

Kínder

Obligatorio

Breve documento sobre la necesidad de avanzar en el proyecto de ley desde una perspectiva de política pública y coherencia constitucional.

Por Magdalena Vergara¹ y Magdalena Ortega²

Resumen ejecutivo

- Frente a la discusión parlamentaria de kínder obligatorio, se hace necesario hacer una serie de análisis que permiten argumentar **la necesidad de aprobar el proyecto de ley**, de manera de garantizar el acceso y promover el nivel.
- Si bien la cobertura del segundo nivel de transición es alta, por sobre el 90%, **a partir del año 2017 se observa una caída, de 97% a 93% al año 2019, la cual podría acrecentarse aún más debido a los efectos que podría provocar la pandemia**. De hecho, conforme a estimaciones la matrícula podría disminuir en 1.800 niños para el año 2020.
- A pesar de la alta tasa de cobertura, la asistencia del nivel es baja, demostrando un bajo compromiso con la educación parvularia. **Un cuarto de los alumnos de colegios municipales se ausentó 20 de los 82 días trabajados en el periodo, configurando ausentismo crónico**. La obligatoriedad permitiría avanzar en políticas efectivas para mejorar las tasas de asistencia.
- A nivel nacional, **existe una demanda del 80% por las vacantes ofertadas, por lo que existirían 4.474 cupos sin llenar**. Conforme a datos de la subsecretaría solo 308 párvulos (5%) no estarían en condiciones de ser absorbidos considerando la capacidad actualmente instalada, para lo cual se proponen fondos para construcción de nueva infraestructura.
- Desde una mirada constitucional, **es cuestionable la actitud del legislador de contrariar por omisión activa a la Constitución**. Primero, debido a la inacción de legislar luego de que se reformara la Constitución el año 2013, y segundo, al incorporar indicaciones mediante las cuales se busca eliminar aquellos aspectos que materializaban la disposición constitucional.

1 Directora Ejecutiva de AcciónEducar.

2 Directora de Formación y Servicio Público de IdeaPaís.

1. Introducción

El año 2013, se aprobó de forma unánime en el Congreso la Reforma Constitucional que hace obligatorio el segundo nivel de transición de la educación parvularia (kínder). La discusión parlamentaria que se dio en esa oportunidad comprendió la relevancia que tenía adoptar la medida, para generar con ello el cambio cultural necesario para mejorar la cobertura de kínder, especialmente en los sectores más vulnerables, dada su importancia para el desarrollo futuro y continuar en el camino de fortalecer la educación parvularia³. En efecto, la evidencia del impacto que tiene la formación inicial para el desarrollo de las personas es contundente, impactando en sus habilidades sociales, emocionales y cognitivas⁴. Además, desde un punto de vista de política pública, mientras más temprano se invierta en los niños, mayor será el retorno de la inversión (Knudsen et al, 2006). En este sentido, fomentar la asistencia a dicha etapa escolar y con mayor énfasis en aquellos más vulnerables, es una poderosa herramienta para mejorar la equidad (Mineduc, 2013).

Actualmente se encuentra en discusión el proyecto de ley de kínder obligatorio que busca hacer operativo el mandato constitucional, sin embargo su discusión en el Congreso ha sido compleja, al punto de buscar revertir la medida de la obligatoriedad del nivel.

Para aportar a la discusión, el documento busca analizar los cuestionamientos que se han dado para oponerse a la iniciativa. Para ello se incorpora el contenido del proyecto de ley con los principales cambios introducidos, el marco normativo que rige a kínder y luego se presenta un contexto general y descriptivo del nivel, haciendo un análisis de la cobertura, matrícula, asistencia y capacidad ociosa y como puede verse afectado por la Pandemia. Se termina con análisis constitucional respecto de las indicaciones incorporadas en la sala del Senado, que **pueden configurar una omisión de legislar un mandato constitucional.**

2. Contenido del Proyecto de Ley

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, busca hacer operativo el mandato constitucional de kínder **obligatorio. No genera cambios respecto de la normativa en cuanto a la provisión ni financiamiento. En lo principal se hace cargo de las contradicciones que permanecen entre la ley y la Constitución y de aquellos aspectos generales para hacer operativo el nivel, que refieren a sus años de duración, el desarrollo de programas para el nivel, y la destinación de recursos. En la tabla a continuación se identifica su contenido.**

Propósito del PdL	Norma que lo regula
Elimina contradicciones entre la Constitución y la Ley	Modifica arts. que señalan que kínder no es obligatorio (art. 4°, 18°, 28° LGE)
	Modifica art. que señala que kínder no es requisito para ingresar a 1° básico (art. 26 LGE)
Hace operativo el mandato constitucional	Señala que kínder tendrá una duración obligatoria de un año (art. 25)
	Señala que la edad mínima para ingresar a kínder es 5 años (art. 27)
	El Mineduc debe desarrollar programas kínder (no planes) y el CNED debe aprobarlos (art. 31 y 86)
	Incorpora: "En el caso del segundo nivel de transición, se promoverá el aprendizaje mediante experiencias significativas a través del juego, descubrimiento, resolución de problemas, educación de las emociones y creatividad, respetando su proceso de construcción mental y su formación de estructuras."

3 Revisar Historia de la Ley 20.710 <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4364/> 4 Revisar por ejemplo a Bedregal (2006); Dussailant & González (2012) y Heckman (2006).

Asigna recursos	“El mayor gasto fiscal que irroge la aplicación de esta ley en su primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación. No obstante, el Ministerio de Hacienda podrá suplementar dicho presupuesto en lo que faltare, con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público.”
Establece gradualidad	Si se publica antes del 31 de diciembre de 2020, entra en vigencia el 2023. Si se publica entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2021, entra en vigencia el 2023.

Debido a las indicaciones presentadas por un grupo de Senadores y que fueron aprobadas por la sala del Senado, se le quita al proyecto su sentido fundamental: establecer a nivel legal la obligatoriedad de kínder. En efecto, las indicaciones eliminaron todas las referencias que hacía el Proyecto a la obligatoriedad a partir del segundo nivel de transición.

3. Marco normativo segundo nivel de transición

El segundo nivel de transición se encuentra regulado principalmente por la Constitución, Ley General de Educación (DFL N°2 de 2010) y por la Ley de Subvenciones (DFL N° 2 de 1998).

La educación parvularia se divide en sala cuna para niños entre 0 y 2 años, niveles medios para niños entre 2 y 4 años y niveles de transición para niños de 4 a 6 años.

Los establecimientos de educación parvularia (EEP) pueden depender de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación Integra, municipalidades, Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), particulares subvencionados o particulares pagados.

Desde el 2017 la ley hace obligatorio para todos EEP contar con Autorización de Funcionamiento (Ley N°20.832) o con Reconocimiento Oficial (Ley General de Educación), para poder funcionar, debiendo cumplir para ello con una serie de requisitos, entre ellos ser sin fines de lucro.

Desde el punto de vista del financiamiento, mediante el sistema de subvenciones definido por la Ley de Subvenciones, se garantiza el acceso gratuito al nivel. Además cuentan con la subvención escolar preferencial para alumnos prioritarios y preferentes, pertenecientes al 40% y 80% más vulnerable respectivamente (Ley SEP), y con los recursos para el fortalecimiento de la educación pública.

En los últimos años se han incorporado normativas para fortalecer el nivel, como la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia el año 2015 y la Intendencia de Educación Parvularia. También el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, incorpora al nivel parvulario, con el objeto de orientar y apoyar a los establecimientos.

El nivel tiene un Marco para la Buena Enseñanza de educación Parvularia, las recientemente aprobadas bases curriculares y el Programa Pedagógico el cual “busca favorecer permanentemente instancias de trabajo de carácter lúdico, diseñadas desde las motivaciones e intereses de los niños, al mismo tiempo que invita al adulto a integrarse y apreciar aquellos juegos iniciados de manera autónoma por los párvulos, pudiendo fortalecer la enseñanza a partir del juego espontánea”, todo lo cual apunta a evitar la escolarización temprana.

Por último, este año comenzó a implementarse en el nivel parvulario la Ley N°20.903 de Desarrollo Docente, lo que mejorará las remuneraciones de las parvularias. Lo anterior se hará gradualmente, incorporando un 20% de los establecimientos por año hasta lograr el ingreso total para el año 2025.

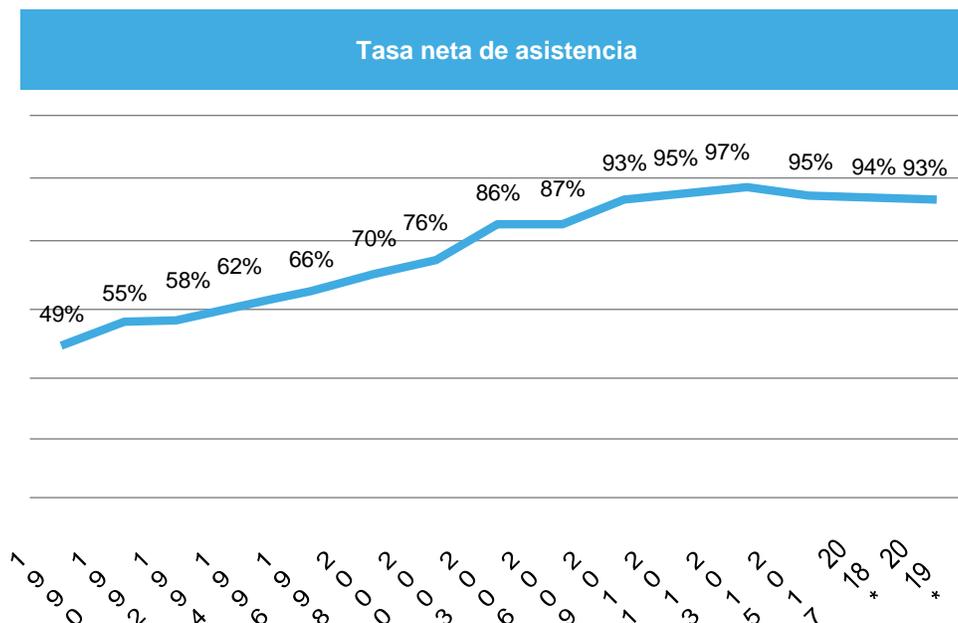
4. Descripción general del segundo nivel de transición (kínder)

4.1. COBERTURA

De acuerdo con datos CASEN 2017, la asistencia neta de niños de 5 años ha aumentado progresivamente durante los últimos 30 años. Mientras que en 1990, el 49% de los niños de cinco años asistía a kínder, a comienzos de los 2000 se eleva al 70%. Sin embargo, es en el periodo entre 2003 y 2006 donde más aumenta la tasa de asistencia: 11 puntos porcentuales (desde el 75,5% al 86,7%). Este periodo coincide con la dictación de la Ley de Jornada Escolar Completa (2004). Finalmente, durante el periodo 2013-2017, la cobertura se ha mantenido estable entorno al 96%. Sin embargo, durante los últimos tres años la tasa de asistencia comienza a caer.

El aumento progresivo en la asistencia en el periodo 1990-2006 podría explicarse por la implementación de **una serie de reformas y leyes, entre las que destacan: el Decreto N° 150 de 1997 que aprueba y regula el programa de estudios para el segundo nivel de transición, la modificación constitucional de 1999 que impuso la obligación al Estado de promover la educación parvularia (Ley N°19.634); la Ley N°19.864 que modificó la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Educación) incorporando requisitos para el reconocimiento oficial de jardines infantiles (2003); la Ley de Jornada Escolar Completa que incentivó la construcción de nuevas escuelas (2004); la Ley N°20.162 que modificó la Constitución obligando al Estado a proveer financiamiento fiscal para el kínder (2007); la universalización de la subvención estatal al prekínder (2008); Ley N°20.379 que creó el programa Chile Crece Contigo que garantizó el acceso al jardín infantil gratuito al 60% de la población más vulnerable (2009); la Ley General de Educación (2010) que señala al Estado como el encargado de promover la educación parvularia en todos sus niveles y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal para ello; y, finalmente, la reforma constitucional de 2013 que estableció la obligatoriedad del kínder y lo hizo requisito para ingresar a primero básico.** En contraposición, la hipótesis que se baraja para explicar la caída en las tasa de cobertura de los últimos tres años guarda relación con la situación migratoria, ya que según datos CASEN 2017, un 10% de los niños que no asisten a la educación preescolar llegaron a Chile hace uno o dos años.

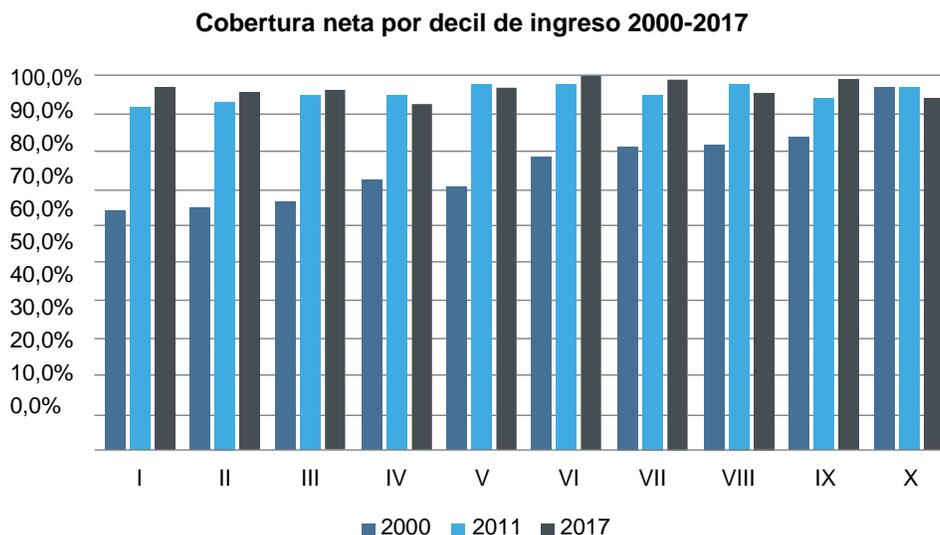
Gráfico N°1: Tasa de asistencia neta segundo nivel de transición en el tiempo



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2000-2017. Solo se considera a niños que al momento de la encuesta tienen 5 años. * Para el año 2018 y 2019 se calculó la tasa de asistencia a partir de datos de población del INE y la base de matrícula educación parvularia 2018-2019.

Al diferenciar por decil de ingresos, se observa que la cobertura neta de los primeros tres deciles ha mejorado en el tiempo. Mientras que a comienzos de siglo, solo el 64% de los niños del decil más bajo acudía a un establecimiento educacional, para el 2011 el porcentaje se eleva al 91%. Por su parte, los deciles de ingresos medios (4to al 6to decil) en el periodo 2011-2017 han aumentado su tasa de cobertura en dos puntos porcentuales, llegando a casi al 100%. En contraposición, el octavo y décimo decil ingreso en el periodo anteriormente señalado han disminuido su participación, pasando de un un 97% a cerca del 95%.

Gráfico N°2: Tasa de cobertura neta por decil de ingreso años 2000 a 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2000-2017. Solo se considera a niños que al momento de la encuesta tienen 5 años.

De acuerdo con datos de CASEN 2017, 2.734 hogares tienen dentro de sus miembros a un niño de cinco años, que es la edad, según el Decreto Exento N°1126 del 2017, para acudir a kínder. Esto representa al 1,2% del total de hogares. Lo anterior se traduce en 229.958 niños que tienen 5 años en Chile.

Al evaluar su situación académica, se tiene al año 2017 un 97% asistía a la educación, ya sea a prekínder, kínder o educación especial. Por su parte, 8.440 niños no estaban asistiendo, y de estos, 6.409 niños (75%) nunca han asistido a un recinto escolar (CASEN, 2017).

Por decil de ingresos se observa que el 43% del total de niños de 5 años pertenecen a los tres primeros deciles. Al diferenciar entre quienes asisten o no a un establecimiento educacional, se eleva el porcentaje de alumnos de estos deciles que no acude a un recinto escolar (45,6%) versus el 42,8% de quienes efectivamente asisten. Otro dato relevante a destacar es que un 12,05% del décimo de mayores ingresos tampoco asiste al kínder.

A nivel de territorio, las regiones con una mayor proporción de niños que no asisten a kínder son de la RM (49%), Antofagasta (10%) y Ñuble (9%). Sin embargo, si sólo se analiza a quienes habitan en sectores rurales, se observa un predominio de la Araucanía con 448 niños de cinco años que no asisten a Kínder. Le sigue Maule y los Ríos con 320 y 221 niños respectivamente.

Por comuna, son los municipios urbanos donde hay una mayor proporción de estudiantes fuera del sistema. Un 5,92% habita en Calama, un 9,1% en Independencia y un 7,4% en Maipú. Al indagar en las razones de no **asistencia, en base a los datos de CASEN 2017, un 62% de los hogares refiere que “no es necesario porque lo cuidan en casa”,** llegó a Chile recientemente (7%), no tiene matrícula (9%) o porque “no considera necesario que asista a un recinto escolar” (10%).

Tabla N°2: cobertura neta por región año 2017

Región	Población Total	N° de niños que asiste a un EEP	Diferencia	Cobertura
Arica y Parinacota	2.062	1.993	69	96,7%
Tarapacá	5.657	5.550	107	98,1%
Antofagasta	8.550	7.722	828	90,3%
Atacama	4.848	4.717	131	97,3%
Coquimbo	10.626	10.381	245	97,7%
Valparaíso	22.196	21.727	469	97,9%
RM	97.989	93.855	4.134	95,8%
O'Higgins	11033	10690	343	96,9%
Maule	12.204	11.844	360	97,1%
Ñuble	4.457	3.971	486	89,1%
Bío Bío	18.391	18.151	240	98,7%
Araucanía	12.241	11.793	448	96,3%
Los Lagos	11.764	11.470	294	97,5%
Los Ríos	4.603	4.355	248	94,6%
Aysén	1494	1494	0	100,0%
Magallanes	1843	1805	38	97,9%
Total	229.958	221.518	8.440	96,3%

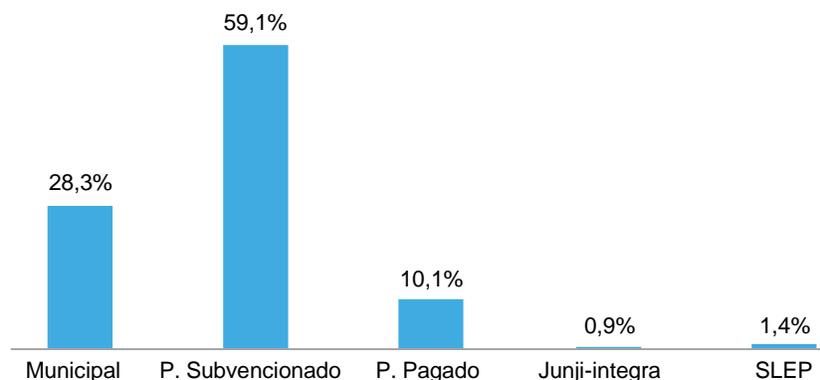
Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2000-2017. Solo se considera a niños que al momento de la encuesta tienen 5 años.

4.2 MATRÍCULA

De acuerdo con datos del MINEDUC, la cifra de estudiantes que asistió a kínder el año 2019 es de 234.745 individuos, de los cuales 48,5% fueron mujeres. En cuanto a la distribución territorial, son las regiones con mayor población, las que tienen un mayor número de alumnos matriculados en kínder. Así, el 40% de los estudiantes asiste a un establecimiento en la Región Metropolitana, seguido de la Región de Valparaíso (10%) y la Región del Bío Bío (8%). Las regiones con menor número de alumnos matriculados son Aysén y Magallanes, que en conjunto suman 3.549 inscritos.

En cuanto a las características del establecimiento al que asisten, casi la totalidad de la muestra acude a recintos escolares, mientras que cerca de dos mil alumnos se encuentran matriculados en establecimientos Junji o Integra. Por dependencia administrativa, se observa que un 59% asiste a establecimientos subvencionados, un 28% a municipales y 10% a colegios pagados. Cabe destacar que un 8,43% de estudiantes se encuentra matriculado en escuelas rurales y que un 4,36% asiste a cursos combinados, es decir, 10.235 alumnos.

Gráfico N°3: Matrícula Kínder 2019 por dependencia administrativa



Fuente: elaboración propia a partir de datos matrícula educación parvularia 2019. Solo se consideró a alumnos que asisten a establecimientos regulares.

Ahora bien, se debe considerar que una parte importante de los alumnos de este nivel acude a escuelas especiales, que representa un 13% del nivel y se traduce en cerca de 31 mil estudiantes que reciben apoyos especiales. Esto también es relevante porque son quienes reciben una mayor subvención y se trata de escuelas que reciben estudiantes hasta 6 años de edad.

Tabla N°3: número de estudiantes por dependencia administrativa según tipo de educación

Dependencia	Regular		Especial	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Municipal	65.647	99%	819	1%
P. subvencionado	109.088	79%	29.775	21%
P. pagado	23.826	100%	0	0%
SLEP	3.427	99%	22	1%
Total	201.988	87%	30.616	13%

Fuente: elaboración propia a partir de datos matrícula educación parvularia 2019. Se excluye a estudiantes que asisten a recintos Junji- integra para facilitar el análisis.

4.3. ASISTENCIA

Respecto a la asistencia, se observa que el promedio de días asistido es heterogéneo según el mes analizado. En tal sentido, los primeros cuatro meses del año escolar son los que tienen un mayor porcentaje de asistencia (84,6% en promedio versus el 74% del último trimestre). También se observan diferencias según dependencia del establecimiento, siendo los alumnos de colegios municipales quienes menos asisten en promedio. Por ejemplo, en el primer trimestre el 25% de los alumnos de escuelas municipales asistió menos del 76%, lo que se traduce en que dejaron de asistir aproximadamente dos semanas durante el periodo marzo-junio. En cambio, en los subvencionados el porcentaje fue de un 82%. En concreto, un cuarto de los alumnos de colegios municipales se ausentó 20 de los 82 días trabajados en el periodo, mientras que los estudiantes de particulares subvencionados sólo se ausentaron 15 días, en el mismo periodo. Otro dato relevante a destacar es que en todos los trimestres la diferencia entre la mediana y el promedio fue cercana a 10 puntos porcentuales en el caso de los municipales y de 7 puntos para los subvencionados, lo que se traduce en que en el sector municipal hay una gran proporción de estudiantes que no asiste, afectando así su proceso de aprendizaje.

Tabla N°4: asistencia trimestral promedio según dependencia administrativa

Trimestre	Asistencia					
	Municipal			Subvencionado		
	p.25	Media	Promedio	p.25	Media	Promedio
Marzo - Junio	76%	90%	83%	82%	91%	86%
Julio - Septiembre	69%	88%	78%	78%	91%	83%
Octubre - Diciembre	50%	80%	69%	68%	87%	77%

Fuente: elaboración propia a partir de registro asistencia mensual por estudiante 2019. Solo se consideró a quienes asistían a establecimientos regulares. Se excluye a particulares pagados debido a que no se registran en la base de datos.

La alta tasa de ausentismo crónico que presenta el nivel, especialmente en los establecimientos municipales, permiten concluir la necesidad de hacer obligatorio el nivel, para poder efectuar medidas efectivas para incentivar su asistencia, pues a pesar de que los padres matriculan a sus hijos en el nivel, no tienen la costumbre de enviarlos con regularidad.

4.4 CAPACIDAD OCIOSA

Con el objeto de evaluar la sobre demanda de cupos para el nivel de kínder se calculó la tasa entre el número de postulaciones y vacantes a partir de datos del SAE. A nivel nacional, existe una demanda del 80% por las vacantes ofertadas, por lo que existirían 4.474 cupos sin llenar. Sin embargo, en algunas regiones del país existe un mayor interés por este nivel. Así, en las regiones del norte grande existen más demanda que cupos disponibles. Esto ocurre en mayor medida en la región de Antofagasta donde existen 981 estudiantes que potencialmente no pudieron acceder a un recinto escolar, ya sea municipal o subvencionado.

Tabla N° 5: vacantes, postulaciones y nivel de ocupación por región y zona

Región	Vacantes			Postulaciones			Delta	Delta	Delta
	urbano	rural	general	urbano	rural	general	urbano	rural	general
Arica y P	684	22	706	692	21	713	101%	95%	101%
Tarapacá	909	226	1135	1.013	200	1.213	111%	88%	107%
Antofagasta	1.298	32	1330	2.305	6	2.311	178%	19%	174%
Atacama	949	47	996	861	5	866	91%	11%	87%
Coquimbo	2.585	465	3050	2.655	121	2.776	103%	26%	91%
Valparaíso	6.795	478	7273	5.089	83	5.172	75%	17%	71%
RM	23.456	991	24447	22.701	610	23.311	97%	62%	95%
O'Higgins	2.719	1339	4058	2.123	255	2.378	78%	19%	59%
Maule	2.810	1479	4289	2.702	301	3.003	96%	20%	70%
Ñuble	1.532	637	2169	735	102	837	48%	16%	39%
Bio Bio	5.388	1025	6413	4.332	158	4.490	80%	15%	70%
Araucanía	3.118	1049	4167	2.124	127	2.251	68%	12%	54%
Los Ríos	1.217	553	1770	750	43	793	62%	8%	45%
Los Lagos	2.470	1031	3501	1.441	214	1.655	58%	21%	47%
Aysén	349	69	418	164	9	173	47%	13%	41%
Magallanes	630	32	662	492	1	493	78%	3%	74%
Total	56.909	9475	66384	50.179	2.256	52.435	88%	24%	79%

Fuente: elaboración propia a partir de datos SAE 2019.

Según la presentación del Ejecutivo ante la Comisión de Hacienda del Senado, se realizó un análisis de **pertinencia de la oferta por comuna, lo que permitió identificar aquellas comunas que podrán absorber la** nueva demanda en los establecimientos ya existentes y aquellas que requieren nueva capacidad.

El informe explica que de los 6.350 niños y niñas que se espera que se incorporen al sistema, 6.042 (95%) se absorbería por la capacidad instalada, ya sea en jornadas completas o medias jornadas. Así, por ejemplo, en Coltauco -donde faltan 19 cupos y hay 237 matriculados-, y Curacautín -donde faltan 8 cupos y hay 224 matriculados-, los cupos faltantes son menores a un 10% de los matriculados, por lo que se asume que los establecimientos existentes podrán acoger a los nuevos alumnos. Por su parte, un 54% (3.290) de estos estudiantes requerirían la creación de nuevas medias jornadas, como sería el caso de Chimbarongo y Río Negro, donde los cupos faltantes representan un 15% de los actuales matriculados.

Por último, solo 308 párvulos (5%) no estarían en condiciones de ser absorbidos considerando la capacidad **actualmente instalada, por lo que el informe financiero contempla la construcción de nueva infraestructura** para acogerlos. Las comunas que requerirían instalación de nueva capacidad ya sea en infraestructura como **en educadores son: Alto del Carmen, Antártica, Cabo de Hornos, Chile Chico, Colchane, Coltumo, Guaitecas, La Cruz, Laguna Blanca, Lumaco, María Pinto, Navidad, O'Higgins, Pemuco, Quinchao, Río Ibáñez, Río Verde, San Fabián, San José de Maipo, San Juan de la Costa, San Nicolás, San Pablo, San Rosendo, Timaukel y Tortel.**

4.5 PROYECCIÓN POST PANDEMIA

Con el objeto de estimar cómo cambiaría la matrícula para este nivel el próximo año, se proyectan tres escenarios. En el primero de ellos, se asume que la tasa de cobertura caería en un 2% para el año 2020, cifra que equivale al promedio de los últimos tres años. En el segundo escenario, se proyecta que la tasa de cobertura caería en un 3% respecto al año 2019. Finalmente, en el escenario número tres, que es el más radical, se contempla con una caída del 5% en la cobertura neta respecto al año 2019.

De acuerdo a estos potenciales escenarios y tomando como referencia la población proyectada por el INE para el próximo año, se estima que, en el peor de los escenarios, cerca de 7.000 niños de cinco años no se matricularían. En el escenario moderado, es decir, donde la tasa de cobertura caería cerca de un 3%, se proyecta que la matrícula bajaría en cerca de 1.800 estudiantes. Cabe señalar que esta estimación podría estar subestimada dado que una parte importante de los apoderados podría optar por no matricular a sus hijos el próximo año debido a la situación de la Pandemia.

Tabla N° 6: tasas de cobertura y matrícula 2017-2019 y proyección 2020

				2020		
				Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Matrícula	241.499	236.698	234.745	235.561	232.978	227.813
Población	250.129	250.959	251.789	258.291	258.291	258.291
Tasa neta	97%	94%	93%	91%	90%	88%
Delta matrícula				816	-1.767	-6.932

Fuente: elaboración propia a partir de datos matrícula educación parvularia 2017-2019 y proyección población INE 2017-2020.

5. Aspectos constitucionales del proyecto de ley

5.1 ASPECTOS BÁSICOS

Los fundamentos básicos del sistema educativo chileno están consagrados esencialmente en la Constitución Política. En relación a ellos, el derecho a la educación se estructura como uno de los derechos sociales **reconocidos por la Carta de 1980, sin embargo, este numeral no viene a definir qué entendemos por educación propiamente tal; sino más bien se señala su objeto como “el pleno desarrollo de la persona en distintas etapas de su vida”.** Ahora bien, a pesar de no estar definido constitucionalmente, en la doctrina se ha entendido como un derecho a acceder a los medios de educación propiamente tales, de instrucción y formación, es decir, un derecho a la enseñanza se traduce en alcanzar los medios intelectuales que permitan la obtención de las mayores y mejores potencialidades de la persona durante su vida⁵. Desde esta perspectiva, su contenido esencial reviste ciertas facultades como el acceso a centros de enseñanza, la permanencia en ellos, la entrega de contenidos, entre otros.

Como ya sabemos, la redacción actual del artículo 19 numeral 10 proviene de una reforma introducida en el año 2013 la cual estableció, entre otras cosas, la obligatoriedad del kínder o segundo año de transición en los siguientes términos:

⁵ El completo sentido y alcance del contenido esencial del derecho a la educación excede los objetivos de este documento. Ver más en este sentido, por ejemplo, lo retratado en Cea, José Luis (2006): Derecho Constitucional Chileno, Tomo II. En especial, páginas 345 en adelante.

“[...] Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica”.

El proyecto de ley que se encuentra en discusión viene a eliminar contradicciones patentes entre nuestra Carta Fundamental y la legislación vigente y, más aún, a satisfacer el mandato entregado por la Constitución a los legisladores. Así las cosas, en este apartado abordaremos la discusión desde la perspectiva constitucional.

5.2 LA CONSTITUCIÓN REQUIERE SU MATERIALIZACIÓN POR MEDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La redacción actual del derecho de educación establece su obligatoriedad lo cual implica, como bien señala Tagle Martínez (1988), que el Estado y en particular el legislador requiere, valga la redundancia, legislar para ver efectivamente cumplida esta tarea o deber. El derecho a la educación fue incluido por primera vez en la Carta de 1925 como un derecho de tercera generación. En esta ocasión se establecía la educación pública como atención preferente del Estado y la obligatoriedad de la educación primaria. En cualquier caso, no es posible **sostener que a partir de esta inclusión en la Carta Fundamental haya significado una mejora en sí misma** a la situación del sistema educacional chileno. Al contrario, no fue sino hasta la década de los años 60s y 70s **que la cobertura, como ejemplo de una de las problemáticas del sistema en esos tiempos, realmente mejoró**; lo anterior, en tanto se promovió legislación para estos efectos. Podemos ver, entonces, que la Constitución requiere del diseño de políticas públicas o bien de una institucionalidad acorde, para materializar sus mandatos en estos casos.⁶

En relación a esto, es muy relevante señalar que esto además demuestra que –a pesar de que muchos crean **lo contrario– la materialización de máximas a aspirar en la Carta Fundamental; sean estas a propósito de principios, pero muy especialmente a propósito de los derechos sociales, puede ser condición necesaria, pero en ningún caso suficiente para verlas materializadas. En concreto, la Constitución no está llamada a abordar todas las aristas de una problemática, por ende, de ella no puede depender en concreto que implicará, por ejemplo, un sistema de previsión social, de salud, o en este caso, de educación; a eso está llamado el legislador.** Sin duda, esta es una arista relevante a tener en consideración, más aún, con un proceso constituyente en el horizonte próximo.

Ahora bien, hasta qué punto llega a ser obligatorio o exigible el mandato de la Carta es posible de juzgarse, al **menos, desde dos aristas; primero, desde cómo entendemos los derechos sociales y, segundo, desde cómo se** entiende el valor de los deberes del Estado en la Constitución. Sobre lo primero, en nuestra institucionalidad el derecho a la educación no es exigible por medio del recurso de protección, impidiendo su judicialización, pero, de todas maneras se establece un deber del Estado en tanto le es “obligatorio promover la educación parvularia”, por ejemplo⁷. Aún más, este deber viene refrendado por el artículo primero de la Constitución en tanto este señala que el Estado “[...] debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización [...]”. Lo anterior fue recogido por **el legislador, por ejemplo, en los principios que la Ley General de Educación esboza. Desde otra perspectiva,** el legislador, a diferencia de la administración o el poder judicial, no tiene una sanción efectiva en razón de su inactividad o negligencia de actuación para con los mandatos constitucionales en nuestro ordenamiento. Esto implica, en última medida, que dependerá de la voluntad de este cuerpo legislativo el diseño de las normativas y la única sanción será en cuanto esta sea derechamente contraria a los preceptos constitucionales. Sin perjuicio de esto, cabe decir que en la doctrina se ha discutido la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad

6 Decimos en estos casos, en tanto hay ciertos mandatos que por no requerir, por ejemplo, acción positiva del Estado para verlos satisfechos, no requerirán entonces necesariamente de políticas públicas o legislación. Esta es, sin duda, una de las características de los llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocidos como Derechos Sociales.

7 De todas maneras, cabe decir que la discusión sobre cómo entendemos los derechos sociales o como deberían entenderse es una discusión bastante amplia y que en la doctrina nacional se han visto recogida diferentes alternativas.

por omisión dentro de la actuación de los legisladores, más especialmente en la doctrina italiana, alemana y española.

Finalmente, la doctrina en general ha reconocido que los deberes constitucionales son habilitaciones al legislador. Esto implica que el texto constitucional no solo es un límite o rayado de cancha dentro del cual el legislador debe actuar, sino que también puede haber entregado directrices. Así, el valor normativo de la Constitución es de suma relevancia. Ahora bien, sin perjuicio de que efectivamente no sea sancionable, sostenemos que es al menos cuestionable la actitud del legislador en tanto decidiera contrariar por omisión **activa al mandato expreso de la Constitución. Esto es, en definitiva, lo que ocurre cuando por medio de una** indicación se busca eliminar la obligatoriedad que el citado proyecto de ley establece, la cual, como sabemos, materializaba la disposición constitucional y terminaba con contradicciones existentes entre la legislación vigente y la Carta Fundamental.

5.3 PROVISIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

Hemos visto como parte de las objeciones al proyecto de ley en discusión serían el que conlleve como consecuencia una supuesta privatización de la educación parvularia y de transición. Si bien, como ya mencionamos más arriba, el porcentaje que aún no ha sido cubierto y lo sería en razón de esta legislación no podría implicar ni una privatización –ni estatización si la objeción fuera del caso–, conviene igualmente **razonar sobre el postulado; al menos, desde la perspectiva del rol del Estado. En nuestro diseño institucional**, la satisfacción de los derechos sociales no depende únicamente del Estado o gobierno de turno, sino más bien, en razón del principio de subsidiariedad y solidaridad, le incumbe su realización también y en igual medida a **la sociedad civil; esto es, a las personas organizadas mediante sus grupos intermedios, que busquen cumplir** roles en este sentido. Esto ha sido ampliamente debatido, especialmente, en razón de la “mala prensa” que ha **tenido el principio de subsidiariedad. Es deseable Lo podemos ver en los verbos rectores del artículo primero;** como lo es el “promover”, y también en el contenido esencial de la libertad de enseñanza, en tanto este incluye, **por de pronto; el abrir y dirigir establecimientos educacionales, el derecho de las personas de participar de** los procesos de enseñanza y aprendizaje, entre otros. Este último es un derecho diferente al de educación, pero, indudablemente ligado al mismo (Cea, 2012). Ambos en conjunto son una expresión de los principios de **subsidiariedad y solidaridad en materia educacional; es decir, se reconoce el valor de la comunidad y el tejido** social en la provisión de estos bienes y, en última medida, se entiende bajo una lógica en la cual los bienes no dejan de ser públicos por no estar proveídos por el Estado.

Sin perjuicio de no haber abiertamente infringido a la Carta Fundamental de manera tal que fuera exigible constitucionalmente, los legisladores caen en una abierta omisión de sus deberes. Lo anterior no es solo preocupante en tanto de manera activa se busca mantener esta omisión que viene arrastrándose desde el año 2013, sino que es necesario ponerlo de relieve ante la próxima discusión constitucional que está en ciernes. La Constitución, como hemos visto, no puede cumplir por sí sola todas y cada una de las aristas de una temática **para verla satisfecha; no es su rol ni tampoco tiene las facultades. Así, se requiere de un diseño legislativo acorde que permita que sus postulados no se queden simplemente como eso; postulados.**

6. Conclusión

Conforme a los datos obtenidos, se ve la necesidad de avanzar en la aprobación del proyecto de ley que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición.

Si bien la cobertura es alta, por sobre el 95%, se observan altas tasas de ausentismo crónico, especialmente en los establecimientos municipales. Lo anterior da cuenta de que aún no existe un compromiso por parte de las familias y no se le da la relevancia que merece al nivel, por tanto, la medida se hace necesaria para incentivar la participación y lograr el cambio cultural que se requiere para concientizar sobre la importancia que tiene asistir a kínder en la formación y desarrollo futuro de los niños.

Dentro de las críticas que se hicieron en la discusión del Senado se pueden distinguir principalmente que **el proyecto provocaría una privatización de la educación en el nivel beneficiando a los establecimientos particulares**, que se incentiva a una escolarización temprana.

Sobre la privatización que provocaría el proyecto, debido a la alta cobertura del nivel, el impacto de la iniciativa, no logra generar un cambio en la distribución de matrícula por tipo de establecimiento. De hecho, si los 6.352 **niños que serían beneficiarios de esta ley (según el informe financiero del proyecto), se matricularan en establecimientos particulares subvencionados**, la participación de este tipo de establecimiento subiría solo de un 58,68% actual, a un 60,01%, mientras que la participación de los establecimientos municipales disminuiría de un 28,4% a un 27,77%. Además, la mayor capacidad ociosa se encuentra en establecimientos públicos por **lo que probablemente un número de los niños beneficiados se matricule en este tipo de establecimiento**. Por último nuestra Constitución y las leyes comprenden dentro de sus principios la relevancia de un sistema diverso y de provisión mixto, por tanto permitir a establecimientos que cumpliendo la normativa puedan proveer de la educación en estos niveles no debiera ser un impedimento a legislar.

En cuanto a la escolarización temprana, durante los último años se han hecho esfuerzos por fortalecer el nivel y asegurar su calidad, para ello se han desarrollado planes que apuntan precisamente a diferenciarlo **de los niveles escolares, identificando los aspectos particulares de la educación parvularia, fortaleciendo por ejemplo el juego como método de enseñanza**. En ese sentido, el sólo hecho de que sean los establecimientos escolares quienes incorporen una mayor matrícula del segundo nivel de transición, no implica necesariamente una escolarización, el colegio deberá cumplir con normativas diferentes para ambos niveles. En todo caso, será tarea de la Agencia de la Calidad y de la Superintendencia de Educación que se cumplan las normativas y planes establecidos.

Por último, la discusión generada en el Senado, da cuenta una vez más de lo debilitada que está nuestra institucionalidad, considerando que las indicaciones presentadas por los Senadores buscan echar pie atrás a lo establecido siete años atrás por la Constitución. La crítica que se le hace al proyecto tiene más relación con la “mala prensa” que ha tenido el principio de subsidiariedad, sin embargo, este principio es lo que nos ha permitido llegar a los niveles de cobertura que tenemos hoy en día. Más allá del debate sobre la provisión **mixta de la educación, este proyecto de ley no tiene real relación con aquello, considerando que no modifica** el sistema de educación vigente y que la reforma constitucional que introdujo la obligatoriedad del kinder el 2013 contó con el apoyo unánime de los parlamentarios de la época, muchos de los cuales votaron a favor en esa oportunidad y ahora en contra.

Bibliografía

Alegre, Miguel Ángel: “Los deberes en la Constitución Española: esencialidad y problemática” (2009). UNED, Teoría y Realidad Constitucional, número 23, pp. 271-291.

Cea, José Luis: “Descubriendo el futuro de nuestra sociedad estatal” (1993). Revista Chilena de Derecho, Vol.20 nº02 y 03, pp. 209-220.

Cea, José Luis: “Derecho Constitucional Chileno. Tomo II” (2012). Ediciones UC, pp. 359-379.

Knudsen, E., J. Heckman, J. Cameron and J. Shonkoff. “Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America’s Future Workforce.” Proceedings of the National Academy of Sciences 103, 27 (Julio 2006): 10155-10162.

Nogueira, Humberto: “El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos” (2008). Revista Ius et Praxis, año 14, n2, pp. 209-269.

Vivanco, Ángela: “Derecho a la educación y libertad de enseñanza: un aparente conflicto y sus efectos sobre una proposición normativa en Chile” (2007). Dirección de Asuntos Públicos, Temas de la Agenda Pública, Pontificia Universidad Católica de Chile, año 2, nº8.