

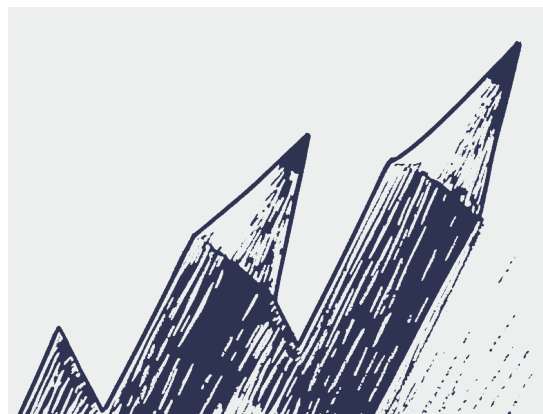
Fecha de publicación: Junio 2025

# Priorizar la continuidad del proceso educativo

Priorizar una educación sin pausas

**Investigadores:** Arnau Sarrà, Catalina Karin y Francisca Figueroa

**Directora de Estudios:** Emilia García



## Problema social

El aseguramiento de la continuidad de los servicios educativos<sup>1</sup> en Chile representa hoy un desafío especialmente relevante, debido al estado en que quedó la educación luego de la pandemia del COVID-19. La pérdida de aprendizajes, los problemas socioemocionales y la deserción escolar, son sólo algunas de las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria para los escolares. En efecto, al carácter imprescindible e insustituible de la escuela, se suma la urgencia de recuperar los retrocesos experimentados. De ahí que, resulta imperativo generar las condiciones necesarias que permitan la asistencia, y asegurar con ello la continuidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En otras palabras: cada día cuenta. La suspensión o cancelación de clases deben ser medidas de última ratio.

Sin embargo, en la práctica es habitual observar que existe una serie de interrupciones ocasionadas por eventos ajenos a lo educativo, tales como procesos electorales, eventos meteorológicos o huelgas de profesores y funcionarios.

Si bien se trata de eventos que han ocurrido desde hace décadas, se han trivializado las consecuencias que genera la suspensión de clases. Esto, sobre todo, quedó en evidencia el año 2024 cuando a la suspensión ampliada por la realización de elecciones en dos días, se sumaron también eventos climáticos extremos y paros docentes prolongados como el caso de Atacama.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo buscar soluciones a las interrupciones identificadas desde el marco regulatorio, de manera de minimizar su impacto en la continuidad de la trayectoria educativa, siendo un factor de ayuda para permitir la recuperación de aprendizajes.

<sup>1</sup> Entendemos por continuidad educativa la progresión fluida y sin interrupciones de los procesos de enseñanza y aprendizaje en la escuela, a lo largo de las diferentes etapas y niveles educativos del estudiante.

## I. Resumen Ejecutivo

- La asistencia regular a clases es un factor clave para el aprendizaje, la permanencia escolar y el desarrollo integral de los estudiantes, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad. Su impacto positivo está ampliamente respaldado por la evidencia internacional, mientras que el ausentismo crónico se asocia con bajo rendimiento académico y un mayor riesgo de deserción. Además, asistir de manera constante fortalece el sentido de pertenencia y el compromiso con la escuela. Sin embargo, en Chile se ha tendido a trivializar la pérdida de clases, manteniéndose diversas causas de suspensión que afectan la continuidad educativa.
- En Chile, diversos factores externos han interrumpido el normal desarrollo de clases, afectando la continuidad educativa. Uno de los principales es el uso intensivo de establecimientos educacionales como locales de votación. Aunque la normativa permite emplear otros tipos de recintos, la gran mayoría de los locales designados siguen siendo establecimientos educacionales escolares, lo que implica suspensiones de clases por varios días, especialmente en elecciones de dos jornadas. Para mitigar este impacto, se proponen medidas como diversificar los locales de votación, ajustar los horarios de ocupación y priorizar elecciones de un solo día.
- Otro motivo de interrupción son los eventos de fuerza mayor o meteorológicos. Aunque la normativa contempla estas eventualidades, las decisiones de suspensión se toman muchas veces de forma generalizada sin considerar las realidades locales. Esto ha llevado a cierres innecesarios, afectando la entrega de servicios esenciales como alimentación escolar y provocando interrupciones en el proceso educativo. En estos casos, se recomienda otorgar mayor autonomía a los establecimientos para permitir que decidan la continuidad de clases en función de sus condiciones particulares, complementado con mecanismos para informar y coordinar con las autoridades regionales.
- Las huelgas de docentes también han generado importantes suspensiones de clases, como ocurrió en la región de Atacama. En el caso del sector público, el derecho a huelga está restringido, pero igualmente se producen paralizaciones. En el sector privado, aunque permitido, el reemplazo de trabajadores está prohibido, lo que dificulta mantener la continuidad del servicio educativo. Se plantean propuestas como declarar la educación un servicio esencial, regular el reemplazo temporal en el sector público y privado, y establecer un marco específico de negociación colectiva en el empleo público que evite huelgas prolongadas sin reglamentación.
- Para enfrentar estos desafíos, se propone una serie de reformas normativas y operativas que buscan proteger el derecho a la educación por sobre intereses administrativos o gremiales. Estas incluyen el fortalecimiento de servicios mínimos, la aplicación efectiva de descuentos por días no trabajados, y el diseño de planes de recuperación de aprendizajes para los estudiantes afectados. Todas las medidas deben respetar los derechos laborales y la legalidad vigente, pero priorizando siempre el bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

## II. Introducción

Numerosa evidencia internacional ha demostrado que la asistencia regular a clases tiene un impacto directo y significativo en los aprendizajes de los estudiantes<sup>2</sup>. Por el contrario, el ausentismo perjudica el rendimiento académico de los alumnos, situación que se agrava en el caso de estudiantes que provienen de contextos más desaventajados socioeconómicamente. La continuidad en la asistencia permite mantener una secuencia pedagógica coherente, facilita la comprensión progresiva de contenidos y mejora las habilidades cognitivas y sociales a lo largo del tiempo. En cambio, las ausencias escolares están asociadas con bajo rendimiento académico en matemáticas y lectura, aún cuando se controlan los factores socioeconómicos y características individuales de los estudiantes.

La asistencia también influye decisivamente en la permanencia escolar. Diversos estudios han identificado la inasistencia crónica como uno de los predictores más importantes del riesgo de deserción. Así, se ha demostrado que los estudiantes que faltan a más del 10% de los días escolares tienen una probabilidad significativamente mayor de abandonar la escuela antes de graduarse<sup>3</sup>. Esta relación es especialmente crítica en contextos de alta vulnerabilidad, donde la escuela cumple también un rol protector frente a entornos familiares o sociales adversos.

Además, la asistencia contribuye a fortalecer el sentido de pertenencia y el compromiso escolar, factores que han sido ampliamente asociados con trayectorias escolares exitosas. La vinculación constante con el entorno escolar reduce la ansiedad, mejora la conducta y promueve el involucramiento activo del estudiante con su proceso educativo<sup>4</sup>. En este sentido, garantizar altos niveles de asistencia no solo es una meta administrativa, sino una condición indispensable para asegurar el derecho a una educación de calidad.

Considerando lo anterior, es preocupante cómo se ha trivializado en nuestro país la pérdida de clases. El sentido de urgencia de mantener las escuelas abiertas que surgió luego del terremoto del año 2010, jugando un rol clave en la reconstrucción; quedó completamente olvidado el año 2020 cuando a raíz la pandemia las escuelas fueron las últimas en abrir, marcándose así, un punto de inflexión en la asistencia escolar<sup>5</sup>. Si bien muchas causas de pérdida de clases son anteriores a la pandemia, estas se mantienen en la actualidad sin resolverse ni preguntarnos por qué, y sin que surja en la práctica un sentimiento de urgencia de recuperar los aprendizajes perdidos. Si sabemos que la asistencia es tan relevante para favorecer los aprendizajes, evitar la deserción escolar y disminuir los factores de riesgos asociados con la infancia vulnerable, ¿por qué no buscar soluciones que permitan favorecer la continuidad educativa de los estudiantes?

---

2 Véase a modo de ejemplo: Aucejo Esteban M., Romano Teresa F. (2016): "Assessing the Effect of School Days and Absences on Test Score Performance"; *Economics of Education Review* 55; p. 70–87; Gershenson Seth, Jacknowitz Alison, Brannegan Andrew. (2017) "Are Student Absences Worth the Worry in U.S. Primary Schools?"; *Education Finance and Policy* 1; p. 137–65.

3 Balfanz, R., & Byrnes, V. (2012): "The Importance of Being in School: A Report on Absenteeism in the Nation's Public Schools"; Johns Hopkins University.

4 Kearney, C. A. (2008): "School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review"; *Clinical Psychology Review*, 28(3); p. 451–471.

5 Centro de Estudios MINEDUC: "Apuntes 52: Reporte nacional de asistencia de marzo, años 2018, 2023 y 2024". Disponible en <https://biblioteca-digital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/20296>

De esta reflexión surge la necesidad de identificar las principales causas de suspensión de clases, que en lugar de favorecer una asistencia continua, la interrumpen, impidiendo asegurar trayectorias educativas exitosas para todos los estudiantes de nuestro país.

### III. Interrupción de clase por acontecimientos externos

#### A. Procesos eleccionarios

##### 1. Contexto normativo:

i. **Ley N.º 18.700 (LOC sobre votaciones populares y escrutinios)**<sup>6</sup>: el artículo 58 establece los lineamientos generales para la determinación de locales de votación:

- **Tipos de locales:** pueden ser estatales o privados. En el caso de este último, son exclusivamente educativos o deportivos. También se permite el uso de bienes nacionales de uso público (BNUP), como parques de grandes dimensiones, siempre que sea necesario.
- **Plazo para la determinación:** los locales deben definirse al menos 60 días antes del acto electoral
- **Cobertura territorial:** los locales deben cubrir adecuadamente los diferentes territorios geográficos de la circunscripción electoral.

ii. **Ley General de Educación (Nº20.370)**<sup>7</sup>: el artículo 36 de la ley señala que por decreto supremo, el Ministerio de Educación reglamentará la duración mínima del año escolar y las normas para determinar períodos de suspensión e interrupción de actividades escolares según las condiciones regionales.

El decreto al que se hace alusión en dicho artículo es el **Decreto N°289 de 2010 del MINEDUC**<sup>8</sup> que fija normas generales sobre el Calendario Escolar. Específicamente, en su **artículo 10** este señala que en situaciones excepcionales como catástrofes naturales o fuerza mayor, los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación, es decir, el **SEREMI de Educación**, es quien decreta mediante resolución exenta o quien puede autorizar la suspensión de clases y su recuperación, la cual no puede exceder del 15 de enero del año siguiente.

<sup>6</sup> Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2017). DFL 2 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios. Santiago, Chile: Diario Oficial. Link: <https://bcn.cl/2f6ur>

<sup>7</sup> Ministerio de Educación (2010). DFL 2 fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005. Santiago, Chile: Diario Oficial. Link: <https://bcn.cl/2f6yy>

<sup>8</sup> Ministerio de Educación (2010). Decreto N° 289: Fija normas generales sobre calendario escolar. Santiago, Chile: Diario Oficial. Link: <https://bcn.cl/2m1ql>

iii. **Ley N°21.693 que permitió las elecciones en dos días:**<sup>9</sup> introdujo modificaciones excepcionales para elecciones de dos días, como las del 16 y 17 de octubre del año 2024. Sin embargo, estas medidas fueron específicas y no representan un cambio permanente, como lo demuestra la segunda vuelta de gobernadores, realizada en un solo día según las prácticas tradicionales.

2. **Control y resguardo de locales:** según el artículo 58 de la Ley, las Fuerzas Armadas deben asumir el control de los locales de votación 48 horas antes de la elección, lo que implica su ocupación desde el viernes a las 00:00 (para elecciones de un día) o el jueves (para elecciones de dos días). Sin embargo, los locales suelen estar ocupados regularmente durante las tardes de los días jueves, así como durante todo el día viernes o la tarde completa en caso de elecciones de una sola jornada.
3. **Preparación de Mesas Receptoras de Sufragios:** de acuerdo con el artículo 54 de la misma ley, las mesas deben constituirse el día anterior a la elección, a partir de las 15:00 horas, lo que añade una capa de preparación operativa en los locales. Sin embargo, esto no influye directamente en la ocupación.
4. **Colegios Escrutadores de Sufragios:** según el artículo 58 de la ley, los colegios designados como escrutadores deben estar disponibles para uso exclusivo desde el día de la elección y, si fuera necesario, previa definición del SEREMI en coordinación con SERVEL, hasta el día siguiente, dependiendo del volumen de mesas asignadas. Por lo que muchas veces, estos colegios son utilizados durante el día lunes o incluso martes.
5. **Devolución de Locales:** la normativa a nivel legal, no señala una hora determinada de desocupación, los locales de votación suelen ser desocupados tras el cierre del proceso electoral y el traslado de materiales, generalmente durante la noche del domingo o madrugada del lunes. Por lo anterior, muchas veces se suspenden las clases adicionalmente el día lunes, algo que siempre ocurre con los colegios escrutadores.
6. **Impactos por duración**
  - i. **Elección de un día:** por lo general, el Ministerio de Educación ha determinado la suspensión de los días viernes y lunes<sup>10</sup>, a pesar de que la normativa del SERVEL no la obliga a realizarlo de dicha forma. De hecho, tal como señala la tabla N° 2 (ver en el anexo), en general el SERVEL sólo considera la suspensión de un día hábil en elecciones de un día. Sin embargo, las actividades

<sup>9</sup> Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2024). Ley N° 21.693: Modifica diversos cuerpos legales para perfeccionar el sistema electoral y realizar las elecciones municipales y regionales del año 2024 en dos días. Santiago, Chile: Diario Oficial. Link: <https://bcn.cl/3t7z5>

<sup>10</sup> Véase a modo de ejemplo la Resolución Exenta N° 2136 de 2021.

escolares generalmente se reanudan con normalidad el martes siguiente de la elección<sup>11</sup>. Los colegios escrutadores (en general bordea los 280 o 291 a nivel nacional dependiendo de la elección) son una excepción, ya que pueden permanecer ocupados hasta la finalización del escrutinio (incluido todo el martes).

**ii. Elecciones de dos días:** la ocupación de locales comienza desde el jueves en la mañana<sup>12</sup>, prolongando la interrupción de actividades escolares. Esto afecta significativamente la continuidad educativa, especialmente en los colegios escrutadores (que se debe considerar un día más). Aunque no es obligatorio por normativa, en la práctica los locales permanecen ocupados hasta altas horas del lunes o martes, complicando el reinicio de clases. Cabe hacer presente que el Ministerio de Educación se constituyó en el mayor obstáculo para que los colegios hicieran clases el mayor tiempo posible, al denunciar ante la Superintendencia de Educación a aquellos establecimientos que no acataron la suspensión establecida, e iniciaron sus clases el mismo día lunes para evitar mayores pérdidas<sup>13</sup>. De hecho, ni el propio SERVEL no avaló la extensión de la medida.<sup>14</sup>

**3. Alta dependencia de colegios:** si se revisan los datos disponibles desde 2020 (ver tabla N° 1 en el anexo para más información)<sup>15</sup>, se constata una alta y sostenida dependencia del sistema electoral chileno respecto de los establecimientos escolares como locales de votación. Esta tendencia ha sido transversal a todos los tipos de elecciones —presidenciales, plebiscitarias, municipales, de convenciones y primarias—, consolidándose como una práctica estructural.

En las elecciones regionales y municipales de 2024, se habilitaron 3.022 locales de votación, de los cuales 2.905 correspondieron a escuelas, liceos o colegios, lo que representa un 96,1% del total. Proporciones similares se observaron en los comicios previos: en el plebiscito constitucional de 2023, el 95,9% de los locales fueron colegios escolares; en la elección del Consejo Constitucional, el 96,1%; y en el plebiscito de 2020, un 95,8%.

Una característica adicional de esta concentración es que una parte importante de estos establecimientos corresponde al sistema público. En 2024, el 70,3% de los colegios escolares utilizados como locales eran públicos, una proporción que también se mantiene con relativa

<sup>11</sup> Mediante las solicitudes AJ001T0016145, AJ001T0016146, AJ001T0016147 y AJ001T0016383 (de diciembre de 2024), se requirió a la Subsecretaría de Educación la nómina de establecimientos educacionales que hubiesen suspendido clases por ser utilizados como locales de votación, incluyendo el detalle por región, provincia y comuna, así como las fechas y días efectivos sin actividad. En sus respuestas contenidas en las Cartas N.ºs 94 y 177 (enero de 2025), la autoridad indicó que no contaba con un registro sistematizado ni trazable que permitiera dar respuesta, y que reconstruir dicha información implicaría confeccionar documentos ad hoc, lo que excede el marco de la Ley N.º 20.285. Solo a partir de 2025 se comenzó a implementar en Transparencia Activa una nueva tipología denominada “Suspensión de Clases”, dentro del apartado “Actos con efectos sobre terceros”.

<sup>12</sup> <https://www.mineduc.cl/elecciones-mineduc-informa-medidas-para-establecimientos/>

<sup>13</sup> Según datos obtenidos por transparencia de parte de la Superintendencia de Educación con fecha 2 de enero de 2025, el Ministerio de Educación denunció a ocho establecimientos educacionales por los motivos señalados.

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, se puede revisar: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/tagle-afirma-que-era-totalmente-innecesario-suspender-las-clases-el-lunes-en-colegios-esrutadores-y-responsabiliza-al-mineduc/UWXOB6UPHJE5TB7R55AK7UD45Q/>

<sup>15</sup> Servicio Electoral de Chile (2025). Oficio N.º 0014 en respuesta a la solicitud AB-006W0000879 de fecha 05 de diciembre de 2024. Documento interno obtenido mediante la Ley N.º 20.285 sobre Transparencia, Subdirección de Registro, Inscripciones y Acto Electoral.

estabilidad: 71% en 2023, 72,3% en la elección del Consejo Constitucional y hasta 82,6% en las primarias de 2020 (ver tabla N° 1). Esto refleja que, de manera sistemática, el peso operativo de los procesos electorales ha recaído principalmente sobre la red escolar estatal.

Los colegios son los locales más utilizados debido a su amplia disponibilidad, distribución territorial y capacidad instalada. Un elemento central que explica esta alta dependencia es la optimización de recursos logísticos: estos recintos ya cuentan con mobiliario adecuado —mesas, sillas, pizarras, salas de distintos tamaños— y con condiciones básicas de infraestructura que permiten realizar votaciones con menores costos de habilitación. En zonas urbanas densamente pobladas, además, la red escolar permite resolver rápidamente los requerimientos de cobertura territorial del SERVEL, lo que ha dificultado el avance hacia alternativas más diversificadas.

En contraste, la incorporación de espacios no educativos ha sido muy marginal. Aunque la normativa permite el uso de bienes nacionales de uso público, recintos deportivos o centros culturales, menos del 3% de los locales de votación entre 2020 y 2024 ha correspondido a infraestructuras de este tipo.

En conjunto, los datos muestran que, más allá del diseño legal vigente, la organización electoral en Chile ha descansado fundamentalmente sobre la infraestructura escolar, particularmente la pública, sin que se observen cambios relevantes en su uso ni ajustes significativos entre una elección y otra. Esta situación ha generado interrupciones educativas de alcance nacional de manera recurrente, especialmente en contextos urbanos, donde las alternativas no escolares son más escasas o subutilizadas.

## Propuestas de política pública

1. **Diversificación de locales:** la normativa vigente permite diversificar la designación de locales de votación y colegios escrutadores, por ello, se propone **ampliar el uso de BNUP y recintos no escolares**, tales como:

- Parques de grandes dimensiones con capacidad para instalar mesas receptoras.
- Gimnasios, centros culturales, auditorios corporativos y universidades públicas.
- Infraestructura privada de carácter deportivo o con carácter educativo pero con menor impacto como preuniversitarios o universidades.

2. **Ajustes operativos**

- **Horarios de ocupación de locales:** los establecimientos educacionales habilitados como locales de votación deben mantener sus actividades escolares regulares hasta el horario máximo posible previo a la ocupación electoral. En concreto, se propone establecer como regla general la obligación de no suspender clases antes de las 14:00 horas del viernes an-



terior a la elección, salvo razones fundadas y debidamente coordinadas con el Servel y las FFAA. Esta medida asegura un equilibrio entre el normal desarrollo del proceso electoral y el resguardo efectivo del calendario escolar.

- **Entrega en condiciones:** se propone establecer la obligación para los encargados de los locales de votación de entregar los establecimientos educacionales en condiciones adecuadas para el reinicio normal de las actividades escolares el lunes siguiente a la jornada electoral. Esto implica que los recintos deben quedar limpios, ordenados y con la infraestructura habilitada, de modo que la jornada escolar pueda desarrollarse desde primera hora sin contratiempos. Esta medida busca minimizar la disrupción educativa y asegurar la continuidad del servicio escolar.
3. **Priorización de elecciones de un día:** las elecciones de este tipo tienen un impacto menor en la continuidad educativa, mientras que las de dos días afectan hasta tres jornadas escolares consecutivas.
  4. **Incremento del número de locales:** redistribuir mesas receptoras hacia más puntos de votación, optimizando la capacidad de locales disponibles, con el fin de que se hagan procesos de votación y escrutinios más expeditos, disminuyendo los tiempos de ocupación, en especial, cuando las elecciones requieran mayores esfuerzos por el número de cargos a elegir y participación.
  5. **Alternativas logísticas específicas:**
    - **Estudio y diseño de nuevos locales diversificados con cercanía:** se propone implementar herramientas de análisis geográfico, como el índice del vecino más cercano (ANN), para optimizar la ubicación de locales y evitar concentraciones en zonas urbanas densas.
    - **Designar locales no educativos para los Colegios Escrutadores:** se debe diseñar y buscar alternativas, para que los 291 colegios escrutadores sean reemplazados, progresivamente, por locales con menor impacto educativo. Por ejemplo, designando en dichos casos locales estatales no educativos, como centros municipales.

## B. Eventos de Fuerza Mayor o meteorológicos

1. **Procedimiento:** el MINEDUC, a través de la División de Educación General (DEG), emite un instructivo anual con orientaciones para que cada región elabore su calendario escolar regional, considerando las particularidades locales pero respetando los estándares mínimos establecidos en la normativa nacional<sup>16</sup>. La suspensión de clases está permitida en casos de fuerza mayor, como cortes de suministros básicos (agua, electricidad) u otros eventos que afecten el normal

<sup>16</sup> Decreto N° 289 (2010), artículo 8. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1019017>



funcionamiento de los establecimientos. Esta medida debe ser informada al Departamento Provincial de Educación por parte de los Directores de los establecimientos dentro de las 48 horas siguientes, acompañado de un plan para la recuperación de las clases<sup>17</sup>.

2. **Decisiones generales y desconocimiento de realidades locales:** durante eventos meteorológicos recientes (2022–2024), se ha observado la aplicación de medidas de suspensión de clases a nivel comunal, provincial o regional, sin considerar las particularidades de cada establecimiento. Por ejemplo, algunos colegios pueden contar con agua potable, electricidad y accesos viables incluso durante un temporal, lo que hace innecesaria la suspensión en esos casos.
3. **Falta de autonomía para los establecimientos:** de lo señalado, se ha hecho evidente la limitación de los colegios en la decisión de dar continuidad a las clases. Aunque los sostenedores puedan estar en condiciones de mantenerlos abiertos, la autoridad puede ordenar cierres generalizados, lo que genera consecuencias negativas no sólo en el deterioro de los aprendizajes, sino también en la interrupción de la provisión de alimentación escolar (en sectores vulnerables, para gran parte de los estudiantes, la escuela es su principal fuente de alimentación), y la dificultad de los padres de poder trabajar por atender el cuidado de los niños.
4. **Impacto de criterios generales:** la aplicación de criterios uniformes a los establecimientos puede generar perjuicios innecesarios a las comunidades educativas. El hecho de que algunos estudiantes o miembros de la comunidad enfrenten dificultades específicas para asistir al establecimiento, como problemas de acceso o servicios básicos, o bien, que parte de los establecimientos no esté en condiciones de recibir a los alumnos, no debería significar una suspensión de las clases generalizada en el territorio. En su lugar, es necesario focalizar esfuerzos para apoyar a los casos afectados, buscando soluciones que permitan recuperar aprendizajes y garantizar su bienestar sin interrumpir las actividades del resto de la comunidad o del resto de los establecimientos.

## Propuestas de política pública

1. **Mayor autonomía para los establecimientos:**
  - **Eventos menores o puntuales (afectación individual del establecimiento):** se propone mantener la facultad del director para suspender clases de manera excepcional e inmediata ante hechos de fuerza mayor localizados —como cortes de agua, fallas eléctricas, problemas de infraestructura u otras emergencias internas—. Esta decisión debe ser informada de inmediato a la Seremi correspondiente, en línea con el artículo 10 del Decreto N.º 289 de 2010, que permite adecuaciones al calendario escolar en situaciones excepcionales.
  - **Eventos mayores:** frente a emergencias que afectan a varias comunas o regiones (por ejemplo, incendios, aluviones o sistemas frontales), se propone que la suspensión de clases

<sup>17</sup> Así lo señala el MINEDUC a través de su página web <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/normativa-calendario-escolar>

continúe siendo facultad exclusiva del Seremi de Educación, mediante resolución exenta. Sin embargo, para mejorar la pertinencia y evitar decisiones generalizadas innecesarias, se propone establecer un mecanismo formal para que cada establecimiento pueda informar su situación específica, y comunicar su decisión de continuar con clases presenciales. Esto permitirá que la toma de decisiones de la autoridad no impacte negativamente en el aprendizaje de aquellos estudiantes que no se ven afectados por las emergencias.

2. **Priorizar la recuperación de aprendizajes:** es fundamental que la continuidad educativa sea una prioridad. Siempre que las condiciones lo permitan, se deben evitar suspensiones que interrumpan los procesos formativos, buscando alternativas que mantengan el acceso a los aprendizajes para la mayoría de los estudiantes.
3. **Planes de recuperación para estudiantes afectados:** para los alumnos que, por razones justificadas, no puedan asistir a clases durante un evento de fuerza mayor, se deben implementar planes específicos de recuperación de contenidos. Estos planes deben garantizar que los aprendizajes impartidos al resto de los estudiantes puedan ser alcanzados también por los afectados, asegurando equidad en el acceso a la educación.
4. **Fortalecer la coordinación entre autoridades y establecimientos:** mejorar la comunicación entre los colegios, los sostenedores y las autoridades provinciales o regionales, permitiendo que las decisiones de suspensión o continuidad de clases consideren tanto las realidades locales como los lineamientos generales. Esto incluye protocolos claros para reportar situaciones críticas y establecer planes de acción conjuntos.

### C. Huelga de docentes

1. **Suspensión por paro:** actualmente los docentes, en particular el Colegio de Profesores de Chile y otras organizaciones sindicales, en reiteradas ocasiones hacen llamados a movilizarse, y también, a realizar paros generales de actividades. Esto lo realizan como una medida de presión frente a demandas del gremio en diferentes niveles, tanto nacional o local. Su efecto en la continuidad educativa de los estudiantes es grave, sobre todo cuando las movilizaciones se extienden por varios días, tal como ocurrió en Atacama alcanzando casi 80 días sin clases.
2. **Suspensión por huelga:** esta situación se produce cuando fracasan las etapas de la negociación colectiva, en el contexto de la discusión de mejoras de condiciones laborales y contratos colectivos. En el sector privado, la legislación contempla normas sobre servicios mínimos y turnos éticos, en aquellos casos en que la interrupción del servicio pueda afectar derechos esenciales de terceros, como ocurre con niños, niñas y adolescentes. La existencia de servicios mínimos debe derivarse de una calificación previa, conforme al artículo 359 del Código del Trabajo y los informes

técnicos de la Dirección del Trabajo<sup>18</sup>. Además, la legitimidad del ejercicio del derecho a huelga varía dependiendo del régimen laboral del establecimiento y del trabajador, siendo claro que no es homogénea para todo tipo de plantel educativo ni funcionario:

- **Sector público:** en principio se discute si existe el derecho a huelga para los profesores del sector público porque son funcionarios del Estado y como tales tienen una limitación constitucional expresa (art. 19 N.º 16, inc. 6.º).
- **Sector privado:** deben cumplirse las normas establecidas en el Código del Trabajo que regulan la negociación colectiva. De acuerdo al artículo 304 del Código del Trabajo, éstas también son aplicables al sector particular subvencionado.

### 3. Problemas con el marco normativo específico actual

**i. Restricciones a la negociación y el derecho a huelga en la educación pública:** en Chile, el artículo 19 N.º 16, inciso sexto, de la Constitución Política establece que “los funcionarios del Estado y de las municipalidades no podrán declararse en huelga”. Esta restricción afecta directamente al personal del sistema público educativo, incluidos los docentes y asistentes de la educación que se desempeñan en colegios municipales o en los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).

En relación a ello, el Tribunal Constitucional (TC) ha reconocido que la libertad sindical, protegida por la Constitución, incluye el derecho a huelga como una de sus expresiones esenciales, en línea con los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>19</sup>. Sin embargo, también ha señalado que este derecho puede ser restringido legítimamente por el legislador en sectores donde esté en juego el interés general y la continuidad de servicios públicos fundamentales, como ocurre con la salud o la educación<sup>20</sup>. En decisiones complementarias, el TC ha validado que el legislador pueda establecer límites al ejercicio del derecho de huelga con el objeto de asegurar necesidades esenciales de la población, siempre que dichas restricciones estén debidamente fundamentadas y sean proporcionales.<sup>21</sup>

Asimismo, cabe señalar que este entendimiento, muchas veces se articula con el artículo 5º inciso segundo de la Constitución, que permite usar los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile como parámetro interpretativo. En este sentido, el Tribunal ha reiterado que si bien estos tratados no tienen supremacía sobre la Constitución, sí integran el marco hermenéutico con el cual debe interpretarse el contenido y los límites de los derechos fundamentales.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Dirección del Trabajo. (2023). Informe de servicios mínimos, abril. Unidad de Huelga.

<sup>19</sup> Tribunal Constitucional, Rol N.º 7654-19, c. 28.

<sup>20</sup> Tribunal Constitucional, Rol N.º 7654-19, c. 43 y 45; Rol N.º 15.772-24, c. 8.

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional, Rol N.º 3112-16, c. 8; Rol N.º 15.772-24, c. 16.

<sup>22</sup> Tribunal Constitucional, Rol N.º 3016-16, c. 58; Rol N.º 7654-19, c. 36.

De este modo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 8.1 (d), que reconoce el “derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”, respaldaría la facultad del Estado para regular y restringir su ejercicio dentro de los márgenes constitucionales y legales propios.

No obstante, este enfoque también ha sido debatido en la doctrina, donde se ha planteado si el artículo 5° de la Constitución genera un verdadero “bloque de constitucionalidad” en el sistema chileno. El propio Tribunal Constitucional ha rechazado esta interpretación, limitando el valor de los tratados internacionales al ámbito interpretativo, sin reconocerles jerarquía constitucional<sup>23</sup>. Algunos autores sostienen que, en el sistema chileno, los tratados cumplen una función interpretativa, pero no desplazan la jerarquía de las normas constitucionales internas<sup>24</sup>. Esta lectura doctrinal válida que puedan existir límites normativos diferenciados al derecho de huelga, como ocurre con los funcionarios públicos, en virtud de su régimen jurídico especial.

**ii. Servicios mínimos y ausencia de continuidad educativa sustantiva:** en el sector privado, el Código del Trabajo —en su artículo 359— permite a la Dirección del Trabajo establecer servicios mínimos durante una huelga, con el fin de proteger derechos esenciales de terceros. En el ámbito educativo, estos servicios se han limitado históricamente a funciones logísticas como vigilancia, aseo, alimentación y primeros auxilios. Aunque la Dirección del Trabajo no ha calificado expresamente la enseñanza como un servicio esencial en sentido vital, los criterios aplicados entre 2018 y 2022 reflejan una comprensión funcional de su relevancia para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En particular, se reconoció la necesidad de resguardar condiciones mínimas de seguridad y salud, especialmente en contextos de alta matrícula, vulnerabilidad o dependencia alimentaria.

Sin embargo, la normativa vigente no contempla mecanismos que aseguren la continuidad del proceso pedagógico durante una huelga. A partir de 2023, los informes anuales de la Dirección del Trabajo muestran una pérdida progresiva del desarrollo técnico en materia de enseñanza y un incremento de procesos inadmisibles, desistidos o sin resolución fundada. Esto se vincula a los problemas observados en la calificación de los servicios mínimos, que requiere un acuerdo entre empleador y sindicato; de no existir, la Dirección del Trabajo interviene a solicitud de parte para resolver técnicamente el caso<sup>25</sup>. La propia Dirección ha señalado que existen problemas estructurales en la aplicación del procedimiento, como la falta de parámetros uniformes, errores formales de los requirentes, y su imposibilidad legal de suplir esas deficiencias procedimen-

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional, Rol N.º 3016-16, c. 58.

<sup>24</sup> Azócar, R., & Cruz, Á. (2019). Derechos fundamentales y tratados internacionales: ¿bloque de constitucionalidad en Chile? Revista Atenas, 2, 42–65.

<sup>25</sup> Conforme al artículo 360 del Código del Trabajo, el empleador debe presentar una propuesta escrita de servicios mínimos y equipos de emergencia a todos los sindicatos de la empresa con al menos 180 días de anticipación al vencimiento del instrumento colectivo vigente. Si no se alcanza un acuerdo dentro del plazo legal, cualquiera de las partes puede solicitar la intervención de la Dirección Regional del Trabajo, que debe resolver mediante resolución fundada. La calificación solo puede basarse en los antecedentes aportados y debe respetar los límites del artículo 359 del mismo código.

tales<sup>26</sup>. Ya en 2016, en el dictamen N° 5345/092, el propio Servicio advertía que la calificación de servicios mínimos constituye una limitación al derecho de huelga y debe ser interpretada de forma estricta, debiendo siempre fundarse en criterios técnicos y contextuales.<sup>27</sup>

El Comité de Libertad Sindical de la OIT, si bien reconoce que el derecho a huelga no está expresamente mencionado en los Convenios N.º 87 y 98, ha sostenido que este constituye una expresión fundamental de la libertad sindical. Al mismo tiempo, ha aceptado que puede ser restringido en servicios esenciales “en sentido estricto”, y que deben existir mecanismos compensatorios donde se limiten sus efectos.<sup>28</sup>

Parte de la doctrina ha señalado que el derecho a huelga, en Chile, ha sido diseñado normativamente de forma restrictiva, quienes advierten que permite un reconocimiento formal, pero con fuertes obstáculos para su ejercicio real, generando un desequilibrio que reduce su eficacia como herramienta legítima de presión colectiva.<sup>29</sup>

No obstante, otras voces doctrinales han indicado que esta tensión normativa también impide la protección efectiva de otros derechos, como sería el caso del acceso a la educación. Por ello, es que algunos han propuesto avanzar hacia mecanismos diferenciados y técnicamente sustentados que permitan compatibilizar ambos derechos, especialmente en sectores como la educación pública, donde la continuidad del servicio tiene impacto estructural sobre otros derechos fundamentales.<sup>30</sup>

### iii. Prohibición del reemplazo y ausencia de mecanismos alternativos:

La Ley N.º 20.940 reformó la normativa de negociación colectiva y prohibió expresamente el reemplazo de trabajadores durante la huelga, tanto interno como externo, conforme al artículo 345 del Código del Trabajo. El Tribunal Constitucional ha validado esta disposición, indicando que permitir el reemplazo de trabajadores en huelga equivale a desnaturalizar la huelga como derecho colectivo y vaciar su contenido.<sup>31</sup>

En el sector público, donde la huelga es inconstitucional, tampoco existe regulación que permita adoptar medidas extraordinarias para asegurar la continuidad del servicio educativo durante paralizaciones de hecho. No hay figuras como turnos éticos, reemplazos parciales ni procedi-

<sup>26</sup> Véanse los Informes de Estándares Técnicos sobre Calificación de Servicios Mínimos y Equipos de Emergencia de la Dirección del Trabajo (2018–2025). Entre 2018 y 2020 se establecieron criterios operativos específicos para el sector enseñanza, centrados en seguridad, atención de alumnos y provisión de servicios básicos. En 2021 y 2022 se mantuvo esta línea aunque con menor profundidad. A partir de 2023, los informes muestran una pérdida de desarrollo técnico para el sector educación, ausencia de criterios desagregados, y un aumento de procesos inadmisibles o desistidos, por deficiencias formales o falta de estándares comunes para su evaluación.

<sup>27</sup> Dirección del Trabajo. (2016). Dictamen N.º 5345/092 sobre sentido y alcance de la Ley N.º 20.940 en materia de servicios mínimos y equipos de emergencia. Departamento Jurídico, Unidad de Dictámenes e Informes en Derecho. Santiago, Chile.

<sup>28</sup> Gernigon, B., Otero, A., & Guido, H. (1998). Principios de la OIT sobre el derecho de huelga. *Revista Internacional del Trabajo*, 117(4), 549–578.

<sup>29</sup> Gamonal Contreras, S. (2013). El derecho de huelga en la Constitución chilena. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 20(1), 105–127.

<sup>30</sup> Varas Marchant, K. (2023). Huelga y servicios esenciales. Análisis del modelo chileno de prohibición. *Revista Ius et Praxis*, 29(1), 27–46.

<sup>31</sup> Tribunal Constitucional, Rol N.º 7654–19, c. 60.

mientos alternativos. El Tribunal Constitucional ha señalado que la administración puede, conforme al principio de continuidad del servicio público, adoptar medidas excepcionales, siempre que sean legales, necesarias y no vulneren otros derechos esenciales.<sup>32</sup>

Pese a estas posibilidades jurídicas, en la práctica no existe ninguna disposición que permita sostener la enseñanza en contextos de huelga, lo que genera la suspensión total del derecho a la educación sin mecanismos de reposición ni alternativas para garantizar el aprendizaje de los estudiantes.

#### iv. Falta de fiscalización y registros consolidados sobre paralizaciones

Un elemento crítico que agrava la debilidad institucional frente a las paralizaciones docentes en el sistema público es la inexistencia de un registro consolidado y sistemático sobre los días efectivamente paralizados y los descuentos aplicados a funcionarios que no prestaron servicios.<sup>33</sup>

Esta ausencia de datos centralizados no solo dificulta el seguimiento efectivo de las obligaciones legales por parte de los sostenedores públicos, sino que también imposibilita la elaboración de un diagnóstico riguroso sobre el impacto acumulado de las paralizaciones en el derecho a la educación. La falta de fiscalización sistemática debilita la capacidad del Estado para ejercer control sobre el cumplimiento de los deberes laborales en el sector público y para diseñar políticas correctivas informadas por evidencia objetiva.

Incluso ante la presión institucional reciente —como la solicitud de la Contraloría General de la República a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) para informar sobre descuentos por paralizaciones—<sup>34</sup>, queda en evidencia la ausencia de mecanismos con trazabilidad administrativa confiable. Esta carencia no es nueva: desde hace más de una década, la Contraloría ha reiterado que corresponde aplicar descuentos a los docentes que no prestan servicios durante paralizaciones ilegales, salvo que la autoridad disponga y se verifique la recuperación efectiva de las horas no trabajadas<sup>35</sup>. Sin embargo, la reiteración normativa sin una fiscalización eficaz que permita verificar su cumplimiento revela una falencia estructural en la gobernanza del sistema educativo público.

32 Tribunal Constitucional, Rol N.º 15.772–24, c. 16; Rol N.º 3112–16, c. 8.

33 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública N.º AM007W0000312, la Subsecretaría de Educación reconoció, mediante oficio de 2025, que no dispone de un registro sistematizado ni consolidado a nivel nacional sobre los días efectivamente paralizados ni sobre los descuentos aplicados a funcionarios de establecimientos públicos por no prestación de servicios. La autoridad indicó que dar respuesta a dicha solicitud implicaría una búsqueda y levantamiento manual a partir de antecedentes disponibles en las distintas Secretarías Regionales Ministeriales, municipios o Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), lo que excede las obligaciones establecidas por la Ley N.º 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Esta respuesta confirma la inexistencia de trazabilidad institucional sobre una materia esencial para evaluar el cumplimiento de las obligaciones laborales y la continuidad del servicio educativo en el sistema público.

34 Véase Emol, 5 de junio de 2025. “Contraloría oficia a los SLEP y pide detallar ‘respectivos descuentos’ a profesores en paro”. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2025/06/05/1168370/contraloria-slep-descuento-remuneraciones-profesores.html> y Radio Agricultura, 5 de junio de 2025. “Contraloría oficia a SLEP y exige detallar descuentos a profesores en paro nacional”. Disponible en: [https://www.radioagricultura.cl/noticias/nacional/contraloria-oficia-a-slep-y-exige-detallar-descuentos-a-profesores-en-paro-nacional\\_20250605/](https://www.radioagricultura.cl/noticias/nacional/contraloria-oficia-a-slep-y-exige-detallar-descuentos-a-profesores-en-paro-nacional_20250605/)

35 Contraloría General de la República, Dictamen N.º 52.122, de 21 de septiembre de 2009. Esta doctrina ha sido reiterada en dictámenes posteriores, como el N.º 91.155 (2014), N.º 91.879 (2015), N.º 2.247 (2016a) y N.º 28.046 (2016b), todos los cuales confirman que corresponde aplicar descuentos por paralizaciones ilegales, salvo recuperación efectiva de las horas no trabajadas.

En conjunto, lo descrito evidencia que el marco normativo actual no ha sido capaz de garantizar la continuidad del servicio educativo en su dimensión sustantiva. Las medidas disponibles han estado orientadas a asegurar el funcionamiento mínimo del establecimiento escolar, pero no a resguardar la entrega efectiva del proceso pedagógico. Esta carencia normativa representa una debilidad estructural que no puede ser subsanada únicamente con servicios logísticos o soluciones administrativas de emergencia, y plantea la necesidad de avanzar hacia una institucionalidad diferenciada y técnicamente sustentada. Ello se agrava si se considera que, en la práctica, las paralizaciones docentes en establecimientos públicos son un fenómeno recurrente y real, que no se enmarcan dentro de una huelga formal, sino que consisten en paros convocados incluso por demandas ajenas al quehacer educativo directo. En este escenario, la tolerancia institucional frente a estas paralizaciones ha sido sostenida, sin que existan mecanismos que aseguren la continuidad del proceso educativo en tales casos.

## Propuestas de política pública

A continuación se exponen distintas propuestas que buscan evitar o mitigar los efectos adversos de las paralizaciones docentes. Algunas de ellas son alternativas entre sí y deben evaluarse en función de su viabilidad política y coherencia con el marco normativo vigente.

1. **Fortalecer la aplicación de descuentos efectivos por días no trabajados:** para garantizar la continuidad del servicio educativo y el uso eficiente de los recursos públicos, los sostenedores deben aplicar de forma directa y sistemática los descuentos salariales correspondientes a los días no trabajados por paralizaciones ilegales. Esta obligación no es discrecional: su omisión vulnera el marco normativo vigente y contraviene principios fundamentales como la legalidad del gasto y la probidad administrativa.

El descuento no requiere la instrucción de un sumario, ya que no constituye una sanción disciplinaria, sino una consecuencia administrativa derivada de la no prestación efectiva del servicio<sup>36</sup>. Aplicar esta medida de manera oportuna previene el pago indebido de remuneraciones, refuerza la responsabilidad institucional y evita situaciones de enriquecimiento sin causa por parte de funcionarios que no cumplieron su jornada laboral.

Asimismo, se recomienda establecer mecanismos internos de fiscalización que permitan verificar y documentar adecuadamente las inasistencias laborales. Esto no solo asegura la aplicación justa y transparente de los descuentos, sino que también fortalece la gobernanza del sistema educativo público, permitiendo una respuesta más efectiva frente a interrupciones del servicio.

2. **Buscar unificación de criterios de servicios mínimos:** la normativa vigente sobre servicios mínimos en el ámbito educativo —tanto en su dimensión legal (artículos 359 a 361 del Código del

---

<sup>36</sup> Véase los dictámenes ya citados de la Contraloría General de la República (N.º 52.122/2009, 91.155/2014, 91.879/2015, 2.247/2016 y 28.046/2016).



Trabajo) como en su aplicación administrativa por parte de la Dirección del Trabajo<sup>37</sup>— presenta ambigüedades derivadas de la definición abierta del concepto de servicio mínimo, la ausencia de criterios normativos uniformes y el carácter casuístico del procedimiento de calificación. Esta situación ha dificultado su aplicación consistente a nivel nacional, generando conflictos y desigualdades entre establecimientos similares. Para resolver esta problemática, se propone:

- Establecer criterios claros y unificados que definan los servicios mínimos necesarios para garantizar actividades esenciales, como alimentación, seguridad y asistencia básica, especialmente en comunidades vulnerables.
- Crear procedimientos uniformes para la designación y coordinación de equipos de emergencia, garantizando la participación equitativa de las partes involucradas.
- Asegurar que los servicios mínimos no afecten el derecho a huelga en su esencia, pero sí protejan los derechos fundamentales de los estudiantes, evitando la interrupción total de actividades críticas.
- Esta medida contribuirá a reducir las desigualdades en la aplicación de la normativa, sin embargo, no resuelve la continuidad educativa a nivel de aprendizajes en el aula.

**3. Consagración constitucional y legal de la educación escolar como servicio esencial:** se ha propuesto como medida para mitigar el impacto de las huelgas en la educación, la declaración de este sector como un servicio esencial<sup>38</sup>. Esto implicaría reconocer constitucional o legalmente que la educación no puede paralizarse debido a su carácter fundamental en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Desgraciadamente el proyecto de ley en tramitación no se hace cargo de lidiar con las constantes demandas del Colegio de Profesores, asumiendo que éstas van a desaparecer por meras declaraciones y sanciones. Además es una reforma constitucional, que asume la necesidad de una ley, pero no da los lineamientos necesarios para su concreción. Por otra parte, hay que considerar que una declaración de este tipo conlleva excluir de la negociación colectiva a los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados. Por ello creemos que de optarse por una solución de esta naturaleza, ésta debe acompañarse de un mecanismo de arbitraje para efectos de solucionar conflictos.

No obstante lo anterior, una medida así exige un acuerdo político amplio y el establecimiento de medidas adicionales para lidiar con la oposición de los sindicatos, incluido el mundo particular pagado y subvencionado, que hoy sí puede negociar sin mayores problemas. Otra posibilidad es usar el ejemplo de Francia que, sin oponerse a la huelga, mitiga el impacto de los paros para

<sup>37</sup> Dicha aplicación de criterios se publica en abril de cada año en los Informes de estándares técnicos sobre calificación de servicios mínimos y equipos de emergencia de la Dirección del Trabajo.

<sup>38</sup> Boletín N° 17.390-07. Disponible en <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=17617&prmlTIPO=INICIATIVA>;

las familias y estudiantes, estableciendo la continuidad de ciertos servicios mínimos<sup>39</sup>.

**4. Regulación especial del reemplazo para funcionarios públicos o al menos en el sector educativo:** actualmente, la normativa prohíbe el reemplazo de los trabajadores en el ámbito de la negociación colectiva. Sin embargo, la huelga y la negociación colectiva están prohibidas tanto en el sector público como en las empresas estratégicas<sup>40</sup>. Esto tiene como consecuencia que los trabajadores que paralicen las funciones, pueden ser reemplazados con el objeto de dar continuidad al servicio educacional.

- **Refuerzo legal del reemplazo de la educación pública:** en el ámbito educativo público, debería establecerse a nivel legal en forma expresa la posibilidad de reemplazar a los trabajadores que, aunque tienen prohibida la negociación colectiva y el derecho a huelga, participan en movilizaciones o paralizaciones que afectan la continuidad del servicio. Al mismo tiempo, esta medida permitiría que los funcionarios puedan manifestarse o movilizarse de manera limitada, sin comprometer por completo el derecho a la educación de los estudiantes, aunque dada la dificultad de reemplazar a todos los funcionarios en caso de que la paralización sea masiva, la continuidad educativa no será garantía en dicho caso de calidad.
- **Reemplazo en el mundo privado:** para mitigar los efectos de las huelgas en la negociación colectiva, se propone permitir la contratación de reemplazos temporales bajo un régimen de honorarios, destinados exclusivamente a cubrir actividades durante las paralizaciones. Para ello, sería necesaria una modificación legal a la normativa vigente, estableciendo esta actividad como una excepción a la prohibición general de reemplazo.<sup>41</sup> Estos reemplazos deberían limitarse estrictamente a tareas durante la negociación al servicio educativo indispensable para la continuidad, evitando cualquier interferencia adicional en el proceso de negociación colectiva. Esta medida busca garantizar la continuidad educativa sin menoscabar el incentivo para resolver los conflictos laborales de manera expedita y consensuada.

**5. Regular un marco de negociación para el empleo público:** actualmente, los docentes del sector público y otros funcionarios enfrentan restricciones legales que les impiden ejercer plenamente su derecho a negociar colectivamente, lo que provoca conflictos de facto y paralizaciones no regladas. Para abordar esta situación, se propone establecer un sistema de negociación colectiva específico para el sector público que formalice los procesos existentes, ofreciendo certezas tanto para los trabajadores como para el Estado, y reduciendo las interrupciones de los servicios esenciales, particularmente en materia educativa.

<sup>39</sup> Para estos efectos se puede revisar la información oficial disponible en <https://www.education.gouv.fr/l-accueil-des-eleves-en-cas-d-absence-ou-de-greve-450102>

<sup>40</sup> El artículo 362 del Código del Trabajo determina que "no podrán declarar la huelga los trabajadores que presten servicios en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional". De ahí que cada dos años se establece una nómina de las empresas que están en esta categoría.

<sup>41</sup> Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2016). Ley N° 20.940: Moderniza el sistema de relaciones laborales. Santiago, Chile: Diario Oficial. [Link: https://bcn.cl/2ey9r](https://bcn.cl/2ey9r)

El marco regulatorio debiera contemplar:

- Plazos breves y obligatorios para procesos de mediación y arbitraje, con la participación de un órgano técnico imparcial, como la Contraloría General de la República (CGR).
- Limitación de las materias negociables a condiciones laborales específicas no reguladas por ley, como horarios y condiciones de infraestructura.
- La inclusión de mecanismos que permitan garantizar la continuidad de servicios esenciales, como la posibilidad de reemplazo temporal en sectores estratégicos, especialmente en educación.

**6. Reemplazar el estatuto docente por reglas del derecho laboral común:** actualmente la condición laboral de los docentes de establecimientos públicos se rige por la ley N°19.070, más conocida como estatuto docente. En este, se establecen las remuneraciones, el periodo de vacaciones, las horas que se deben trabajar, etc. Esta uniformidad conlleva, entre otras cosas, no poder valorar el mérito individual de cada profesor y su efectividad en los aprendizajes de los estudiantes. Los buenos profesores se ven impedidos de mejorar sus remuneraciones y condiciones laborales por estar afectos a normas que establecen una progresión en la carrera docente en la medida que cumplan cierta cantidad de años y aprueben una serie de evaluaciones. En los Países Bajos se efectuó este cambio el año 2020, no sólo en cuanto a los profesores sino a la mayoría de los funcionarios públicos<sup>42</sup>. Para controlar la crisis del cambio y dar cuenta de que se trata de un proceso de modernización de la función pública y no de precarización, se propone partir por aumentar los beneficios salariales de los profesores que se desempeñen en establecimientos públicos, generando incentivos correctos para que los buenos profesores permanezcan en el sector. Esto sí implicaría reconocer que existe derecho a la negociación colectiva por parte de los profesores, a menos que se establezcan mecanismos alternativos de negociación como un arbitraje para revisar las condiciones laborales sin derecho a ir a huelga como ocurre en los servicios declarados esenciales.

---

<sup>42</sup> Información oficial disponible en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-123.html>

## IV. Conclusión

La continuidad del servicio educativo constituye un componente esencial para garantizar trayectorias escolares efectivas y sostenidas, particularmente en contextos de alta vulnerabilidad. Las interrupciones recurrentes por causas externas a los propios estudiantes y establecimientos, como procesos electorales, eventos climáticos o paralizaciones del personal educativo, afectan negativamente la entrega de contenidos, la permanencia escolar y el bienestar integral de los estudiantes. Por esto, y dada la dificultad de recuperar los índices de asistencia previos a la pandemia, es fundamental reflexionar sobre aquellas decisiones administrativas o legales que, al no considerar el impacto negativo en los aprendizajes, conllevan a la fragmentación del proceso educativo.

Reducir el impacto educativo de los procesos electorales es posible dentro del marco normativo actual. Para ello se requiere diversificar los locales de votación y priorizar elecciones de un solo día, para poder garantizar un mejor equilibrio entre las necesidades educativas y electorales. Este enfoque requiere planificación eficiente, coordinación interinstitucional y un uso estratégico de los recursos disponibles.

Por su parte, frente a eventos de fuerza mayor o condiciones meteorológicas, se recomienda fortalecer la autonomía de los establecimientos para permitir su funcionamiento, acompañada de protocolos de coordinación con las autoridades regionales y estrategias específicas de recuperación de aprendizajes para quienes no puedan asistir.

Por último, respecto a las huelgas, se requiere una actualización del marco normativo que permita transparentar y equilibrar los derechos laborales con la continuidad del servicio educativo. De poco sirve prohibir las huelgas si en la práctica se producen paralizaciones no reguladas que se utilizan como mecanismos de presión. Se sugiere explorar alternativas como declarar la educación como un servicio esencial, garantizar servicios mínimos claros y efectivos, o permitir mecanismos de negociación colectiva en el sector público, de manera de contribuir a reducir el impacto negativo de estas paralizaciones en los estudiantes y sus familias.

## V. Anexo

La Tabla 1 presenta la caracterización de los establecimientos efectivos utilizados como locales de votación en las últimas 13 elecciones realizadas entre 2020 y 2024<sup>43</sup>. Se define como establecimiento efectivo aquel centro de votación con identidad institucional única. Los resultados muestran que el promedio de establecimientos efectivos totales alcanza los 2.350 centros. De estos, 2.261 establecimientos corresponden a instituciones educativas escolares<sup>44</sup>, mientras que 1.716 pertenecen al sector educativo escolar público.

Los resultados evidencian que, en promedio, 24 de cada 25 centros de votación corresponden a instituciones educacionales escolares (96,24%). A su vez, al observar la composición interna de los establecimientos educacionales escolares, 3 de cada 4 son públicos (76,38%).

**Tabla 1. Caracterización de los establecimientos efectivos de votación, por elección (2020–2024)**

Elección	Total	Educativos Escolares	Educativos Escolares Públicos	Educativos Escolares (% total)	Educativos Escolares Públicos (% escolares)
Plebiscito Constitución y Tipo de Órgano 2020	2453	2353	1799	95,92%	76,46%
Primarias GORE y Alcalde 2020	1899	1848	1569	97,31%	84,90%
Consejo Constitucional 2023	2734	2629	1977	96,16%	75,20%
Plebiscito Constitucional 2023	2908	2790	2064	95,94%	73,98%
Regionales y Municipales 2024	3022	2905	2125	96,13%	73,15%
Segunda Votación GORE 2024	2656	2551	1832	96,05%	71,81%
Convencional Constituyentes, GORE, Alcalde y Concejales 2021	2474	2379	1800	96,16%	75,66%
Primarias Presidencial y Parlamentarias 2021	1982	1925	1557	97,12%	80,88%
Presidencial, Parlamentarias y CORE 2021	2525	2421	1819	95,88%	75,13%
Segunda Votación Presidencial 2021	2525	2421	1819	95,88%	75,13%
Segunda Votación GORE 2021	2134	2056	1582	96,34%	76,95%
Plebiscito Constitucional 2022	2724	2616	1970	96,04%	75,31%
Primarias GORE Alcalde 2024	519	499	391	96,15%	78,36%
<b>Promedio</b>	<b>2350</b>	<b>2261</b>	<b>1716</b>	<b>96,24%</b>	<b>76,38%</b>

<sup>43</sup> Para la construcción de la Tabla 1 se utilizaron datos proporcionados por el Servicio Electoral de Chile (SERVEL) mediante solicitudes realizadas bajo la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Las bases de datos y códigos utilizados se encuentran disponibles.

<sup>44</sup> Los establecimientos educativos escolares incluyen instituciones de educación básica y media, excluyendo por tanto; universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, centros de educación de adultos, jardines infantiles y centros de educación especial.

A partir de los datos registrados por el SERVEL<sup>45</sup>, la Tabla 2 presenta la caracterización de los días de uso registrados<sup>46</sup>. En promedio, las elecciones de una jornada requieren tres días distribuidos en dos días inhábiles y un día hábil, siendo este último generalmente el viernes previo a la elección. En el caso de elecciones de dos jornadas, se registra un total de cuatro días de uso, compuestos por dos días inhábiles y dos días hábiles. El funcionamiento inicia el día jueves, a diferencia de las elecciones de una jornada que comienzan el viernes.

Cabe destacar que estos cálculos no incluyen días adicionales de no funcionamiento posteriores a la elección. Esta extensión puede deberse a dos situaciones: primero, cuando el local también funciona como colegio escrutador, caso en el cual los establecimientos permanecen cerrados hasta el lunes o martes siguiente a la elección; y segundo, cuando el establecimiento educacional permanece cerrado por mandato del Ministerio de Educación (MINEDUC), a través de sus Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), mediante resoluciones exentas que, generalmente, recogen lo dispuesto en el apartado 1, letra c, de la normativa correspondiente.

**Tabla 2. Caracterización de los días de uso de los establecimientos efectivos, por elección (2020 – 2024)**

Elección	Total de días de uso registrado	Días hábiles	Días inhábiles	Total días de votación
Plebiscito Constitución y Tipo de Órgano 2020	3	1	2	1
Primarias GORE y Alcalde 2020	3	1	2	1
Consejo Constitucional 2023	3	1	2	1
Plebiscito Constitucional 2023	3	1	2	1
Regionales y Municipales 2024	4	2	2	2
Segunda Votación GORE 2024	3	1	2	1
Convencional Constituyentes, GORE, Alcalde y Concejales 2021	4	2	2	2
Primarias Presidencial y Parlamentarias 2021	3	1	2	1
Presidencial, Parlamentarias y CORE 2021	3	1	2	1
Segunda Votación Presidencial 2021	3	1	2	1
Segunda Votación GORE 2021	3	1	2	1
Plebiscito Constitucional 2022	3	1	2	1
Primarias GORE Alcalde 2024	3	1	2	1

<sup>45</sup> Para la construcción de la Tabla 2 se utilizaron datos proporcionados por el Servicio Electoral de Chile (SERVEL) mediante solicitudes realizadas bajo la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Las bases de datos y códigos utilizados se encuentran disponibles.

<sup>46</sup> El total de días de uso corresponde a la suma de los días destinados al inicio de funcionamiento, constitución de mesas y realización de elecciones, excluyendo las fechas destinadas a la transmisión de datos.