

Proyecto de ley que “moderniza la oferta de educación parvularia”

Boletín N°16.811-04.

Introducción

La educación inicial constituye una instancia en donde los niños comienzan a desarrollar su identidad, autonomía, normas básicas de convivencia, el lenguaje, y las primeras nociones matemáticas, a través de un proceso de interacción y comprensión con su entorno. Esta es la etapa educativa que ofrece mayores retornos a la sociedad, no obstante, el nivel parvulario enfrenta una serie de problemas.

El martes 6 de mayo de 2024 el Ejecutivo ingresó un proyecto de ley que busca “modernizar la oferta de educación parvularia” (boletín 16811-04). A continuación: (i) se detallan los principales nudos críticos del sistema de educación parvulario; y (ii) se describe el proyecto de ley y su relación con las dificultades que enfrenta este nivel educativo.

Aspectos críticos en Educación Parvularia

En base a estudios elaborados con información oficial del Gobierno de Chile¹, en conjunto con la evidencia internacional², se concluye que los principales desafíos del sistema de educación parvularia se concentran en: la cobertura; asistencia; valoración de los apoderados; presupuesto; inequidades de financiamiento y laborales. La Tabla N°1 detalla los puntos críticos aludidos.

¹ El Ministerio de Educación (Mineduc), la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (Dipres), y la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen).

² Acción Educar. (2023a). El Impacto de la Educación Parvularia en Resultados Educativos; Acción Educar. (2023b). Educación Parvularia: Institucionalidad y financiamiento.

Tabla N°1

Principales puntos críticos en la educación parvularia.

Tema	Descripción
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> ·Cayó por primera vez en 30 años, de 51,2% en 2017 a 48,8% en 2022.
Asistencia promedio	<ul style="list-style-type: none"> · Ha disminuido progresivamente en los niveles de transición, desde marzo de 2023 llegando a un 66,2% en junio del mismo año. · Los datos del Mineduc para los niveles de salas cunas y medios no ofrecen información comprensible sobre su asistencia promedio.
Valoración de los apoderados	<ul style="list-style-type: none"> Entre 2017 y 2022 aumentó en un 89,3% (de 16.052 a 30.092) la cantidad de niños que no asisten a la educación inicial. Esto se relaciona con las actitudes de los apoderados frente a la importancia de la asistencia en el nivel.
Déficit de educadoras de párvulos	<ul style="list-style-type: none"> · El decreto N° 98 de 2023 postergó hasta el año 2026 la obligatoriedad de cumplir con los coeficientes técnicos (educadores/asistentes por sala de clase) inicialmente fijada para el año 2024 (Decreto 241 de 2018). · En julio de 2023, la Subsecretaría de Educación Parvularia dio cuenta de un déficit de 2.507 educadores en establecimientos de la JUNJI e Integra para cumplir con los coeficientes técnicos establecidos en el Decreto 241 de 2018.
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> · Las últimas dos Leyes de Presupuestos para el sector Público (2023 y 2024) han recortado el presupuesto de la JUNJI. La última rebaja fue en \$17.313 millones de pesos (caída de 2,4%). · El Proyecto de Ley de Presupuestos de 2024 redujo los fondos para la Subsecretaría de Educación Parvularia en \$2.715 millones. El 97,7% de esta caída corresponde a recortes al presupuesto destinado para el convenio con la Fundación Integra (\$2.652 millones).
Inequidad en Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> · Los establecimientos JUNJI de Administración Directa (AD), JUNJI administrados Vía Transferencia de Fondos (VTF), y los centros educativos de la Fundación Integra reciben

arbitrariamente distintos aportes estatales por alumno, pese a estar orientados al mismo sector de la población.

- Equiparar la disparidad de estas subvenciones supone un costo de \$200.974,6 millones de pesos al año. El 98,5% de este costo corresponde a elevar la subvención VTF al monto que reciben los establecimientos JUNJI AD.

Inequidades Laborales

Si bien entre 2018 y 2023 han disminuido las brechas remuneracionales entre funcionarios de salas cunas y jardines infantiles, los salarios de la modalidad JUNJI AD son entre un 9,41% y un 13,96% superiores a los de los centros JUNJI VTF (dependiendo del cargo) y son entre un 1,52% y un 11,16% más altos que los funcionarios Integra.

Nota: Elaboración propia en base a datos del Mineduc, Dipres, y la encuesta Casen.

Proyecto de ley

Esta iniciativa busca postergar el plazo de obtención del Reconocimiento Oficial del Estado (R.O)³ para los establecimientos de educación parvularia en 10 años (de 2024 a 2034). Además, el texto establece que los centros de educación parvularia con programas alternativos podrán acceder al R.O si lo solicitan a la Subsecretaría y cumplen con ciertos requisitos.

A continuación, se resume el contenido del texto y sus posibles implicancias (Tabla N°2):

³ El R.O otorga al establecimiento educativo la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de los niveles de educación ofrecidos, además de tener el derecho a impetrar subvenciones estatales.

Tabla N°2

Resumen de las principales modificaciones introducidas por el proyecto.

Tema	Descripción	Implicancia
<p>Extensión del plazo del R.O de 2024 a 2034 (art. 1).</p>	<p>Además de extenderse el plazo para obtener reconocimiento oficial, se faculta a la Subsecretaría de Educación para desarrollar un plan de cumplimiento con el objeto de que los establecimientos de educación parvularia sin reconocimiento oficial que reciben aportes del Estado accedan a él.</p>	<p>La medida sólo permite que se perpetúe la situación actual de los establecimientos por 10 años más, sin que se presenten medidas adecuadas y suficientes que permitan o incentiven cumplir con ello en un tiempo menor. Se presenta como una medida extrema ante la imposibilidad de haber cumplido en tiempo y forma con el mandato legal y la posibilidad evidente de cierre de jardines en tiempos en que existe un déficit de cobertura.</p>
<p>R.O para programas alternativos de la JUNJI (art. 2).</p>	<p>·El proyecto faculta a la Subsecretaría de Educación Parvularia para, mediante un procedimiento paralelo al vigente, reconocer oficialmente a los programas alternativos que cumplan con un listado de requisitos copulativos⁴ similares.</p> <p>·Se exige que la JUNJI sea el sostenedor del establecimiento y se elimina la exigencia de acreditar capital mínimo.</p>	<p>· El procedimiento administrativo alternativo creado debilita la institucionalidad del Reconocimiento Oficial</p> <p>El procedimiento paralelo no asegura el mismo nivel de exigencia y calidad que el vigente. Si bien hay similitudes, no hay claridad de que los reglamentos aseguren que los requisitos de R.O. sean comparables, creándose dos estándares de funcionamiento mínimos distintos.</p>

⁴ Estos requisitos son: i) tener a la Junji como sostenedor; ii) funcionar en zonas con las características especiales descritas en la ley iii) Disponer de mobiliario, equipamiento y elementos de enseñanza adecuados; iv) contar con un proyecto educativo; v) ceñirse a las bases curriculares; vi) tener y aplicar un reglamento interno; vii) condiciones de infraestructura; y viii) personal idóneo y suficiente.

Por ejemplo, hace falta un criterio específico y riguroso respecto a la infraestructura y materiales didácticos. El Decreto 315 dicta que, para obtener el R.O, el establecimiento debe cumplir con la normativa vigente de infraestructura, contenida en el decreto N°548, de 1988, del Mineduc o aquel que en el futuro lo reemplace.

- Se relativiza la exigencia de infraestructura. Otorgar el R.O a establecimientos con una infraestructura insuficiente afectaría negativamente la calidad del sistema.

- Excluye a las modalidades alternativas que podría crear la Fundación Integra, aumentando la inequidad entre instituciones marcando diferencias que afectan la calidad de la educación que reciben algunos niños por sobre otros.

Excluye la posibilidad de que proveedores privados creen proyectos alternativos y se acojan a este R.O.

Flexibilidad en la obtención del R.O (art 3).

Se crea un artículo 46 bis nuevo en el DFL N° 2 de 2005.

Este se encuentra redactado en términos generales y, en virtud de ello, podría ser utilizado no sólo en aquellas situaciones referidas a los programas alternativos, sino para otorgar el R.O a cualquier establecimiento educacional que lo pudiere requerir a la Subsecretaría.

Nueva facultad de la Superintendencia de Educación (art. 4).

Faculta a la Superintendencia de Educación para identificar a los establecimientos de educación parvularia (art. 4)

El proyecto de ley no precisa a que se refiere esta "identificación" ni cómo va a realizarse.

Crea el Registro Público de Establecimientos de Educación Parvularia (art 5).

Incluye una nómina de los centros educacionales de nivel parvulario que cuenten con el R.O o estén en proceso de obtención; su fecha de inicio de funcionamiento; el domicilio del sostenedor y su representante legal; y la dirección del establecimiento.

Crea un Registro de los niños matriculados en centros de educación parvularia que reciban aportes estatales (art 5).

El registro, que no será de acceso público, podrá ser consultado por los sostenedores para efectos de evitar matrículas múltiples.

La creación del registro puede contribuir a la toma de decisiones de política pública.

Crea un Registro de información general del nivel parvulario (art. 5)

No se ofrecen más detalles, pero se establece que el registro no será de acceso público.

Nota: elaboración propia en base al proyecto de ley (Boletín N° 16.811-04).

Como se puede apreciar en la Tabla N°2, el proyecto de ley está dirigido a la solución de problemas secundarios del sistema, tales como extender el plazo en que algunos establecimientos de educación parvularia continuarán sin reconocimiento oficial y flexibilizar el acceso al R.O para los centros educativos alternativos. Esto podría afectar negativamente la calidad del sistema, al no establecer un criterio explícito para las condiciones de infraestructura mínimas. Por otro lado, el proyecto de ley apunta a mejorar los sistemas de información, pero lo hace de una manera que no es transparente.

Finalmente, en el informe financiero vinculado al proyecto de ley, se contempla un gasto promedio de \$48.573 millones de pesos anuales para llevar a cabo proyectos de infraestructura para los establecimientos de educación parvularia que reciban aportes estatales, pero no cuenten con el R.O. No obstante, no se menciona una regla de asignación específica. Tampoco es claro en la redacción del proyecto si estos fondos son frescos, o ya están incluidos en la Ley de Presupuestos vigente.

En suma, el proyecto de ley recientemente presentado no está dirigido a solucionar los principales problemas que presenta el sistema, tales como la disminución de cobertura, la baja asistencia, la disminución en la valoración de los apoderados, el déficit de educadoras, la falta e inequidad presupuestaria ni las asimetrías remuneracionales.

Conclusión

El proyecto de ley que busca “modernizar la oferta de la educación parvularia” no ofrece medidas que atiendan los principales problemas del sistema. Se posterga el plazo para obtener el R.O. atendiendo a la contingencia y a la imposibilidad de cumplir con el mandato legal inicial y sin considerar medidas que incentiven el cumplimiento de los estándares legales esperados en el más breve plazo posible. Por otro lado, el proyecto establece diferencias arbitrarias entre establecimientos de Junji y de Integra, al flexibilizar normas para los establecimientos de los primeros y no así de los segundos sin que exista justificación al respecto.

El proyecto de ley no aborda los problemas fundamentales que enfrenta el nivel parvulario, lo que refleja la falta de prioridad y voluntad para implementar las medidas necesarias. Esto limita la capacidad de generar mejoras significativas en la educación inicial, a pesar de ser la etapa educativa que ofrece mayores retornos para la sociedad.