políticas estatales directas.
- Políticas estatales indirectas (estímulos).

### **2.1. Leyes Aprobadas**

Dentro de la primera categoría, hay que distinguir dos niveles, primero cabe mencionar algunas leyes que son anteriores al surgimiento de la pandemia, pero que han permitido tener una base sobre la cual desarrollar políticas públicas ante la contingencia. En segundo lugar, tenemos legislación en pandemia, que tiende a una serie de medidas de contención para hacer frente a las contingencias que acarreó la pandemia, tanto desde el punto de vista de la administración del sistema educacional (evaluación docente y subvenciones escolares), como también, de aquella tendiente a dar protección o flexibilidad a las familias para afrontar la crisis económica aparejada a la crisis sanitaria (pago de aranceles de colegios privados).

#### *2.1.A. Leyes aprobadas anteriores a la pandemia*

En el caso de la legislación anterior a la pandemia, hay que mencionar primero los logros de conectividad y acceso a internet que muestra el país, que en gran medida ha ido de la mano de la iniciativa privada, la cual es regulada por el Estado, como por ejemplo lo es la ley 21.046 de velocidad mínima garantizada de internet. A nivel regional, Chile ha mostrado una expansión de la conectividad que lo pone a la vanguardia de América Latina, que no obstante mostrar los mismos sesgos socioeconómicos y de emplazamiento (rural/urbano) que el resto de la región, las diferencias son menos acentuadas. Más del 50% de los hogares rurales cuentan con conexión a internet, y el primer quintil de menores ingresos, presenta sobre un 65% de conectividad<sup>21</sup>. Por su parte, Chile en lo que respecta a la velocidad de

<sup>21</sup> Cepal (2020). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del*

la banda ancha para conexión a internet, es el país de la región con mayor velocidad según el ranking de Speedtest Global Index de Ookla, hecho en el contexto de impacto del Covid-19, donde el país se ubica en el lugar 30 a nivel mundial<sup>22</sup>, el que incluso evidenció un aumento del 9% desde que se decretó estado de pandemia.

En el sistema educacional chileno, la alfabetización digital como Objetivo de Aprendizaje ha estado permanentemente en las preocupaciones curriculares y de ordenamiento jurídico del sistema educacional chileno expresado en diversos Decretos ley. Esta centralidad, no obstante, ha ido cambiando en el enfoque los últimos años, que ha decantado en la coexistencia dos campos fundamentales de preocupación: *"la alfabetización digital como medio de apoyo del proceso de enseñanza y aprendizaje de asignaturas, y la alfabetización digital como objetivo de aprendizaje en sí mismo"*<sup>23</sup>. Respecto de la primera mirada, que corresponde a las brechas de uso y la segunda corresponde a brechas de apropiación, se observa que las competencias de alfabetización digital muestran una paradoja: por un lado, tenemos que en Chile hay un uso temprano y extendido de TIC's en jóvenes entre 9 y 17 años, que muestra *"que un 92% de ellos tiene smartphone y que la mayoría usa internet para acceder a las redes sociales (73%), jugar en línea (79%) y realizar actividades de aprendizaje tales como hacer tareas escolares (84%) o ver tutoriales (77%)"*<sup>24</sup>. Por otra parte, los datos de la prueba internacional PISA 2015 señalan que un 51% de los estudiantes chilenos utiliza recursos de internet para realizar sus tareas y un 21% dice hacerlo todos los días, siendo los estudiantes de Chile son aquellos que presentan mayor tiempo de uso de internet fuera de contextos escolares<sup>25</sup>.

En contraste, este uso intensivo no se ve refrendado en la calidad del uso, pues las evaluaciones internacionales, como el Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de la Información (ICILS), realizado en los años 2013 y 2017 por las Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA), en los que participó Chile, muestra *"que el 90 % de los estudiantes de Chile muestra dificultades para usar un computador como herramienta de recopilación y gestión de la información y para evaluar la fiabilidad de la información presentada, derribando la idea de la existencia de nativos digitales"*<sup>26</sup>. Resulta claro que esta brecha entre condiciones y calidad de uso muestra que acceso no es conocimiento<sup>27</sup>. Esto plantea un desafío para las políticas públicas, donde un uso de calidad pasa por utilizar de manera didáctica y motivante las tecnologías para reforzar el proceso de enseñanza y aprendizaje, para lo cual es vital desarrollar las competencias básicas, tanto en estudiantes como docentes, para que las TIC's generen el salto cualitativo que se espera de ellas. En este sentido, estos resultados abonan la tesis de Selwyn<sup>28</sup>, respecto a las miradas deterministas de la

---

COVID-19. Informe Especial COVID-19 No. 7. Santiago: CEPAL.

<sup>22</sup> América Economía (19 de mayo de 2020). *Sepa qué países lideran el ranking de velocidades de internet en Latinoamérica y cuánto impactó el Covid-19*.

<https://tecnologia.americaeconomia.com/articulos/sepa-que-paises-lideran-el-ranking-de-velocidades-de-internet-en-latinoamerica-y-cuanto>

<sup>23</sup> Mineduc (2020). Estudio. Prácticas de alfabetización digital 2020. Santiago: Mineduc, p. 13.

<sup>24</sup> *Ibid.*: 8.

<sup>25</sup> OECD (2017). *PISA 2015 Results (Volume III): Students' well-being (Vol. III)*. Paris: OECD.

<sup>26</sup> Mineduc, 2020: 8. Op. Cit.

<sup>27</sup> De la Selva, A. (2015). Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60(223), 265-285.

[http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)72138-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(15)72138-0)

<sup>28</sup> Selwyn, N. (2020). Digital Education in the aftermath of COVID-19: Critical concerns & hopes. In *Technash* 1(1), 6-10.



tecnología, que tienden a sobrevalorar el efecto de la tecnología, sin considerar la importancia del desarrollo de habilidades guiadas (sistema de competencias) que entraña la importancia de la guía docente en este proceso.

### *2.1.B. Leyes aprobadas en pandemia*

El sistema educacional chileno, a diferencia de otros sistemas de la región, se centra en la provisión mixta de educación básica y media, que significa que existen tres tipos de establecimientos, por un lado están los colegios públicos (servicios locales de educación bajo la ley 21.040) y los colegios particulares subvencionados (regulados por la ley 20.845), ambos representan el 93% de la matrícula y reciben fondos públicos mediante subvenciones por cada estudiante que asiste a clases; finalmente, están los colegios particulares, que son los que no reciben ningún tipo de aporte estatal mediante subvención. Esta estructura de financiamiento se vio colapsada fruto de la pandemia, pues por ley no se pueden transferir recursos sin asistencia, lo que implicó la aprobación de dos leyes provisionarias como fueron la 21.193 y 21.294 que establecía normas excepcionales para el pago de subvenciones educacionales, lo que garantiza la continuidad del financiamiento.

Una segunda legislación es la referida a la evaluación docente, que es uno de los pilares de las estrategias de calidad que fue promulgada en la ley 19.961 del año 2004. Esta evaluación es voluntaria y se basa en la observación de clases y grabación de las mismas, que permita a los docentes mejorar y acceder a capacitación si salen evaluados con deficiencias, además de estar asociados al pago de bonos por desempeño. Al no poder realizar clases presenciales, se promulgaron dos proyectos de ley, como son las leyes 21.272 y 21.373, postergándose la evaluación docente para el año 2022.

Finalmente, una tercera ley aprobada durante la pandemia, es aquella orientada a intervenir la educación particular privada (sin financiamiento estatal), aplicando los mismos criterios que se utilizaron en el congelamiento del pago de servicios básicos por efecto de la pandemia. Bajo este criterio, aprobó la ley 21.290, la cual instruyó que los colegios particulares privados y particulares subvencionados (financiamiento compartido) no podrían negar la continuidad de estudios y la matrícula del año siguiente de los estudiantes por deudas en el pago de la colegiatura durante la crisis económica derivada de la crisis sanitaria. Además, las deudas contraídas, debían distribuirse de manera no gravosa (sin intereses) a futuro, para no afectar la recuperación financiera de las familias.

Todas las medidas legislativas aprobadas durante la pandemia, apuntaron a mantener el financiamiento y no desfinanciar el sistema, haciendo más flexibles tanto los medios de financiación pública como el pago de las familias en situación de crisis. Esto plantea un tema de largo plazo, pues al estar organizado el sistema educacional en la competencia por matrícula y el pago por asistencia a clases, la educación a distancia basado en TIC's problematiza si dicho método, y cuestiona si es el más eficiente a las nuevas condiciones de enseñanza. Por de pronto, pareciera que el subsidio a la demanda no resulta ser tan eficiente en esta modalidad, a diferencia de un subsidio a la oferta, que permitiría expandir la innovación educativa y la continuidad de proyectos educativos que se vuelven más volátiles y frágiles por el peligro de la deserción escolar.

## 2.2. Proyectos de Ley

Donde se han visto a más largo plazo los temas más estructurales en materia de una educación basada en las TIC's, han sido en materia de discusión parlamentaria, como son dos proyectos de ley presentados este año 2021. Ambos proyectos apuntan al mismo objetivo, que es proveer de acceso y calidad de conexión a todos los y las estudiantes de Chile, difiriendo entre ambos el método para garantizarlo: el primero presentado el 1 de septiembre de 2021 apunta a una regulación práctica; y el segundo presentado el 30 de agosto apunta a una reforma constitucional que reconozca el derecho a la conectividad y el acceso libre y seguro a internet.

En el primer proyecto, declara como objetivo *“entregar a las comunidades educativas capacidades y accesos para utilizar de la mejor manera posible las herramientas que entrega hoy en día una buena, estable y veloz conexión a Internet. Asimismo, un objetivo clave del presente proyecto de ley es disminuir la actual brecha digital que existe en nuestro país y que claramente perjudica el desarrollo de una educación integral en este mundo hiperconectado del siglo XXI”*<sup>29</sup>. En términos prácticos propone tres soluciones para reducir esta brecha digital:

- Promover el rol social de las empresas de telecomunicaciones ante la ausencia de una empresa estatal de provisión de internet.
- Establecer un estándar mínimo de conexión a internet de los establecimientos educacionales en todo el país.
- Reforzar el rol interventor del Estado en la provisión de conexión a internet ante situaciones excepcionales, entregando y facilitando medios tecnológicos y de conectividad suficientes a familias de estudiantes matriculados en la educación pública.

El segundo proyecto de ley plantea una reforma constitucional que consagra el derecho a la conectividad y el deber del Estado de garantizar el acceso libre y seguro a internet. Para ello *“pretende modificar el artículo 19 N°10 para establecer que el derecho a la educación comprende el deber del Estado de asegurar el acceso libre y seguro a internet de los estudiantes de educación básica y media, y modificar el artículo 19 N°12 para disponer que es deber del Estado promover y asegurar el acceso libre y seguro a internet, garantizando la conectividad de los habitantes a la información digital en la forma que determine la ley”*<sup>30</sup>. Esto va en la línea de lo planteado en los 9 puntos de la UNESCO, y en base a la experiencia comparada en esta materia, como son el caso de varios países de Europa, Estados Unidos, Australia, Japón, Canadá, y en la región, México, entre otros.

En esta misma línea, encontramos una serie de iniciativas no legislativas pero radicadas dentro del parlamento, como es la Iniciativa “Educación en Pandemia”, Propuestas de la Mesa de Trabajo para la Conectividad digital de las Comunidades educativas, desarrollado por petición expresa de la presidencia del Senado de Chile y de la comisión de educación de la misma corporación. En esta mesa de trabajo entre el mundo político y expertos, señaló una serie de medidas de corto, mediano y largo plazo en materia legislativa y de políticas públicas, que evidencia la preocupación y mirada estratégica respecto de la educación a distancia basado en TIC's.

<sup>29</sup> <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=14806&prmTIPO=INICIATIVA>

<sup>30</sup> <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2021/09/documento-8.pdf>



### 2.3. Políticas estatales directas

Pero quizás donde el gobierno ha mostrado mayor iniciativa, ha sido en las respuestas desde la adaptación y desarrollo de respuestas desde las políticas públicas y las medidas de adaptación desarrolladas durante estos últimos dos años. Las materias desarrolladas en esta materia son de muy variado cuño, comprendiendo diversos campos estratégicos.

Dentro de las medidas más relevantes, está el fortalecimiento de las políticas de entrega gratuita de dispositivos tecnológicos (computadores y tabletas), como son Me Conecto para Aprender (colegios públicos) y Yo Elijo Mi PC (colegios subvencionados). En el caso de Chile, la masificación de la tecnología y los programas de entrega de computadores a los estudiantes, han reducido las barreras de acceso a la tecnología en el hogar. Así, en el año 2020 por el contexto de pandemia se entregaron 125.000 computadores y 16.500 tabletas para estudiantes de la educación técnico profesional. Todos estos equipos, como los entregados durante el año 2019 (110.000 estudiantes), fueron entregados con conexión a internet gratuita (en el modelo de entrega comprendía solo internet por un año), a los que debe sumarse los entregados durante el año 2021<sup>31</sup>.

Un segundo campo de medidas relevantes para enfrentar la pandemia, fue la disponibilidad de recursos de aprendizaje en línea tanto para alumnos, familia y docentes. El principal ejemplo de estas medidas fue la implementación de la web Aprendo en Línea, que es una plataforma educativa digital abierta a todas las dimensiones del aprendizaje establecidos en el currículum. Esta plataforma fue puesta a disposición de todo el sistema escolar desde el primer día de suspensión de clases presenciales, que mostró en el año 2020 más de 8 millones de usuarios anuales, con un promedio de 300.000 semanales. Para los docentes, se puso a disposición en la suite docente de Aprendo en Línea más de 20.000 recursos pedagógicos, que buscaba apoyar la labor docente en la aplicación del currículum en un contexto de educación a distancia.

Además, a la política de entrega gratuita de textos escolares que se viene desarrollando desde hace décadas, por primera vez estos fueron puestos a disposición en línea, que se sumaron a otra serie de recursos para apoyar el currículum, como el fortalecimiento de la Biblioteca Digital Escolar que se había implementado en 2018 con más de 12.000 libros (que incluyen novelas, cuentos y material educativo), que durante la pandemia en 2020 mostró un crecimiento en su uso de un 500%, presentando entre abril y mayo de 2020 un promedio de descargas de 1.840 descargas diarias. Esto se vio complementado con el Plan de Lectoescritura Digital, que fomentó la formación de Clubes de lectura digital con la colección de la Biblioteca Digital Escolar, donde participaron más de 25.000 estudiantes.

Se desarrolló además la App Contigo Juego y Aprendo, a través de la cual se entrega una serie de recursos educativos de calidad para promover experiencias basadas en el juego de los niños. Desde el año 2021 el acceso es universal para todos los equipos pedagógicos de jardines infantiles, que permitió a 801.583 familias hacer uso de esta aplicación. En esta misma línea de apoyo a las familias, docentes y preescolares o de primeros años de enseñanza básica, se implementó una serie de servicios de apoyo por WhatsApp, como por ejemplo la iniciativa "5

---

<sup>31</sup> Todavía no se conoce el balance 2021 en esta materia.

Principios”, la entrega pautas conductuales de calidad para establecer con niños pequeños; también se implementó el WhatsApp Leo Primero, para docentes de 1° y 2° básico que fue utilizado por 3.800 educadores, que entregaba por este medio recursos pedagógicos para estimular la lectura, como manuales, videos (clase a clase y de estrategias para apoderados) y audiocuentos, entre otros.

Por otra parte, para apoyar a los alumnos y alumnas en su último año de enseñanza media, para que puedan enfrentar las pruebas de selección universitaria (PTU), se implementó un Preuniversitario Digital Gratuito, apoyado por las principales instituciones privadas en apoyo al ingreso a la Universidad.

En lo referido al perfeccionamiento y capacitación docente, se aprecian una serie de estrategias en esta materia, como es primero el desarrollo de una oferta de cursos de perfeccionamiento docente en Línea, el cual convocó a más de 25.000 docentes y educadores que siguieron alguno de los cursos de la oferta formativa que ofreció el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) en el año 2020. Por otra parte, se le apoyó también a través de programas de desarrollo de competencias, vinculadas a temas de fortalecimiento del aprendizaje socioemocional, tanto para docentes, familias y estudiantes, que incluyen orientaciones a las familias y claves para el autocuidado docente, los que se realizaron mediante seminarios, documentos y cápsulas de video con expertos en la materia. Otro elemento de perfeccionamiento docente y para las familias, fue la implementación de Mineduc al Aire, que buscaba masificar la opinión de expertos nacionales y extranjeros en temas educativos para entregar herramientas o estrategias pedagógicas, e integrar a la reflexión de la academia a los docentes.

Aunque no representaban acciones basadas en las TIC’s de educación a distancia, el Estado no se desentendió de aquellos estudiantes de regiones aisladas, rurales, insulares o sin conectividad (barrios periféricos), se dispuso la distribución de material educativo basado en los textos escolares, como el plan Aprendo en Casa, que contaba además con cuadernillo de juegos y de experiencias de aprendizaje con su entorno. Este material fue distribuido por la Fuerza Aérea y los municipios. Otro elemento no tecnológico, pero de enorme significatividad, como era la alimentación escolar, se logró su continuidad a través de la distribución cajas de alimentos directamente a los hogares de los estudiantes, permitiendo mejorar la dieta y el acceso a la alimentación de aquellas familias más carenciadas.

#### **2.4. Políticas estatales indirectas**

El Estado chileno ha desarrollado desde hace décadas un modelo liberal de políticas públicas que incorpora a los privados en la provisión de servicios públicos. Para ello, ha ideado una serie de estrategias, como son los incentivos, los subsidios y la alianza público-privada. A este respecto, durante la pandemia se desarrollaron estrategias con el sector privado, en tres ámbitos estratégicos, como es la conectividad, el acceso a contenido y las plataformas educativas.

Respecto a la conectividad, la principal apuesta fue el acuerdo entre el Gobierno y las principales empresas de la Industria de las Telecomunicaciones para un Acuerdo Nacional para reducir la brecha digital<sup>32</sup>. Este plan implica una inversión

---

<sup>32</sup> <https://www.subtel.gob.cl/gobierno-e-industria-de-las-telecomunicaciones-anuncian-acuerdo->

pública y privada cercana a los USD 2.000 millones para mejorar la conectividad a lo largo del país en los próximos tres años, que implica una serie de subsidios e incentivos por parte del Estado. Este acuerdo busca ampliar la conectividad a gran parte del país, en especial de aquellas zonas vulnerables que actualmente no gozan de conectividad, además de contribuir a cerrar la brecha digital que hoy afecta a miles de chilenos que no cuentan con herramientas digitales básicas. Dentro de los objetivos propuestos en materia de infraestructura tecnológica, en materia educativa propone *“La iniciativa Conectividad para la Educación 2030, además de mejorar el acceso a Internet de los establecimientos educacionales, busca incrementar gradualmente las velocidades de conexión hasta fines del 2029, desde el promedio actual que ofrecía el Estado de 30 kilobit por segundo (kbps) por estudiante a 100 kbps por estudiante al inicio del proyecto (y que se proyecta que aumentará a 1.000 kbps al término del período de obligatoriedad de las bases), lo que posibilita actividades pedagógicas con tecnología en el aula. De hecho, el proyecto permite que 2.586 escuelas puedan acceder a la red por primera vez, beneficiando a alrededor de 530 mil estudiantes”*<sup>33</sup>.

Dentro de este campo de acción de las empresas de Telecomunicaciones en materia de conectividad, también se desarrollaron alianzas público-privadas, que consistieron en la entrega de acceso gratuito a conectividad a internet a estudiantes de bajos recursos durante los primeros meses de la pandemia a través de redes hogar o por planes de datos de *smartphones*, como también, en la ampliación de las becas de conectividad asociadas a la entrega de equipos computacionales por parte del gobierno.

Un segundo ámbito de políticas de alianza público-privado, fueron los acuerdos con los operadores de los canales de televisión abierta agrupados en Anatel y Arcatel, en conjunto con el Consejo Nacional de Televisión y el Ministerio de Educación, quienes llegaron a un acuerdo para implementar una señal educativa en el país, TV Educa Chile, la cual comenzó sus transmisiones el 15 de abril de 2020 y continúa hasta hoy. El rating promedio del canal es de 30.000 personas por minuto, 1 de cada 3 niños que ve televisión sintoniza TV Educa Chile, y los contenidos ahí disponibles son cápsulas televisivas alineadas al currículum que va desde preescolar hasta 6º básico. Otra alianza público-privada es aquella que se estableció con la red de radioemisoras regionales, que dio vida a Aprendo FM. Esta iniciativa nació para apoyar los aprendizajes de los estudiantes de 7ºbásico a 4ºmedio en localidades donde existe conectividad o esta es limitada, mediante la emisión de clases radiales, involucrando a 110 radios regionales a lo largo de Chile, que transmitían contenido y clases a través de este medio.

Finalmente, y quizás el campo más polémico de la alianza público-privada, por lo que plantea la discusión internacional, es en lo referido al acuerdo entre el Mineduc con Microsoft para apoyar a los establecimientos en disponer, de forma gratuita, Office 365 A1; y con la empresa Google, para acceder también gratuitamente a los software GSuite para Educación. Respecto a ambas empresas, la formación de usuarios de productos licenciados (pagados), existiendo otros gratuitos, representan políticas que van en sentido contrario a las recomendaciones de la UNESCO, de desarrollar productos basados en códigos abiertos y/o de propiedad pública, además de contravenir la declaración de neutralidad tecnológica del Estado de Chile.

Quizás el punto más sensible es en lo referido a la inscripción de los colegios

---

[nacional-para-reducir-la-brecha-digital/](#)

<sup>33</sup> *Ibíd.*

públicos chilenos en Google Suite, donde se declara que se está apoyando a todos los establecimientos en la inscripción en la plataforma Google Suite, la cual permite el acceso de manera gratuita e ilimitada a cuentas de e-mail institucionales para toda la comunidad escolar, sistema de gestión de aprendizajes a distancia Google Classroom, sistema de videoconferencia Google Meet, sistema de almacenamiento en nube Google Drive y otro número relevante de herramientas de productividad virtuales.

Surge en este punto quizás el tema más acuciante en materia de desarrollo de las TIC's en el contexto de la pandemia, que es el relativo a la expansión en el uso de las plataformas digitales en educación, que ha experimentado un avance global vertiginoso en este contexto<sup>34</sup>. Lo singular de este proceso, es que dicha expansión no es liderada por los gobiernos, actores políticos públicos, fundaciones sin fines de lucro, ni organizaciones internacionales, sino que han sido impulsadas por las grandes compañías tecnológicas (Big Tech). Este proceso debe llamar la atención de los hacedores de políticas, ante el fenómeno de gobernanza digital<sup>35</sup> de facto por empresas transnacionales, con el consabido riesgo que esto ha traído en materia de vulneración del derecho a la privacidad y manipulación neurológica, en especial, el volumen de usuarios nuevos en edades tempranas cuyos datos no están siendo protegidos y no existen las competencias de una ciudadanía digital robusta, como se señaló anteriormente.

La pandemia global ha servido de factor acelerador de una pretensión de expansión de las Big Tech al campo educativo, que, ante la ausencia de alternativas públicas, bajo una promesa de innovación educativa<sup>36</sup> aparecieron como un elemento de solución a la necesidad de migrar el proceso de enseñanza a sistemas a distancia basados en tecnologías digitales, pero este recurso que pusieron a disposición en teoría gratuita, descansa en la expansión de sus servicios mediante el mercado<sup>37</sup>. Este fenómeno de gobernanza global de mercado basado en las Big Tech para los sistemas educativos conlleva un alto riesgo, pues soporta el funcionamiento de éstos en empresas privadas, lo que genera dependencia y hace que la promesa de democratización de la educación, se vea más difícil<sup>38</sup>.

Esta posición monopólica u omnipresente en la intermediación de infraestructura tecnológica<sup>39</sup>, construyen su modelo de negocio en la recopilación y procesamiento de datos, que constituye el principal activo de las grandes compañías tecnológicas y principal fuente de ingresos de las empresas de esta nueva economía digital del siglo XXI. Este "rentismo de datos"<sup>40</sup>, ha transformado los datos personales en su principal activo, y representan un campo que debe ser regulado por el Estado u otro tipo de organización internacional de asociación (Unión Europea, Naciones

---

<sup>34</sup> Decuypere, M.; Grimaldi, E. & Landri, P. (2021). Introduction: Critical studies of digital education platforms. In *Critical Studies in Education* 62(1), 1-16.

<https://doi.org/10.1080/17508487.2020.1866050>

<sup>35</sup> Williamson, B. & Hogan, A. (2020). *Commercialisation and privatisation in/of education in the context of Covid-19*. London: Education International press.

<sup>36</sup> Morozov, E. (2015). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism*. New York: PublicAffairs.

<sup>37</sup> Tooley, J.; Rudolph, J.; Melnik, S. & Tan, S. (2020). Private schools for the poor as a disruptive educational innovation. An interview with Professor James Tooley. In *Journal of Applied Learning & Teaching* 3(2), 136-149. <https://doi.org/10.37074/jalt.2020.3.2.22>

<sup>38</sup> Williamson & Hogan, 2020. Op. Cit.

<sup>39</sup> Komljenovic, J. (2021). The rise of education rentiers: Digital platforms, digital data and rents. In *Learning, Media and Technology* 46(3), 320-332. <https://doi.org/10.1080/17439884.2021.1891422>

<sup>40</sup> Birch, K.; Chiappetta, M. & Artyushina, A. (2020). The problem of innovation in technoscientific capitalism: Data rentiership and the policy implications of turning personal digital data into a private asset. In *Policy Studies* 41(5), 468-487. <https://doi.org/10.1080/01442872.2020.1748264>

Unidas, etc.), que permita proteger a niños, niñas y adolescentes de una exposición temprana a algoritmos predictivos que manipulen o utilicen la información recolectada en menores de edad sin autorización o consentimiento de los padres o madres.

### **3. Conclusiones**

Resulta evidente que el amplio campo de iniciativas relacionadas a la educación a distancia basada en TIC's, representa un campo de enorme importancia y relevancia creciente, que no va a decaer con los años, sino que va a tender a una mayor importancia y recurrencia en la formación de los estudiantes en todos sus niveles. Es por ello primordial, como señala la UNESCO, y advierte Selwyn, que este proceso debe ser participativo, que acoja la experiencia de los docentes y las expectativas de las familias y los estudiantes, pues la tecnología (el acceso a ella y la conectividad) por sí sola no garantiza un proceso formativo exitoso o efectivo a los desafíos que plantea una sociedad en plena revolución digital.

Es por ello que una ley marco debe contemplar no solo la brecha digital desde un punto de vista de infraestructura (brecha de acceso), sino que también las brechas de uso y las brechas de apropiación. La tecnología sin el desarrollo de capacidades críticas y metacognitivas, resultan inoficiosas o incluso perjudiciales para estudiantes sin dichas capacidades, que tienen a la propagación de noticias falsas, pensamiento anticientífico, y otros males de la sociedad digital. Es por ello que resulta relevante el documento de los 9 ámbitos de acción de UNESCO, pues plantea no solo los elementos técnicos y tecnológicos para lograr un proceso virtuoso, sino también, la importancia de las personas y la colaboración, tanto al interior de las sociedades como entre países.