



# #49

# Prevenir la exclusión escolar con perspectiva de género para una reactivación sostenible

COLABORA:

**BHP** | **Foundation**

Serie ComunidadMujer **BOLETÍN #49** MAR · 2021

## **EQUIPO RESPONSABLE DE ESTA EDICIÓN**

**Alejandra Sepúlveda Peñaranda**\_Directora Ejecutiva

**Paula Poblete Maureira**\_Directora de Estudios

**Claudia Yachan Durán**\_Directora de Comunicaciones

**Constanza Díaz Franulic**\_Investigadora

**Fotografía**\_Pablo Sanhueza

**Diseño**\_Max Grum

**Agradecimientos:**

Alejandra Garcés, Program Director – Chile BHP Foundation

**Los contenidos de este boletín pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.**

**Prevenir la  
exclusión escolar  
con perspectiva  
de género para  
una reactivación  
sostenible**



# Síntesis

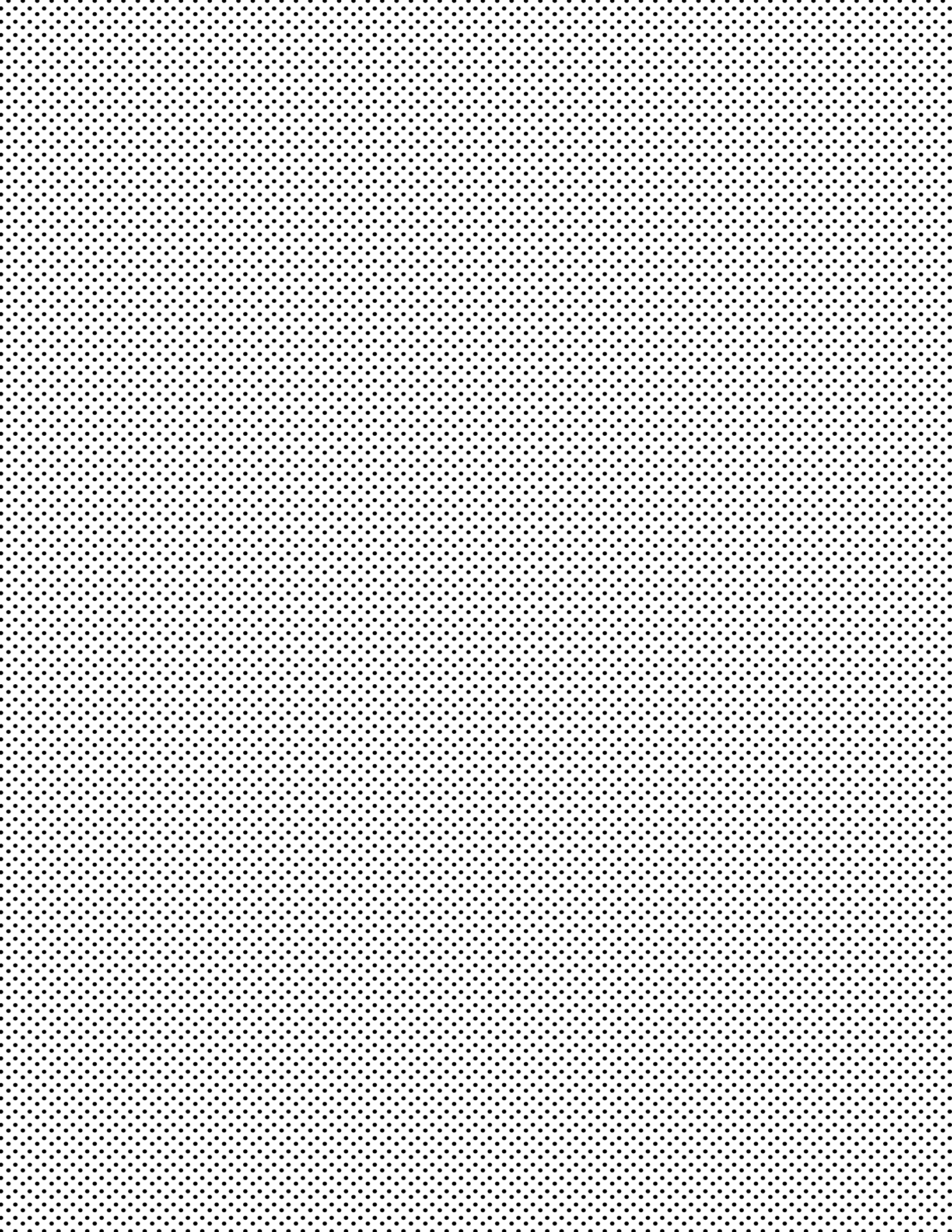
La crisis sanitaria por COVID-19, junto con sus catastróficas consecuencias sociales y económicas, está afectando el derecho a la educación de miles de niñas, niños y adolescentes en Chile y el resto del mundo, interfiriendo, a su vez, en el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales.

La extendida interrupción de los servicios educativos presenciales y de otras actividades esenciales para el bienestar de la población, aun cuando se han concebido como medidas de protección a la salud pública, han alterado las condiciones de vida de las y los estudiantes y de sus familias. Con ello, se ha incrementado el riesgo de exclusión escolar, principalmente, entre aquellos y aquellas jóvenes expuestos a situaciones de vulnerabilidad.

Que niñas, niños y adolescentes se desvinculen del sistema educativo debe comprenderse como una problemática compleja, en la cual intervienen actores

y factores de diversa índole, que tiene un origen e impacto diferencial sobre mujeres y hombres y que compromete las oportunidades de desarrollo presentes y futuras, no solo de quienes la experimentan, sino de toda la sociedad.

El presente boletín aborda, primero, el trabajo infantil y adolescente y, luego, el embarazo adolescente como dos de los factores sociales más importantes en el aumento del riesgo de exclusión escolar. Estos riesgos se han visto potenciados durante la actual crisis sanitaria y económica, por ello se ofrece un conjunto de medidas para enfrentarlos y así disminuir al máximo la exclusión escolar. Se espera, así, contribuir a la creación de estrategias de corto, mediano y largo plazo que garanticen el derecho pleno a la educación de niñas, niños y adolescentes y que amplíen las posibilidades de alcanzar una reactivación social y económica sostenible en el tiempo.



# Antecedentes

Las niñas, niños y adolescentes no han sufrido, en mayor medida, los efectos sobre la salud física que ha provocado la pandemia por COVID-19<sup>1</sup>. Sin embargo, constituyen uno de los grupos más vulnerables de la población. En efecto, esta emergencia sanitaria ha devenido en una grave crisis social y económica que afecta profundamente el bienestar de las personas más jóvenes, incluso por las medidas de mitigación que, de manera inadvertida, han ocasionado un gran perjuicio, como es el caso de la suspensión de las clases presenciales (UN, 2020).

El cierre de los establecimientos educativos, junto con las dificultades para proveer otros servicios esenciales como la atención en salud, nutrición o protección a la infancia, sumado a las grandes dificultades económicas que enfrentan las familias, han tenido consecuencias catastróficas para las personas jóvenes que, de no atenderse en el corto plazo, comprometen el futuro de las nuevas generaciones (UNICEF, 2020).

En Chile, la suspensión de clases presenciales ocurrió en todos los establecimientos educacionales el 16 de marzo de 2020. Desde ese entonces, más de 3,6 millones de escolares han visto interrumpido su proceso formativo tradicional, con diversos efectos en función de su realidad socioeconómica y familiar.

A partir del 7 de agosto de 2020, el Ministerio de Salud permitió el funcionamiento de los establecimientos de Educación Parvularia, Básica y Media, previa

autorización del Ministerio de Educación, en las regiones o comunas que se encuentren en la fase 4 del plan de desconfiamiento (Apertura Inicial, penúltima fase). Así, durante 2020, según ha informado la autoridad ministerial, algunos centros educacionales pudieron reabrir y operar. No obstante, dada la alta incertidumbre que alberga esta coyuntura sanitaria, es difícil prever el avance o retroceso de las medidas dispuestas de cara al año escolar 2021.

Esta crisis ha agravado múltiples problemáticas preexistentes en la sociedad, poniendo en jaque los avances logrados en la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (fin de la pobreza, hambre cero, igualdad de género, trabajo decente y crecimiento económico, reducción de las desigualdades, etc.) y, en particular, aquellos que buscan “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (ODS 4).

En este contexto, la protección de niñas, niños y adolescentes en situaciones de emergencia, uno de los objetivos centrales de la Estrategia de Educación de UNICEF 2019-2030 (UNICEF, 2019), adquiere mayor relevancia. Para su logro, resulta fundamental trabajar en la prevención —construyendo sistemas educativos resilientes que tomen en cuenta los múltiples riesgos asociados— y también en las estrategias de respuesta frente a las crisis.

<sup>1</sup> Aunque, de acuerdo con UNICEF (2020), con base en un análisis realizado en 87 países, a noviembre de 2020, las niñas, niños y adolescentes representan un 11% del total de personas infectadas por COVID-19, lo que constituye un impacto mayor al previsto inicialmente.



Maria F



## La exclusión escolar

La exclusión del sistema educativo no es una problemática nueva en Chile, sin embargo, ha adquirido mayor centralidad en los últimos años y, especialmente, durante esta pandemia, que ha generado un año escolar, de marzo a diciembre, sin clases presenciales para casi la totalidad del estudiantado.

Para comprender su real complejidad, es importante pensar en la desvinculación definitiva del sistema educativo no como una opción de las y los estudiantes, sino como la culminación de un largo proceso que se va construyendo y validando durante la trayectoria escolar y la vida cotidiana, en el que la escuela y toda la sociedad son responsables (Román, 2013). Por esta razón, no resulta adecuado hablar de “deserción escolar”, aunque históricamente se ha conceptualizado de esta manera y diversos organismos nacionales e internacionales continúan haciéndolo. En palabras de la fundación chilena Hogar de Cristo (2019), “el concepto de deserción no logra capturar el sentido profundo que implica para alguien abandonar la escuela, ya que tiende a patologizar como una conducta individual algo que responde a dinámicas sociales excluyentes”.

La exclusión escolar no es un acontecimiento inocuo en la vida de las personas, menos aún en el caso de las mujeres. Por el contrario, bajos niveles de educación incrementan las probabilidades de enfrentar mayores dificultades en el mercado laboral, vivir en situación de pobreza y de exclusión social (Eurostat, 2020). También afecta la construcción de un proyecto de vida e incide en la propia autovaloración de la persona (Román, 2013).

La evidencia empírica da cuenta de diversos factores que incrementan el riesgo de exclusión escolar, articulándose en torno a la esfera individual, familiar, escolar y social. En este sentido, tener una trayectoria educativa con muchas repitencias; sufrir reiteradas crisis familiares en contextos de vulnerabilidad; desarrollar trabajo infantil; y experimentar un embarazo a temprana edad se erigen como algunos de los más frecuentes (UNICEF, 2008).

En el actual contexto sanitario, la UNICEF y el Ministerio de Educación chileno han advertido que, de extenderse la suspensión de las actividades educativas

presenciales, aumentará el riesgo de exclusión escolar, especialmente para las y los menores de edad pertenecientes a los sectores más vulnerables del país.

Efectivamente, el cierre de las escuelas reduce el acceso a una educación de calidad y exacerba las vulnerabilidades previas a la emergencia sanitaria, afectando, especialmente, a las niñas: incluso en los lugares donde las escuelas se encuentren abiertas, existe el riesgo de que aumenten las tasas de exclusión escolar entre ellas a medida que se incrementan las responsabilidades domésticas y de cuidado producto de la pandemia. Asimismo, a medida que las familias enfrentan tensiones económicas, los mecanismos de afrontamiento negativos, como el trabajo infantil, pueden generar más abandonos escolares. Luego, cuando las escuelas vuelvan a abrir, algunos jóvenes, como las adolescentes embarazadas, tendrán dificultades para reincorporarse (Plan Internacional, 2020a).

En este sentido, la escuela en tanto espacio inclusivo, acompañada por la familia, la comunidad, y políticas socioeducativas oportunas y con perspectiva de género, resultan fundamentales para garantizar que miles de niñas, niños y adolescentes continúen su proceso de aprendizaje y que, con ello, puedan optar a mejores oportunidades de desarrollo en el futuro y aportar a la sociedad.

## Panorama en cifras de la exclusión escolar en Chile

- » En 2003 se promulgó la Ley N° 19.876 que establece 12 años de escolaridad obligatoria y gratuita, con la Educación Básica y Media, y en 2013, mediante la Ley N° 20.710, se incorporó el segundo nivel de transición.
- » Sin embargo, según datos administrativos del Ministerio de Educación (2020a), a 2018, se acumulaban 75.059 niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años que, habiendo participado en el sistema escolar, se

encontraban excluidos del sistema sin haber culminado la escolaridad mínima obligatoria. Esta cifra representa un 2,4% de la población de dicho tramo etario que registra algún año en el sistema escolar<sup>2</sup>, pero podría aumentar a medida que la crisis acreciente los factores de riesgo vinculados<sup>3</sup>.

- » Según informa la Encuesta “Experiencias educativas en casa de niñas y niños durante la pandemia COVID-19”<sup>4</sup>, desarrollada por el Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile, un 5,2% de las y los encuestados manifestó alguna interrupción en la escolaridad del estudiante. Particularmente, el 2,5% declara que la niña/o ha abandonado sus estudios, pero continúa matriculada/o. Con todo, se estima que 1 de cada 20 estudiantes ha experimentado algún tipo de interrupción o cambio en su experiencia educativa formal este año.
- » Adicionalmente, entre las razones reportadas que gatillaron cambios en la situación educacional del niño/a, el 30% indica que la escuela no logró organizar bien la educación a distancia; el 18% señala que no tuvo dinero para pagar la mensualidad; un 17% prefiere que la niña/o repita el curso cuando se vuelva a la normalidad; un 11% explica que la niña/o ha tenido problemas que le impiden continuar estudiando por ahora; un 6% ha tenido problemas en el hogar; otro 6% indica que la niña/o está preparando exámenes libres o se cambió a una escuela online; y el 4%

cambió de escuela. El 7% restante indica otros motivos (Universidad de Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación, 2020).

- » Según los resultados de la 2° Encuesta #Estamos-Conectados, de Educación 2020<sup>5</sup>, un 44% de las y los estudiantes percibe que ha aprendido nada o solo un poco durante la pandemia. En cuanto a las condiciones ambientales que permiten continuar los procesos formativos desde el hogar, alrededor de un 24% señala que no dispone de un lugar adecuado para estudiar y/o hacer trabajos. Entre estos últimos, un 77% afirma haber aprendido nada o solo un poco.
- » De acuerdo con la Encuesta “La voz de los directores y directoras en la crisis COVID-19”<sup>6</sup>, las y los encuestados señalan que no se han conectado con el 7,1% de sus estudiantes en el último mes —lo que sería equivalente a más de 240 mil estudiantes a nivel nacional si la muestra fuera representativa—; se han conectado regularmente con el 77,6% de las y los estudiantes; y en forma esporádica con el 15,4%.
- » Uno de los principales indicadores que el Ministerio de Educación utiliza para analizar la evolución de esta problemática es la tasa de incidencia de la deserción, que mide la proporción de estudiantes que, habiendo estado matriculada en educación regular en un periodo determinado, no presenta matrícula en el periodo siguiente, sin que en ese rango de tiempo se haya

**2** Específicamente, corresponde a la proporción de estudiantes que figura en el sistema al menos un año en el periodo 2004-2017 y que, sin haber egresado de 4° Medio, no se encuentra matriculada en 2018. En términos del MINEDUC, representa la tasa de prevalencia de la deserción a partir de registros administrativos.

**3** Vale aclarar que el Ministerio de Educación considera como “exclusión escolar” tanto a lo que llaman “deserción escolar” (estudiantes que han ingresado al sistema educativo, pero que, por diversos factores, lo abandonan sin obtener las credenciales mínimas) como a la “desescolarización” (niñas, niños y jóvenes que nunca han ingresado a la educación formal a pesar de tener la edad y el derecho a pertenecer a un espacio escolar). En este boletín, lo que el Ministerio llama deserción ha sido resignificado como exclusión escolar.

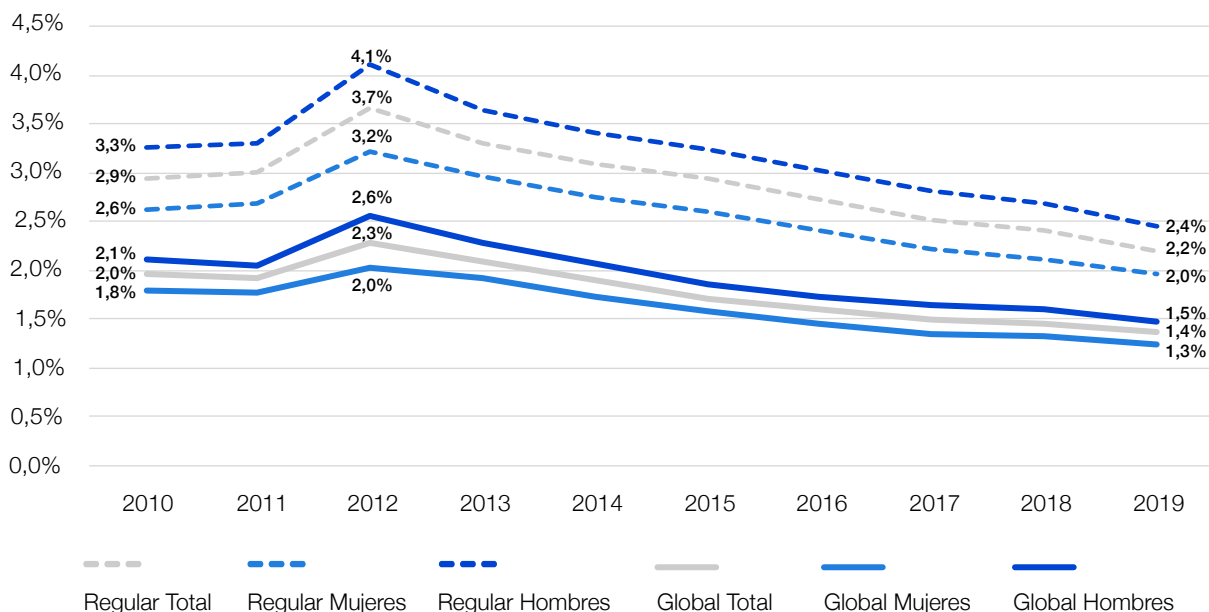
**4** Dirigida a madres, padres y apoderados/as de estudiantes entre 4 y 18 años, realizada durante el 1 de septiembre y 14 de octubre. La muestra está constituida por 4.912 hogares de 241 comunas en todas las regiones del país.

**5** Encuesta *online* realizada entre el 23 de julio y 18 de agosto de 2020, con preguntas específicas para estudiantes de 4° básico a 4° medio. La muestra estuvo constituida por 3.488 actores de establecimientos educativos: 584 estudiantes; 1.730 apoderados/as; 816 docentes; y 358 miembros de equipos directivos.

**6** Implementada por el Programa de Liderazgo Educativo de la Facultad de Educación U. Diego Portales; CIAE/IE Universidad de Chile; y Centro Líderes Educativos Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. La encuesta fue respondida durante el mes de agosto de 2020 por 424 directores y directoras de todo el país, cuya distribución es bastante similar a la nacional en términos de género y respecto de la dependencia y nivel socioeconómico de los centros escolares.

## Gráfico 1/

Tasa de incidencia de la deserción escolar por sexo, 2010-2019.



Fuente: Elaboración de ComunidadMujer con base en Indicadores de la Educación 2019, Centro de Estudios, Ministerio de Educación.

graduado del sistema escolar. Si no presenta matrícula de ningún tipo, es medida por la tasa de incidencia global, mientras que si presenta matrícula en la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) es medida por la tasa de incidencia regular. Por lo tanto, al ser más amplia, la tasa de incidencia regular siempre será mayor o igual a la tasa de incidencia global.

» Según se aprecia en el Gráfico 1, la tasa de incidencia de la deserción escolar, global y regular, respectivamente, aumentó en el periodo 2010-2012 y luego disminuyó sostenidamente hasta 2019. Según señala el Ministerio de Educación (2020), esto evidencia que, en periodos donde las clases presenciales se han suspendido de forma prolongada, se genera más abandono. En efecto, el incremento de la tasa de incidencia entre 2009 y 2010 podría atribuirse al terremoto de febrero de 2010, mientras que el aumento experimentado

entre 2011 y 2012 se puede asociar a los masivos paros y movilizaciones estudiantiles de esa época<sup>7</sup>.

» Así, los grandes avances se registraron entre 2012 y 2019, con una disminución de la tasa de incidencia global, de 2,3% a 1,4%. En tanto, el número de niñas, niños y adolescentes que se desvincularon definitivamente del sistema educativo se redujo de 68.161 a 40.398, respectivamente. Por otra parte, la tasa de incidencia en el sistema regular pasó de 3,7% a 2,2% en el mismo periodo, con una reducción de 110.573 y 65.827 niñas, niños y adolescentes.

» A la fecha de cierre de este boletín, el Ministerio de Educación no ha publicado las tasas de incidencia correspondientes a 2020. Sin embargo, el informe de la mesa técnica convocada por este organismo para trabajar en la prevención de esta problemática durante la

<sup>7</sup> En esta línea, un estudio de Grau, Hojman y Mizala (2018), encuentra evidencia causal que vincula el cierre de los establecimientos educativos en Chile con un aumento de 1.8 a 2.5 puntos porcentuales en la probabilidad de que un alumno o alumna abandone la escuela, lo que representa un incremento del 49% al 68%.

# 13,8%

de las y los adolescentes de 15 a 17 años que no asisten a ningún establecimiento educativo indicó que esto se debe principalmente a “embarazo, maternidad o paternidad”: 24,8% de las mujeres y 1,5% de los hombres.  
(Encuesta CASEN 2017)

# 69,5%

de quienes realizan trabajo infantil entre los 5 y 17 años pertenece al 40% de los hogares más vulnerables.  
(OIT, MINTRAB y MDS, 2013)



Se estima que

# 47.686

niñas, niños y adolescentes que se encontraban matriculados en 2019 ya no lo estuvieron en 2020, sin haber completado la Educación Media.  
(MINEDUC, 2020)

# 1 de cada 20

estudiantes ha experimentado algún tipo de interrupción o cambio en su experiencia educativa formal este año de pandemia.  
(CIAE, 2020)

emergencia sanitaria (Ministerio de Educación, 2020) plantea que, para ese año, se registrará un alza de 0,2 puntos porcentuales en la tasa de incidencia global respecto al año anterior, alcanzando al 1,6%. De esta forma, 47.686 niñas, niños y adolescentes que se encontraban matriculados en 2019 ya no lo estarán en 2020, y sin haber completado la Educación Media. Según se explica, parte del incremento puede atribuirse a dos fenómenos: por la crisis social iniciada en octubre de 2019 —que disminuyó considerablemente la asistencia escolar en el último trimestre de ese año— y por la suspensión de clases el 16 de marzo de 2020 —apenas iniciado el año escolar—, lo que probablemente desincentivó a quienes no se habían matriculado hasta ese momento.

- » Adicionalmente, el Centro de Estudios del Ministerio de Educación (2020b), estima que, durante el 2020, entre 44.756 y 81.099 niñas, niños y adolescentes —dependiendo del escenario proyectado— entre 6° Básico y 4° Medio podrían haberse desvinculado del sistema educativo como consecuencia de la pandemia por COVID-19<sup>8</sup>. Con esto, se alcanzarían tasas de incidencia del orden del 2,8% a 5,0% respectivamente, lo que, en cualquier caso, supera a la tasa de incidencia global observada en 2019 para estudiantes de estos niveles educativos (1,8%).
- » Cualquiera sea la tasa utilizada, la deserción escolar es menor entre las mujeres. Así, la tasa de incidencia global entre ellas pasó de 2,0% a 1,3% entre 2012 y 2019, respectivamente, mientras que entre ellos lo hizo de 2,6% a 1,5%. Por su parte, la tasa de incidencia en el sistema regular pasó de 3,2% a 2,0% para las mujeres, y de 4,1% a 2,4% para los hombres en el mismo periodo.
- » Siguiendo la tasa de incidencia según nivel educacional en 2019, se observa que la mayor deserción se produce en la Enseñanza Media, especialmente a nivel de sistema regular, en primer y tercer año. Esto significa que existe una alta proporción de adolescentes que se desvinculan de la Educación Media para matricularse en la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA). En efecto, en 3° Medio, que presenta los niveles más altos, la tasa de incidencia regular supera el 6%: 6,5% en científico humanista (5,6% entre las mujeres y 7,5% entre los hombres) y 6,3% en técnico profesional (5,8% entre las mujeres y 6,7% entre los hombres).
- » Además, las estadísticas muestran que la desvinculación escolar no es neutral al estrato socioeconómico de las y los estudiantes. Si se considera la tasa de prevalencia de la deserción con base en la Encuesta CASEN 2017<sup>9</sup> entre los 5 y los 24 años, se ve que es mayor en los quintiles de menores ingresos, presentando un 6,4% en el primer quintil y un 1,3% en el quinto quintil (Ministerio de Educación, Centro de Estudios, 2020a).
- » De acuerdo con un estudio del Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2017), a partir de información proporcionada por el Estudio de Competencias de la Población Adulta (PIAAC), para la población adulta de 18 a 65 años, completar o no la Educación Media tiene consecuencias importantes en términos del desarrollo de habilidades y competencias; el uso de habilidades y competencias en contextos laborales; el uso de habilidades y competencias en la vida cotidiana; las condiciones laborales; las oportunidades de educación continua; y el bienestar subjetivo.

<sup>8</sup> Se parte de un escenario base, sin shock negativo en la asistencia escolar, con una asistencia promedio de 90,8% y un número estimado de 42.068 niñas, niños y adolescentes de 6° básico a 4° medio que podrían desvincularse del sistema educativo (alto riesgo), lo que implica una tasa de incidencia de 2,6% en esos cursos. Un segundo gran escenario, con shock negativo en la tasa de asistencia escolar como consecuencia de la pandemia por COVID-19, contempla cuatro niveles de reducción: el escenario más optimista considera una reducción de 5 puntos porcentuales en la tasa de asistencia escolar, mientras que el peor escenario contempla una reducción de 50 puntos porcentuales.

<sup>9</sup> La tasa de prevalencia de la deserción mide la proporción de individuos en un cierto rango de edad que, sin haber egresado de 4° Medio, no asiste a algún establecimiento educacional en un momento dado, excluyendo a quienes nunca han asistido a la educación formal. Por tanto, a diferencia de la tasa de incidencia de la deserción escolar en que se mide el evento entre un año y otro, la tasa de prevalencia cuantifica el estado de la problemática según el número acumulado de estudiantes que se ha desvinculado del sistema educativo antes de completar la Enseñanza Media.

## Factores de riesgo de la exclusión escolar

Es un hecho que los efectos nocivos de la crisis sanitaria, social y económica no se distribuyen equitativamente entre la población. Por ello, la situación será más compleja para aquellas niñas, niños y adolescentes que ya se encuentran en situaciones de desventaja (UN, 2020).

En este sentido, un informe reciente del Centro de Estudios del Ministerio de Educación (2020c), ha relevado diversos factores que incrementan el riesgo de deserción escolar, especialmente, durante la emergencia sanitaria. El documento identifica, con base en diversas fuentes, tres tipos de factores: los individuales, los familiares y los relacionados al sistema escolar.

Entre los factores individuales, se menciona la relevancia de la reprobación escolar; la asistencia y el desempeño escolar; la motivación intrínseca, el compromiso del estudiante y las expectativas hacia su proceso formativo; el nexo con la escuela; y el uso del tiempo libre. Entre los factores familiares, se destaca el involucramiento y la proximidad de padres/madres o apoderados/as en el proceso de aprendizaje del estudiante; características de tipo sociodemográficas, como el nivel socioeconómico del hogar (lo que, entre otros asuntos, generalmente determina el barrio en el que se vive, con desigualdades muy grandes entre ellos en el acceso a áreas verdes, transporte, servicio comerciales, de salud, educación, etc., y el nivel de exposición a la violencia y el narcotráfico), el nivel educativo de padres/madres o apoderados/as, la presencia de un jefe/a de hogar desempleado y el ejercicio de roles de sostén por parte de las y los jóvenes. Por último, entre los factores asociados al sistema escolar, se hace referencia al tipo de establecimiento y los recursos que este dispone; la relación estudiante-docente; la oferta curricular; y el entorno comunitario.

Si bien se pone atención en enfrentar la exclusión escolar, la discusión no ha tenido la perspectiva de

género necesaria, desconociendo que las fuentes que la gatillan pueden ser muy diferentes para hombres y mujeres. Es indispensable tener en cuenta que, en gran medida, importantes factores de riesgo responden a los roles de género tradicionales, y sus consecuentes desigualdades, y que es crucial que las instituciones sociales no continúen reproduciéndolos. Por ejemplo, no se ha relevado el embarazo adolescente en la continuidad del proceso formativo de las mujeres, un aspecto que ha sido enfatizado por organismos internacionales y que, pese a la significativa reducción que ha experimentado en Chile durante la última década, como se verá más adelante, puede revertir su tendencia debido a la dificultad para acceder a métodos anticonceptivos o por el incremento de situaciones de abuso sexual en el transcurso de la emergencia sanitaria, entre otras razones.

De esta manera, tal como recomienda la UNESCO (2013), es fundamental que las políticas educativas consideren la especificidad de los factores que incrementan el riesgo de exclusión escolar, sobre todo, en la Educación Media: el trabajo remunerado y los problemas conductuales en el caso de los hombres<sup>10</sup>, y la maternidad y el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en el caso de las mujeres.

Esto cobra mayor relevancia en la actualidad, ya que, según señalan la OIT y CEPAL (2020), la pandemia por COVID-19 exacerbará las vulnerabilidades existentes, generando un mayor riesgo de trabajo infantil y de embarazo adolescente.

Si bien los niveles de exclusión escolar previos a la emergencia sanitaria eran menores entre las mujeres respecto de los hombres, no es claro que esta dinámica se mantenga en el periodo posterior. Independientemente, los proyectos de vida de aquellas que abandonen definitivamente el sistema escolar se verán incluso más afectados, debido a las diversas desigualdades estructurales que ya experimentaban —como la prevalencia de no estudiar ni trabajar remuneradamente (NINI)—, lo que complejizará aún más el logro

<sup>10</sup> Una publicación reciente señala que los estudiantes sancionados con expulsión o cancelación de matrícula tienen el doble de probabilidad (5,5%) de abandonar que los estudiantes no sancionados después de controlar por sus características individuales. Para más detalles revisar Bennett, F., Contreras, D., Morales, M., (2020). Medidas disciplinarias y su vínculo con la deserción escolar en Chile. Serie Documentos de Trabajo COES, Documento de trabajo N°45, pp. 1-9.

**Es indispensable tener en cuenta que, en gran medida, importantes factores de riesgo responden a los roles de género tradicionales, y sus consecuentes desigualdades, y que es crucial que las instituciones sociales no continúen reproduciéndolos.**



de una mayor autonomía económica, física y en la toma de decisiones<sup>11</sup>.

A continuación, se aborda la prevención de la exclusión del sistema educativo de mujeres y hombres desde dos de los factores de riesgo sociales más importantes: el trabajo infantil y adolescente y el embarazo adolescente. Esto, entendiendo que, si no se erradica el trabajo infantil, si no se protege el trabajo adolescente —es decir, si no se resguardan los derechos humanos de las y los adolescentes trabajadores, especialmente el derecho a la educación— y si no se previene el embarazo adolescente, no es posible garantizar la continuidad del proceso formativo de niñas, niños y adolescentes.

## 1. Trabajo infantil y adolescente

De acuerdo con la “Estrategia nacional para la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador 2015-2025” (OIT y Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, 2015), se considera trabajo infantil a las actividades que ponen en riesgo la salud, integridad física y moral de las niñas, niños y adolescentes, según lo establece el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima.

En este sentido, la estrategia señala que no todas las actividades que desarrollen niñas, niños o adolescentes constituyen trabajo infantil, pues colaborar en determinadas labores —tareas del hogar, negocios familiares o trabajo durante las vacaciones—, mientras no interfiera con su desempeño educativo, salud y desarrollo personal, contribuye a su bienestar y al de sus familias, proporcionándoles una experiencia valiosa para el futuro.

El trabajo infantil y adolescente se manifiesta de manera diferenciada entre mujeres y hombres, pues la división sexual tradicional del trabajo se reproduce a lo largo de todo el ciclo de vida.

Como consecuencia de la emergencia sanitaria, que ha devenido en una grave crisis socioeconómica, niñas, niños y adolescentes pertenecientes a las familias más vulnerables se podrían ver obligados a entrar en el mercado laboral. En el caso de las niñas, se debe considerar, además, un aumento de la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (CEPAL, 2020).

» En Chile, la Ley N° 19.684 de 2000, abolió el trabajo de las y los menores de 15 años<sup>12</sup>. Recientemente, la Ley N° 21.271, promulgada en octubre de 2020, ha adecuado el Código del Trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo<sup>13</sup>.

» De acuerdo con esta nueva Ley, “es trabajo adolescente protegido aquel realizado por adolescentes con edad para trabajar, que no sea considerado trabajo peligroso y que, por su naturaleza, no perjudique su asistencia regular a clases y/o su participación en programas de orientación o formación profesional, según corresponda”. Así, aunque es legal entre los 15 y 18 años, es necesario que sean cumplidos determinados requisitos y condiciones dispuestas en el Código del Trabajo (artículos 14 al 18).

» Según “Crece Felices”, la estrategia nacional para la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador 2015-2025 (OIT y Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, 2015), se entiende

<sup>11</sup> En Chile, una gran proporción de las y los jóvenes no desarrolla un proyecto de vida profesional ni educativo, especialmente las mujeres. Según la Encuesta CASEN 2017, un 12,7% de las personas entre 15 y 29 años no estudia ni trabaja remuneradamente (NINI). Entre las mujeres, esta proporción alcanza al 17,5%, mientras que, entre los hombres, al 7,9%.

<sup>12</sup> En línea con lo sugerido en el Convenio 182 de sobre las peores formas de trabajo infantil (PFTI), Chile realizó una tipificación que estableció dos grandes grupos: los trabajos intolerables y los trabajos peligrosos. Dentro de los trabajos intolerables se incluye toda actividad que atente contra los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. En tanto, los trabajos peligrosos refieren a situaciones que constituyan un daño físico, moral o mental en las niñas, niños y adolescentes. El Decreto N° 1.447 de 2000, promulgó el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

<sup>13</sup> De acuerdo con el Artículo 16 del Código del Trabajo, en casos debidamente calificados, cumpliendo con los requisitos del Artículo 14 y con la autorización del Tribunal de Familia competente, podrá permitirse a los niños, niñas y a los adolescentes sin edad para trabajar que celebren contratos para participar en espectáculos de teatro, cine, radio, televisión, circo u otras actividades similares, bajo determinadas condiciones.



que el trabajo infantil opera en tanto causa y consecuencia de la exclusión escolar, ya que puede afectar a niños, niñas y adolescentes de variadas formas en su trayectoria escolar, llevando en último caso al abandono de la escuela.

- » De acuerdo con el Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil<sup>14</sup>, elaborado por OIT y CEPAL, de las 345 comunas del país<sup>15</sup>, 81 (23,5%) presentan un índice alto, 63 (18,3%) un índice medio y 201 (58,3%) un índice bajo (58,3%). La mayor concentración de comunas con un alto índice se encuentra en las regiones del extremo norte y del centro sur.
- » En Chile, no existen estadísticas recientes ni periódicas sobre trabajo infantil. Hasta el momento, la única fuente oficial disponible para recabar esta información es la Encuesta Nacional Sobre Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes de 2012 (EANNA 2012), cuya segunda versión estaba prevista para 2020 pero que, debido a la emergencia sanitaria, fue suspendida.
- » De acuerdo con la EANNA 2012, alrededor de 219 mil niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años estaban en situación de trabajo infantil (6,6% de la población total en ese tramo etario)<sup>16</sup>. De estos, el 69,2% eran hombres y el 30,8% mujeres, lo que implica que, del total de hombres y mujeres entre 5 y 17 años, un 9,5% y 3,9% realizaba trabajo infantil al momento de la encuesta, respectivamente.
- » Más para los hombres que para las mujeres, el trabajo adolescente constituye un motivo relevante para interrumpir el proceso formativo. Según la Encuesta CASEN 2017, del total de adolescentes entre 15 y 17

años (en edad de trabajar y de asistir a la Enseñanza Media), sin contar a quienes declaran haber terminado sus estudios, un 3,3% no asiste a ningún tipo de establecimiento educativo en ningún nivel: 3,5% de las mujeres y 3,0% de los hombres. De este total, un 6,8% indicó porque “trabaja o busca trabajo”: 3,3% de las mujeres y 10,7% de los hombres.<sup>17</sup>

- » El trabajo infantil se encuentra estrechamente vinculado a la pobreza, pues en esta situación las niñas, niños y adolescentes son considerados necesarios para la economía familiar. Así, el 69,5% de quienes realizan trabajo infantil entre los 5 y 17 años pertenece al 40% de los hogares más vulnerables (el 45,9% y 23,6% se ubica en el primer y segundo quintil de ingresos, respectivamente). Además, el 36,6% se encuentra en situación de pobreza. Sin embargo, es importante contrastar y decir que entre aquellos menores de edad que no realizan trabajo infantil, un 56,2% pertenece al 40% de los hogares más vulnerables y un 24,5% se encuentra en situación de pobreza (OIT, MINTRAB y MDS, 2013).
- » Entre las razones más relevantes que explican el trabajo infantil, según quienes lo realizan, figura el hecho de conseguir su propio dinero (41,7%), ayudar a la familia (23,4%) y por entretención (20,4%) (OIT, MINTRAB y MDS, 2013).
- » La mayoría de las niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil se desempeña en el comercio minorista (40,9%). Un porcentaje significativo trabaja en la producción agropecuaria (19,2%), el sector construcción (9,2%) y en servicios domésticos (6%) (EANNA 2012).

**14** El Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil es una herramienta estadística compuesta por doce variables, obtenidas de registros administrativos, agrupadas en cinco dimensiones, a partir del cual se definen tres niveles de vulnerabilidad: alto, medio y bajo. Para más información, ver OIT – CEPAL – SUBTRAB (2020).

**15** 345 y no 346 comunas, porque se agrupan las comunas de Cabo de Hornos y Antártica.

**16** En términos operacionales se consideran en trabajo infantil a niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que realizan: (1) trabajo bajo la edad mínima, de 5 a 14 años (94 mil), y (2) trabajos peligrosos, de 15 a 17 años, incluyendo trabajo doméstico peligroso (125 mil).

**17** Estas tasas consideran a todas las personas del tramo etario que no asisten a un establecimiento educativo, incluyendo a quienes nunca han asistido. En el caso de los hombres (excluyendo a quienes culminaron sus estudios), la falta de interés es la razón más importante para no asistir a un establecimiento educativo (18,5%). A esta motivación le sigue las dificultades económicas (11,3%), problemas de rendimiento (11,0%), trabajar o buscar trabajo (10,7%) y enfermedad (8,9%). Las razones más importantes para las mujeres se abordarán en el siguiente apartado, sobre embarazo adolescente.



- » Aunque no son consideradas trabajo infantil en todas sus formas<sup>18</sup>, las tareas domésticas son realizadas por la mayor parte de la población infantil y adolescente entre 5 y 17 años (87,8%). Entre los hombres la participación es de un 84,4%, mientras que entre las mujeres es de 91% (EANNA 2012).
- » En Chile, de acuerdo con la OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (2015), las tareas domésticas que niñas, niños y adolescentes realizan en sus propios hogares son consideradas trabajo infantil cuando involucran tareas peligrosas (manipulación de equipos peligrosos, materiales tóxicos, cargas pesadas o lugares peligrosos)<sup>19</sup> o superan las 21 horas semanales (más de media jornada), porque se consideran una interferencia con el proceso educativo. En este sentido, la EANNA 2012 revela que el 10,4% de las y los niños entre 9 y 14 años que realiza labores domésticas lo hace por 21 o más horas semanales: 9,7% de los hombres y 11% de las mujeres. Entre las y los adolescentes de 15 a 17 años esta proporción aumenta al 28%: 21,8% de los hombres y 33,2% de las mujeres.
- » “Crecer Felices” plantea que, dadas las características socioculturales de Chile, el trabajo infantil doméstico en el propio hogar o trabajo infantil doméstico no remunerado es especialmente preocupante, por las profundas consecuencias que tiene en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes. Su abordaje es complejo pues, tal como señala la estrategia, estas labores se encuentran invisibilizadas al estar vinculadas tradicionalmente a la esfera privada —atribuida históricamente a las mujeres—, no tener un valor económico asignado y, muchas veces, porque son los mismos padres o parientes quienes introducen a las

niñas, niños y adolescentes en este tipo de prácticas, principalmente por razones económicas.

## 2. Embarazo adolescente

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la adolescencia como aquel periodo de desarrollo que transcurre entre los 10 y 19 años, que se caracteriza por ser una fase que separa al individuo de la niñez y la adultez. Experimentar un embarazo en esta etapa de la vida, en tanto, conlleva determinados efectos adversos como: (i) generar mayores complicaciones de salud durante el embarazo, parto y puerperio; (ii) disminuir el desempeño escolar y aumentar el riesgo de exclusión; (iii) dificultar la inserción laboral; (iv) colaborar en la reproducción intergeneracional de la pobreza y desigualdad; (v) contribuir a la reproducción intergeneracional de las inequidades de género; (vi) constituir una barrera para la movilidad social ascendente; y (vii) exigir tiempo y recursos adicionales para los progenitores y sus familias (CEPAL, 2017).

De acuerdo con UNFPA (2020a), la emergencia sanitaria está afectando la labor relacionada con la satisfacción de las necesidades de planificación familiar, principalmente, por factores asociados a la disponibilidad de atención médica, temor de acudir a los establecimientos sanitarios, interrupciones en la cadena de suministro de métodos anticonceptivos o, incluso, la sustitución de estos por otros menos eficaces.

Existe evidencia concreta para esperar que, durante la actual emergencia sanitaria, por las medidas de control que se han implementado para contenerla, como el cierre de escuelas y de servicios de cuidados, se genere un aumento de embarazos en niñas y adolescentes, potenciado por el incremento de la violencia de

**18** De acuerdo con la OIT (2011), estrictamente, el trabajo infantil doméstico refiere a aquellas actividades económicas realizadas por personas menores de 18 años fuera de su familia nuclear y por las cuales puede o no recibir alguna remuneración. En su mayoría son niñas, que llevan prematuramente una vida adulta, trabajando muchas horas diarias en condiciones perjudiciales para su salud y desarrollo, por un bajo salario o a cambio de habitación y educación. Cuando estas actividades se realizan en el propio hogar y adquieren características peligrosas, también pasan a considerarse trabajo infantil.

**19** Para más información sobre el listado de actividades peligrosas para menores de 18 años, ver el Decreto Supremo N° 50 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

género<sup>20</sup>. En este sentido, la Alianza para la Protección de la Niñez y Adolescencia en la Acción Humanitaria (2019) ha alertado sobre el mayor riesgo de abuso, violencia doméstica y sexual hacia niñas, niños y adolescentes presente en la pandemia por COVID-19.

Aunque en Chile se viene registrando un descenso del embarazo adolescente, no deja de ser una problemática preocupante, sobre todo entre los estratos socioeconómicos más vulnerables.

» De acuerdo con las Estadísticas Vitales del INE de 2017, de las 219.186 personas nacidas, el 7,9% es hijo/a de una madre menor de 20 años, lo que corresponde a la mitad de lo que ocurría hace una década atrás (2007):16,5%. Al mismo tiempo, también se ha reducido a la mitad la tasa anual de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, pasando del 5,3% al 2,7%, entre 2007 y 2017, respectivamente.

» Aun así, las Perspectivas de Población Mundial 2019 de la División de Población de Naciones Unidas muestran que, en el periodo 2015-2020, Chile registró una tasa de fecundidad adolescente de 41,1 nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años. Esto lo sitúa muy próximo al promedio mundial (42,5) y por debajo del promedio latinoamericano (63), pero muy distante de los países de altos ingresos (15).

» Observando más allá de las cifras anuales, según datos de la Encuesta CASEN 2017, un tercio de las mujeres de 12 años y más del primer quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar ha sido madre adolescente (31,4%), mientras que en el quinto quintil este grupo alcanza el 10,6%. En promedio, casi la cuarta parte (23,7%) de las mujeres de 12 años y más ha sido madre adolescente.

» Asimismo, la Encuesta CASEN 2017 muestra que, a menor nivel educativo, mayor es el porcentaje de mujeres que ha sido madre adolescente. En efecto, un 36,4% de las mujeres de 12 años y más sin educación formal ha sido madre adolescente, y esta proporción es muy similar para quienes tienen Educación Básica incompleta (35,5%) o completa (34,7%). En tanto, disminuye medianamente entre quienes alcanzaron la Educación Media incompleta (28,3%) o completa (24,3%), y sustancialmente entre aquellas con Educación Superior incompleta (11,7%) o completa (9%).

» De acuerdo con la Encuesta CASEN 2017, entre las y los adolescentes de 15 a 17 años (en edad de asistir a Enseñanza Media) que no asisten a ningún establecimiento educativo, excluyendo a quienes declaran haber culminado sus estudios, un 13,8% indicó que esto se debe principalmente a “embarazo, maternidad o paternidad”: 24,8% de las mujeres y 1,5% de los hombres. De esta manera, para ellas, el embarazo o maternidad adolescente constituye la causa más importante para interrumpir sus estudios, mientras que, para ellos, la paternidad adolescente es una de las menos relevantes<sup>21</sup>.

» Chile cuenta con tres normativas que resguardan los derechos de embarazadas, madres y padres estudiantes: la Ley General de Educación (artículo 11), el Decreto 79 del Ministerio de Educación promulgado en 2004 y, la más reciente, la Resolución Exenta N° 0193 de 2018, que aprueba la Circular normativa sobre alumnas embarazadas, madres y padres estudiantes.

» Adicionalmente, existen programas públicos que incentivan directamente la retención escolar de estudiantes en condición de embarazo, maternidad

**20** De acuerdo con Plan Internacional (2020b), el cierre de escuelas desempeñó un papel fundamental en el incremento del embarazo adolescente en Sierra Leona durante la crisis del ébola en 2014 (65%). Según señala, las escuelas y los maestros se consideraban una fuente importante de educación sobre anticoncepción y salud sexual, incluyendo el suministro de píldoras anticonceptivas. Aunque menciona que el estudio realizado no proporcionó evidencia concluyente sobre la correlación entre el abuso o explotación sexual y los embarazos de adolescentes, investigaciones posteriores han demostrado que en Sierra Leona los casos registrados de abuso sexual de niñas y de violencia doméstica fueron más altos en 2014 que en años anteriores.

**21** Estas tasas consideran a todas las personas del tramo etario que no asisten a un establecimiento educativo, incluyendo a quienes nunca han asistido. En el caso de las mujeres, después del embarazo/maternidad, las razones más relevantes son los problemas de rendimiento (14,0%), la falta de interés (13,8%), los problemas familiares (6,9%) y enfermedad (5,1%). Muy de cerca, también, se encuentra ayudar en los quehaceres del hogar (5,0%).

**Existe evidencia  
concreta para esperar  
que, durante la actual  
emergencia sanitaria, por  
las medidas de control  
que se han implementado  
para contenerla, como  
el cierre de escuelas y  
de servicios de cuidados,  
se genere un aumento de  
embarazos en niñas  
y adolescentes**



o paternidad. Uno de ellos es la Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE)<sup>22</sup> que otorga la Junta Nacional de Auxilio Escolar (JUNAEB) desde 2002, dirigida a estudiantes de Educación Media con mayores niveles de vulnerabilidad socioeducativa. Según releva la mesa técnica convocada por el Ministerio de Educación (2020), este programa fue evaluado en 2018 por la DIPRES con mal desempeño, principalmente, por las dificultades teóricas en la definición de la población potencial; porque no existe claridad en la estimación del monto del beneficio; y porque se debería actualizar el mecanismo de focalización, considerando otros factores de riesgos.

- » En esta misma línea, el Programa de Apoyo a la Retención Escolar “Enriquecimiento a la Experiencia Educativa” (PARE-PeeE), implementado por la JUNAEB desde 2009, cuyo objetivo es propiciar herramientas psicosociales que generen factores protectores en las y los estudiantes con riesgo socioeducativo y/o en condición embarazo, maternidad y paternidad. De acuerdo con el Ministerio de Educación (2020), este programa fue evaluado en 2018 por la DIPRES con un desempeño medio y no cuenta con evaluaciones de impacto. No obstante, señala que en 2017 habría sido ajustado considerablemente, pero que estos cambios no habrían sido incluidos en la evaluación del año siguiente.
- » La Segunda Encuesta de Acceso a Salud Sexual y Reproductiva en Tiempos de COVID-19, realizada a mediados de junio de 2020 por la Corporación MILES, arrojó que el 45% de las personas entrevistadas, de las cuales el 94% son mujeres, presentó dificultades para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva. Particularmente, el 74% tuvo problemas para acceder a métodos anticonceptivos porque, en su mayoría, percibió una interrupción en el servicio de entrega o porque no encontró stock.
- » De acuerdo con los datos del Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), desde enero a

septiembre de 2020, entre las niñas de 11 a 14 años se registran 18 interrupciones de embarazos por la causal de violación (en ese tramo etario, es la única causal aducida y estas corresponden al 16,5% de las interrupciones por dicha causal). Esto es equivalente al 58,1% de las interrupciones análogas durante todo el año 2019. Entre las adolescentes de 15 a 19 años, las interrupciones por causal de violación durante los primeros 9 meses del 2020 alcanzaron a las 13 (11,9% del total en dicha causal), cifra que a la fecha representa un 50% de las interrupciones equivalentes llevadas a cabo durante todo el 2019.

## Prevención de la exclusión escolar en Chile durante la Emergencia Sanitaria por COVID-19

Si bien se han implementado proyectos y programas que atienden la exclusión escolar, Chile carece de una política integral que permita responder a los distintos factores sociales que conllevan a truncar trayectorias escolares efectivas.

Durante la emergencia sanitaria, el Ministerio de Educación conformó una mesa técnica para analizar la deserción escolar y en julio presentó un documento con 15 propuestas para prevenir esta problemática (Ministerio de Educación, 2020). Según señala, las medidas se centran en garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes que presentan el mayor riesgo de desconexión con su proceso de aprendizaje y que podrían no volver a reintegrarse a las clases en modalidad presencial cuando estas se retomen en sus respectivas comunidades. Las propuestas se sintetizan en el Cuadro 1.

<sup>22</sup> La Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) consiste en un aporte monetario de libre disposición pagado hasta en 4 cuotas. Está destinada a estudiantes de Educación Media que sean madres, padres, embarazadas y participantes del programa Chile Solidario, que tengan matrícula vigente en establecimientos municipales o particulares subvencionados reconocidos por el Ministerio de Educación. Actualmente, el beneficio consiste en la entrega de una asignación de \$196.600 anuales.

# Cuadro 1 /

15 propuestas de la mesa técnica convocada por el Ministerio de Educación para prevenir la deserción escolar en Chile

EJE TEMÁTICO	PROPUESTA
<b>I. Generar un relato común sobre las trayectorias escolares positivas y el rol de las y los adultos responsables</b>	<b>Propuesta 1:</b> Campaña para valorar el rol y trabajo actual de directivos/as, profesores/as, asistentes y familias
	<b>Propuesta 2:</b> Campaña comunicacional para promover trayectorias escolares positivas y prevenir la deserción
	<b>Propuesta 3:</b> Promover la matriculación de estudiantes sin matrícula en 2020
<b>II. Generar condiciones para que los distintos actores del sistema escolar puedan realizar un trabajo autónomo y activo en promover trayectorias escolares positivas</b>	<b>Propuesta 4:</b> Dar lineamientos generales que permitan a las y los sostenedores y directivos apoyar a sus docentes en las condiciones excepcionales para la realización de un trabajo a distancia
	<b>Propuesta 5:</b> Facilitar la existencia de condiciones mínimas para acceder a todos los y las estudiantes
<b>III. Fortalecer sistemas de detección oportuna de estudiantes en riesgo de exclusión escolar y apoyar a la comunidad educativa para su uso</b>	<b>Propuesta 6:</b> Extensión del Sistema de Alerta Temprana para todo el sistema educativo
	<b>Propuesta 7:</b> Herramienta para gestionar el vínculo entre los establecimientos escolares y las y los estudiantes durante la educación a distancia
	<b>Propuesta 8:</b> Indicador de compromiso escolar y estrategias para trabajar en su promoción
	<b>Propuesta 9:</b> Herramienta para identificar, gestionar y revertir el ausentismo crónico, capacitando a los equipos directivos en su uso y entregando estrategias de acción
<b>IV. Fortalecer el trabajo en red para enfrentar la multicausalidad de la exclusión escolar, tanto en tiempos de clases a distancia como presenciales</b>	<b>Propuesta 10:</b> Revisión de Otros Indicadores de Calidad de la Agencia de la Calidad de Educación asociados al ausentismo
	<b>Propuesta 11:</b> Plataforma de "Buenas prácticas en tiempos de pandemia"
	<b>Propuesta 12:</b> Plan de acompañamiento masivo a sostenedores/as y equipos directivos
<b>V. Fortalecer programas existentes de reinserción, reingreso y retención escolar</b>	<b>Propuesta 13:</b> Coordinación de la oferta interministerial al servicio de las comunidades escolares
	<b>Propuesta 14:</b> Fortalecer y analizar espacios de mejora en programas que abordan la retención escolar
	<b>Propuesta 15:</b> Fortalecer y buscar espacios de mejora en programas que aborden el reingreso

Fuente: Ministerio de Educación (2020), con ajustes de lenguaje inclusivo de ComunidadMujer.





Aunque la estrategia global se valora como positiva, adolece de ciertas limitaciones:

1. Tiene un enfoque fundamentalmente escolar, careciendo de uno social, que aborde los factores de riesgo desde una perspectiva de género. Es especialmente preocupante la ausencia de la explicitación del embarazo adolescente como una problemática central.
2. Tiene un alcance de corto y mediano plazo, pero no uno de largo plazo, que promueva una transformación cultural y normativa e instale capacidades resilientes para enfrentar emergencias futuras.

3. Reconoce el derecho a la educación, pero no establece un piso de protección integral de los derechos de la niñez.

Se considera que un abordaje integral de la exclusión escolar requiere, adicionalmente, atender los factores de riesgo sociales desde una perspectiva de género. En este sentido, se propone adoptar un enfoque de gestión de emergencias, el cual permitirá no solo crear estrategias de respuesta inmediata, sino también alcanzar una recuperación sostenible en el largo plazo. A continuación, se entrega el detalle de las propuestas:

## Prevenir la exclusión escolar en Chile con perspectiva de género para una reactivación sostenible: 16 propuestas de ComunidadMujer

### I. Propuestas específicas según factor de riesgo:

#### 1. Reducción del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente

**Propuesta 1:** Implementar **campañas de concientización focalizadas y permanentes** sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, la erradicación del trabajo infantil y el trabajo adolescente protegido, dirigidas a las comunidades educativas, organizaciones de empleadores/as y familias. En este último caso, resulta fundamental enfatizar la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que recae, especialmente, sobre las niñas y adolescentes.

**Propuesta 2:** Otorgar **ayudas económicas específicas** para los hogares vulnerables con menores entre 15 y 17 años, que sean capaces de sustituir los ingresos generados por el trabajo adolescente y resguardar sus procesos formativos<sup>23</sup>.

**Propuesta 3:** Remitir a las y los adolescentes entre 15 y 17 años que deseen trabajar —y que cumplan con los requisitos previstos por ley—, a **programas públicos de iniciación laboral** que resguarden su continuidad en las actividades formativas obligatorias (asistencia al colegio) y garanticen una inserción segura<sup>24</sup>. Una experiencia para observar podría ser la uruguayana, con su programa “Yo Estudio y Trabajo”, que inició en 2012<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> En Chile, los incentivos económicos a la asistencia escolar son marginales y resultan poco efectivos para alentar la continuidad en el proceso formativo para aquellos/as estudiantes en riesgo de trabajo infantil o adolescente. Ejemplo de ello es el Bono por Deber de Asistencia Escolar, un beneficio de \$6.000 mensuales por niño o niña, destinado a familias usuarias del Subsistema de Seguridades y Oportunidades, cuyos hijos e hijas de 6 a 18 años se encuentren estudiando en una institución educacional reconocida por el Estado, en educación básica o media, y que cumplan con una asistencia escolar mensual superior o igual a un 85%.

<sup>24</sup> En Chile, los programas de empleo juveniles, como Yo Trabajo Jóvenes de FOSIS, excluyen a este segmento de la población, pues son programas para jóvenes entre 18 y 24 años, y excepcionalmente entre 17 y 29 años.

<sup>25</sup> Ver más en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/programas/programa-yo-estudio-trabajo>.

**Propuesta 4: Mejorar la recientemente promulgada Ley N° 21.271, que adecúa el Código del Trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo de trabajo.** Particularmente, reconsiderar los cambios dispuestos en la jornada laboral<sup>26</sup>, resguardando la compatibilización entre las actividades laborales y educativas<sup>27</sup> y, además, el Artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño/a sobre el derecho al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas.

**Propuesta 5: Levantar periódicamente información sobre actividades y uso del tiempo en niñas, niños y adolescentes,** entendiendo que constituye un insumo básico para el monitoreo y el diseño de políticas públicas, especialmente para combatir el trabajo infantil doméstico que, por su naturaleza, resulta más difícil de fiscalizar.

**Propuesta 6: Reforzar las capacidades de las autoridades competentes y de las escuelas para detectar y dar seguimiento a los casos de trabajo infantil y adolescente,** particularmente, en contextos de emergencia y en aquellas zonas que presentan una mayor vulnerabilidad<sup>28</sup>.

## 2. Prevención del embarazo adolescente

**Propuesta 7: Implementar campañas de concientización permanentes,** dentro y fuera del ámbito educativo, sobre al menos dos asuntos clave. Una,

sobre los **derechos a la salud sexual y reproductiva**, que aborde la importancia del uso de métodos anticonceptivos seguros con el fin de extender su uso entre las y los adolescentes. Y otra, **contra el abuso sexual en la infancia y adolescencia**, que tengan como eje su visibilización y prevención junto a la protección de las niñas, niños y adolescentes expuestos a la violencia sexual.

**Propuesta 8: Desarrollar un Programa Nacional de Educación Sexual Integral,** en el marco del proyecto de ley de educación sexual integral (Boletín N° 12.955–04)<sup>29</sup>, que busca su incorporación desde la educación preescolar, abordándola desde un enfoque de derecho y una perspectiva educativa<sup>30</sup>.

**Propuesta 9: Elaborar un Plan Nacional de Prevención y Protección del Embarazo Adolescente,** que aborde integralmente esta problemática y la posicione como prioridad en la agenda pública, estableciendo metas específicas de reducción y una articulación efectiva entre todos los servicios involucrados, permitiendo el fortalecimiento de los programas de retención escolar existentes y el desarrollo de otros que aseguren la continuidad del proceso formativo de niñas y adolescentes en situaciones de emergencia.

**Propuesta 10: Desarrollar un Protocolo Nacional de Prevención, Detección, Abordaje y Sanción del Abuso Sexual hacia Niñas, Niños y Adolescentes,** que fortalezca capacidades institucionales y las relaciones intersectoriales para hacer frente de manera

<sup>26</sup> Que mantiene un máximo de 30 horas semanales, reduce la jornada diaria en período escolar de 8 a 6 horas, y conserva el máximo de 8 horas solo para el período de vacaciones.

<sup>27</sup> La actual legislación establece que, durante el año escolar, la suma total del tiempo diario destinado a actividades educativas y jornada de trabajo no podrá ser superior a 12 horas. Sin embargo, considerando una jornada escolar completa de 8 horas y una jornada laboral completa de 6 horas, se alcanzan 14 horas diarias, sin contemplar tiempos de traslado y labores domésticas. Según señala la OIT (2013), en Finlandia, por ejemplo, la legislación establece que la duración total de las horas escolares y de trabajo diarias no podrá exceder las 8 horas, o el total de horas de trabajo semanales no deberá superar las 12 horas.

<sup>28</sup> En línea con la recomendación de OIT – CEPAL – SUBTRAB (2020) y de OIT *et al.* (2018).

<sup>29</sup> Actualmente archivado. Se rechazó la idea de legislar y no procedió insistencia.

<sup>30</sup> En línea con la recomendación de la UNESCO (2020), que propone “fortalecer los programas de educación integral en sexualidad tanto en formatos virtuales como tradicionales, como forma de reducir la vulnerabilidad de las niñas y mujeres jóvenes ante el embarazo precoz y no deseado, el VIH y la violencia de género, y contribuir de esta forma a la reinscripción y permanencia escolar”. Asimismo, señala que dichos programas deben continuar una vez que retornen las clases presenciales e incluir referencias a servicios de salud sexual y reproductiva y el acceso a métodos modernos de contracepción para los jóvenes.

integral a la violencia sexual en la infancia y adolescencia, contemplando situaciones de emergencia.

**Propuesta 11:** Crear **servicios escolares de asesoría en salud integral para adolescentes**<sup>31</sup>, que se constituyan como espacios cotidianos de consulta, orientación y/o derivación centrados en las necesidades y problemas vinculados a la salud en general, y a la salud sexual y reproductiva en particular. Durante la emergencia sanitaria, es relevante asegurar instancias presenciales con una periodicidad mínima, que permitan a niñas, niños y adolescentes tener contacto con una persona externa al núcleo familiar capaz de identificar situaciones de abuso y activar los protocolos necesarios.

**Propuesta 12:** Activar **canales de atención a distancia, gratuitos y confidenciales que sean compatibles con el contexto de emergencia** en los servicios públicos y privados de salud sexual y reproductiva<sup>32</sup>.

**Propuesta 13:** Eliminar **obstáculos normativos que puedan entorpecer la provisión gratuita y oportuna de métodos anticonceptivos**<sup>33</sup> —estableciendo protocolos claros para su suministro en situaciones de emergencia<sup>34</sup>— **y de los servicios de interrupción voluntaria del embarazo en las tres causales consignadas para Chile.**

<sup>31</sup> Esta iniciativa ha sido impulsada en Argentina por el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y UNICEF.

<sup>32</sup> Siguiendo lo sugerido por el Colegio Médico de Chile (2020), en relación con generar lineamientos nacionales claros sobre teleatención y entrega de anticonceptivos, acompañados de una comunicación efectiva a la ciudadanía sobre su disponibilidad.

<sup>33</sup> En línea con las Recomendaciones de la OMS sobre salud y derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes (OMS, 2019), que señalan enfáticamente que "los Estados, en virtud de las normas de derechos humanos, tienen la obligación de ofrecer a las adolescentes información y servicios de anticoncepción. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas legales y políticas para garantizar a todas las personas el acceso a anticonceptivos asequibles, seguros y eficaces, en particular a las adolescentes. Las adolescentes deberán tener fácil acceso a los métodos anticonceptivos a corto plazo, a largo plazo y permanentes; no se les pondrán trabas a causa de su estado civil o de la objeción de conciencia de los prestadores de atención de salud. La información y los servicios de anticoncepción, incluidos los anticonceptivos de emergencia, como parte de los servicios de salud sexual y reproductiva, deberán ser gratuitos, confidenciales, adaptados a las adolescentes y no discriminatorios; los obstáculos a esos servicios, como los requisitos de autorización de terceros, deberán eliminarse".

<sup>34</sup> En línea con lo dispuesto por las Normas Nacionales de Regulación de la Fertilidad de Chile, en el capítulo sobre anticoncepción en situaciones de emergencia y desastres, y con las recomendaciones de UNFPA (2020b), sobre la provisión de métodos anticonceptivos, incluyendo la anticoncepción de emergencia, durante la pandemia por COVID-19 en América Latina y el Caribe.

<sup>35</sup> De acuerdo con el informe *Education at a Glance 2020* (OCDE), en Chile, el gasto público en educación primaria y secundaria como porcentaje del PIB equivale al 3%, muy similar al promedio OCDE (3,2%). Sin embargo, en relación con el gasto total en instituciones educativas por estudiante, se ve que Chile gasta \$USD 5.259 en educación básica y \$USD 5.167 en educación media, prácticamente la mitad de lo que gasta el promedio OCDE (\$USD 9.090 y \$USD 10.547, respectivamente).

<sup>36</sup> En línea con la Estrategia de Educación de UNICEF 2019-2030 (UNICEF, 2019).

<sup>37</sup> Para más detalle sobre esta propuesta, ver ComunidadMujer (2020).

## II. Propuestas transversales:

**Propuesta 14:** Avanzar con urgencia en la elaboración de una **Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, considerando que Chile es el único país de la región que carece de una.

**Propuesta 15:** Fortalecer la educación pública mejorando su calidad, para lo cual es necesario incrementar **los recursos que el Estado asigna a la educación pública**<sup>35</sup>, y promover una asignación equitativa, eficiente y eficaz. La educación es un derecho humano básico —universal, inalienable e indivisible— y que contribuye al logro de muchos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>36</sup>.

**Propuesta 16:** Fortalecer el **Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados**, incorporando un componente de primera infancia y extendiendo su cobertura<sup>37</sup>. Esto, con el objetivo de liberar carga de cuidados a miles de mujeres, incluyendo madres adolescentes y también niñas, que muchas veces se traduce en trabajo infantil doméstico.

## Cuadro 2/

16 propuestas de ComunidadMujer para prevenir la exclusión escolar en Chile con perspectiva de género, según fase de emergencia sanitaria y factor de riesgo.

Fase de Emergencia	EMERGENCIA	POST-EMERGENCIA	
	Respuesta	Prevención Mitigación Preparación	Recuperación
<b>Factor de riesgo</b>	Acciones que se llevan a cabo una vez declarada la crisis, dirigidas a reducir su impacto inmediato	Acciones de corto plazo orientadas a evitar o reducir el impacto de una nueva amenaza, a desarrollar conocimientos y/o mejorar capacidades de preparación	Acciones de mediano y largo plazo encaminadas a restaurar o mejorar las condiciones previas a la crisis
<b>Trabajo infantil y adolescente</b>	Ayudas socioeconómicas focalizadas	<p>Campañas de concientización permanentes</p> <p>Levantamiento de información sobre uso del tiempo en niñas, niños y adolescentes</p> <p>Reforzamiento de los sistemas de detección y seguimiento de la autoridad competente y las escuelas</p>	<p>Actualización de la legislación relativa a trabajo adolescente</p> <p>Programas públicos de iniciación laboral</p> <p>Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes</p> <p>Más recursos del Estado para la educación pública</p>
<b>Embarazo adolescente</b>	Provisión de métodos anticonceptivos y servicios de interrupción voluntaria del embarazo en situaciones de emergencia	<p>Campañas de concientización permanentes sobre los derechos a la salud sexual y reproductiva y contra el abuso sexual en la infancia y adolescencia</p> <p>Servicios escolares de asesoría en salud integral</p> <p>Canales de atención a distancia en salud sexual y reproductiva</p>	<p>Programa Nacional de Educación Sexual Integral</p> <p>Plan Nacional de Prevención y Protección del Embarazo Adolescente</p> <p>Protocolo Nacional de Prevención, Detección y Abordaje del Abuso Sexual hacia Niñas, Niños y Adolescentes</p> <p>Fortalecimiento del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados</p>

# Referencias

- Alianza para la Protección de la Niñez y Adolescencia en la Acción Humanitaria (2019). “Nota técnica: Protección de la infancia durante la pandemia de coronavirus”, versión 1, marzo de 2019.
- CEPAL (2017). Reproducción en la adolescencia en Chile: la desigualdad continúa y urgen políticas activas.
- CEPAL (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial COVID-19 N°3.
- ComunidadMujer (2020). Alternativas de Cuidados para la Reactivación Económica tras la Emergencia Sanitaria COVID-19.
- Colegio Médico de Chile (2020). Género y Salud en tiempos de COVID. Departamento de Género y Salud.
- Eurostat (2020). *Sustainable development in the European Union*.
- Grau, N., Hojman, D. y Mizala, A. (2018). *School Closure and Educational Attainment: Evidence from a Market-based System, Economics of Education Review*.
- Hogar de Cristo (2019). Del dicho al derecho: Modelo de calidad de escuelas de reingreso para Chile. Santiago de Chile, Dirección Social Nacional.
- INE (Varios años). Anuario de Estadísticas Vitales
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2017). Las consecuencias de (no) completar la Educación Media para la población adulta en Chile. Hallazgos a partir de la Evaluación Internacional de Competencias en Población Adulta PIACC-OECD. Documento de Trabajo N° 7.
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2020a). Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N° 20. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2020b). Deserción escolar: diagnóstico y proyección en tiempos de pandemia. Documento de trabajo 22. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2020c). Deserción escolar: factores de riesgo y prácticas de prevención en contexto de pandemia. Evidencias 49. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (2020). Propuestas Mesa Técnica para la prevención de la Deserción Escolar. “Por la detección oportuna del riesgo de exclusión escolar y la construcción de trayectorias escolares positivas de todos los niños, niñas y jóvenes”.
- OIT (2011). El Trabajo Doméstico Remunerado en América Latina y el Caribe. Notas OIT.
- OIT (2013). Erradicar el trabajo infantil en el trabajo doméstico y proteger a los jóvenes trabajadores contra las condiciones de trabajo abusivas.
- OIT – CEPAL (2020). La pandemia por COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe. Nota Técnica N° 1.
- OIT – CEPAL – SUBTRAB (2020). Mapa de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil. Resultados: Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil – CHILE.
- OIT, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2013). Magnitud y características del trabajo en Chile, Informe 2013, Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes (EANNA) 2012.
- OIT y Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (2015). Crecer Felices: Estrategia nacional para la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador 2015-2025.
- OMS (2019). Recomendaciones de la OMS sobre salud y derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes.
- División de Población de Naciones Unidas (2019). Perspectivas de Población Mundial 2019.

Plan Internacional (2020a). *COVID-19. Gender Equality Global Adaptation and Response Framework*.

Plan Internacional (2020b). *Living under lockdown. Girls and COVID-19*.

Román (2013). Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: Una mirada en conjunto.

UN (2020). *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children*.

UNESCO (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015.

UNESCO (2020). Abordando las dimensiones de género de los cierres de escuelas. Respuesta del ámbito educativo de la UNESCO al COVID-19. Notas temáticas del Sector de Educación. Nota temática n° 3.1 – mayo 2020.

UNFPA (2020a). Repercusión de la pandemia de COVID-19 en la planificación familiar y la eliminación de la violencia de género, la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil.

UNFPA (2020b). Atención en Salud Sexual y Reproductiva y Planificación Familiar durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 en América Latina y el Caribe.

UNICEF (2008). Círculo virtuoso para la experiencia escolar. Escuela e Inclusión. Aprendizajes del Seminario Latinoamericano “Prevención de la deserción escolar, reinserción e inclusión educativa”.

UNICEF (2019). Estrategia de Educación de UNICEF 2019-2030.

UNICEF (2020). Evitar una generación perdida a causa de la COVID-19: Un plan de seis puntos para responder, recuperarse y reimaginar un mundo para todos los niños después de la pandemia, Nueva York, noviembre de 2020.

Universidad de Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación (2020). Encuesta “Experiencias educativas en casa de niñas y niños durante la pandemia COVID-19”. Primer Informe de Resultados.







Somos una organización experta en género que promueve los derechos de las mujeres y aporta al debate, discusión y generación de políticas públicas y corporativas para una mayor igualdad y equidad en nuestro país.

Impulsamos un diálogo transversal y un accionar permanente con diversos actores sociales, nacionales e internacionales, en los ámbitos de la educación, trabajo y política. A través de alianzas público-privadas, investigación, incidencia, formación de líderes y consultorías de género, entre otras iniciativas, trabajamos con una mirada innovadora para facilitar la transformación cultural que nos permita alcanzar un desarrollo sostenible.

Nuestro propósito es que las mujeres nazcan y crezcan en un país con iguales derechos y oportunidades.

COLABORA:

**BHP | Foundation**

El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de ComunidadMujer. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de los autores y no deben atribuirse de ninguna manera a BHP Foundation, que no tiene responsabilidad por el uso de los datos.