INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite constitucional, que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio mayor.

BOLETÍN N° 8.997-07.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros respecto del proyecto de reforma constitucional indicado en la suma, iniciado en un Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República presentado a la Cámara de Diputados.

La iniciativa en estudio tiene urgencia calificada de "suma".

A la sesión en que se trató este proyecto asistió, especialmente invitada, la señora Carolina Schmidt, Ministra de Educación, acompañada por su Jefe de Gabinete, señor Alejandro Fernández; el asesor, señor Raúl Figueroa, y la periodista, señora Francisca Vial.

Por la Corporación de Estudios para Latinoamérica, concurrió la Secretaria Ejecutiva del Programa Legislativo, señora Macarena Lobos.

Igualmente, estuvieron presentes la asesora del Honorable Senador señor Walker, don Patricio, señora Paz Anastasiadis; el asesor de la Honorable Senadora señora Alvear, señor Jorge Cash; el asesor del Comité de Senadores RN, señor Hernán Castillo, y el asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Tomás Celis.

- - -

Cabe hacer presente que por tratarse de una iniciativa que consta de un artículo único, en conformidad a lo dispuesto por

el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión la estudió en general y en particular, a la vez.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto en estudio, según fuera despachado por vuestra Comisión, modifica el numeral 10 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, referido al derecho a la educación, con el objetivo de hacer obligatorio el segundo nivel de transición de la educación parvularia, esto es, de niños de 5 a 6 años, con lo que se incrementará a 13 años la educación obligatoria en nuestro país.

Asimismo, cumpliendo con el rol obligatorio del Estado en cuanto a promover la educación parvularia, dispone que se financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, es decir, el que corresponde a niños de 2 a 3 años de edad.

Igualmente, se contempla una disposición transitoria que establece la entrada en vigencia gradual de esta reforma constitucional, en la forma que disponga la ley.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El proyecto de reforma constitucional en estudio incide en el Capítulo III de la Constitución Política, sobre Derechos y Deberes Constitucionales. En consecuencia, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 127 de la Carta Fundamental, requiere, para su aprobación, del voto favorable de los dos tercios de los señores Senadores en ejercicio.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Constitución Política de la República.

Su artículo 19 asegura a todas las personas:

“10º.- El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición, sin que éste constituya requisito para el ingreso a la educación básica.

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;".

Complementariamente, su disposición vigésima primera transitoria establece que la reforma introducida al numeral 10º del artículo 19 en relación al segundo nivel de transición de la educación parvularia, entrará en vigencia gradualmente, en la forma que disponga la ley.

2.- Decreto N° 315, del Ministerio de Educación, de 2011, que reglamenta los requisitos de adquisición, mantención y pérdida del reconocimiento oficial del Estado a los establecimientos educacionales de educación parvularia, básica y media.

El inciso tercero de su artículo 5° contempla los niveles que integran la educación parvularia. Al respecto, dispone lo siguiente:

"Los establecimientos educacionales que impartan educación parvularia deberán estructurarse de acuerdo a los siguientes niveles:

1º Nivel: Sala Cuna 0 a 2 años de edad.

2º Nivel: Nivel Medio 2 a 4 años de edad.

3º Nivel: Nivel de Transición 4 a 6 años de edad.

Los niveles antes señalados deberán subdividirse, respectivamente, en:

Sala Cuna.

Sala Cuna Menor 0 a 1 año de edad.

Sala Cuna Mayor 1 a 2 años de edad.

En caso de ser necesario, el nivel Sala Cuna Menor podrá considerar, en el respectivo nivel, niños o niñas de hasta 1 año 6 meses de edad, y el Nivel Sala Cuna Mayor podrá considerar, en el respectivo nivel, niños o niñas de hasta 2 años 6 meses de edad.

Nivel Medio.

Nivel Medio Menor 2 a 3 años de edad.

Nivel Medio Mayor 3 a 4 años de edad.

Nivel de Transición.

Primer Nivel de Transición 4 a 5 años de edad.

Segundo Nivel de Transición 5 a 6 años de edad.

Sin perjuicio de lo señalado, excepcionalmente podrán existir grupos heterogéneos, tanto en el nivel de sala cuna como en los niveles medio y transición. El grupo heterogéneo de sala cuna podrá estar conformado por lactantes y/o niños o niñas de edades correspondientes a los niveles de Sala Cuna Menor y Sala Cuna Mayor, mientras que el grupo heterogéneo de los niveles medio y transición podrá estar conformado por párvulos, cuyas edades fluctúen entre las correspondientes a los niveles Medio Menor y Segundo Nivel de Transición.”.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

1.- El Mensaje

Como se señalara precedentemente, el proyecto en estudio tuvo origen en un Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, enviado a la Cámara de Diputados en primer trámite

constitucional, en el cual se establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio mayor.

En dicho Mensaje, el Primer Mandatario señala que la educación cumple un rol fundamental en toda sociedad, pues es la base para el desarrollo social y económico y también para la democracia. Cuando existe libertad de enseñanza, la educación permite a cada individuo descubrir y desarrollar sus propias potencialidades y así realizarse personalmente, ayudándolo a alcanzar la felicidad. Agrega que el hecho de que cada persona pueda alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, es pieza clave para avanzar hacia una sociedad de oportunidades, más libre y más justa.

Además, dice, una sociedad con mayores niveles de educación otorga a sus habitantes una mejor calidad de vida y bienestar y es condición de posibilidad para la democracia. En conclusión, la educación ayuda a formar mejores personas, capaces de contribuir a la comunidad en general, mejorando el bienestar social e influyendo directamente en la construcción de una sociedad más equitativa, que premia el mérito y el esfuerzo de las personas. Por lo tanto, juega un rol fundamental tanto a nivel individual como social.

Hace presente que así lo refleja nuestra Constitución Política, reconociendo el derecho que tiene toda persona para aspirar a concretar una serie de bienes materiales y espirituales que le permitan desarrollarse adecuadamente, conforme a su propia naturaleza y dignidad, siendo uno de esos bienes básicos la educación. Por lo tanto, entendiendo que quien tiene la iniciativa natural en el campo de la educación es la familia, la Carta Fundamental establece como rol del Estado proteger especialmente el derecho y deber de los padres de educar a sus hijos y de garantizar y promover las medidas necesarias para contribuir a que todos los niños de nuestro país reciban educación desde temprana edad. Esto, porque es precisamente en ese nivel de educación en donde comienzan a aparecer las desigualdades, por ello es urgente abordarlas lo antes posible.

Enseguida, el Mensaje expone los fundamentos del proyecto.

En primer término, se refiere a los importantes avances que ha habido en materia de educación parvularia.

Indica que la historia legislativa e institucional de Chile ha tenido grandes hitos que han contribuido al desarrollo de la educación. Recuerda que en la época de la Colonia, la educación estaba en manos de la Iglesia; luego, con la Independencia la educación se convierte

en una de las tareas fundamentales del Estado, surgiendo así un sistema mixto de provisión educacional. Posteriormente, en 1860 se establecen las bases del sistema público de educación básica con la Ley Orgánica de Instrucción Primaria y en 1920 se promulga la Ley de Educación Primaria Obligatoria, que establece la obligatoriedad de cursar cuatro años de educación básica. Este mandato se extiende a 6 años en 1929 y a 8 años en 1965. Por otra parte, en el año 2003 se establece la obligatoriedad de la enseñanza media, pasando a ser de 8 a 12 años la educación obligatoria en Chile.

Explica que a estos hitos se suman avances esenciales en educación parvularia, como por ejemplo la modificación de nuestra Carta Fundamental en 1999, estableciendo la obligación del Estado de promover la educación parvularia; el reconocimiento de ésta como un nivel educativo en 2003; la reforma constitucional del año 2007, que garantiza el acceso gratuito y universal al segundo nivel de transición; la universalización de la subvención para el primer nivel de transición, en el año 2008; y el Programa Chile Crece Contigo creado en 2009, que asegura educación parvularia gratuita a todos los niños pertenecientes a familias del 60% más vulnerable. A ello, se agrega la creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y de la Fundación Integra en la década de los 70.

Manifiesta que en los últimos tres años, el Gobierno ha realizado importantes esfuerzos en materia de acceso a este nivel educativo en cuanto a financiamiento y calidad, entendiendo que es aquí donde se juega el futuro de los niños y se combaten realmente las desigualdades. En particular, ha crecido de manera importante el apoyo financiero para las instituciones del Estado en este nivel. Así, al finalizar el periodo de gobierno se habrán creado un total de 40.000 nuevos cupos en los niveles de sala cuna y medios en los recintos de la JUNJI y de la Fundación Integra. Igualmente, el presupuesto para ambas instituciones es 1,5 veces lo que era en 2010, lo que equivale a decir que nuestros niños cuentan hoy con 50% más de recursos que hace tres años.

Continúa diciendo que este mayor apoyo ha permitido no sólo una mejoría de la cobertura, sino también un aumento en los montos que el Estado entrega por niño, lo que redunda en la calidad de la educación que se provee y reduce las diferencias históricas que se han hecho en cuanto a los recursos fiscales que se entregan a menores de igual nivel socioeconómico, avanzando así en equidad.

Señala, además, que durante el actual Gobierno se incrementó también en 20% la subvención para kínder y pre kínder y, más importante aún, se aumentó en 21% la Subvención Escolar Preferencial, recursos que llegan directamente a los alumnos de menores ingresos y que permiten mejorar sus oportunidades de aprendizaje y desarrollo.

Añade que, finalmente, se ha puesto especial énfasis en elevar la calidad de la atención a los párvulos a través de la fiscalización de todos los jardines infantiles por parte de la JUNJI, de la creación y publicación de estándares orientadores para carreras de educación parvularia, de la prueba Inicia para educadores de párvulos y, sobre todo, a través del proyecto de ley que crea una autorización para funcionar para todos los jardines infantiles y entrega facultades a la Superintendencia de Educación para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos en el tiempo y sancionar a quienes los incumplan. De esta forma, se busca elevar las exigencias a todos los jardines infantiles para resguardar de forma adecuada el bienestar de nuestros niños.

Informa que estas medidas responden a la creciente importancia que ha ido adquiriendo en el último tiempo este nivel educativo. Hoy sabemos que es en los primeros años donde se desarrollan las habilidades cognitivas y socioemocionales básicas de las personas, que resultan fundamentales para el desarrollo personal posterior. Sobre ello, la evidencia indica que al año y medio de vida de los niños ya se observan diferencias en el grado de desarrollo de estas habilidades, en parte importante debido a la influencia de su contexto social, económico y cultural. Con el transcurso del tiempo, estas diferencias se acrecientan y son cada vez más difíciles de revertir. Así lo reflejan los resultados de nuestra prueba nacional SIMCE. Mientras 71% de los niños de cuarto básico pertenecientes a familias del nivel socioeconómico alto adquirieron en 2011 los conocimientos evaluados en la prueba de lectura que correspondían a su nivel educativo, en el nivel socioeconómico bajo dicho porcentaje alcanzó sólo 29%. Por esta razón, resulta fundamental otorgar oportunidades de desarrollo a cada menor en la primera infancia.

A continuación, se refiere a los nuevos desafíos que existen en esta área.

Expresa que, actualmente, hay consenso entre los expertos de los beneficios que conlleva asistir a la educación parvularia para el desarrollo integral de los niños, al menos desde los 3 años, siempre que ésta sea de calidad, teniendo un mayor impacto en aquellos que provienen de contextos sociales más desfavorecidos. Ello refuerza la idea que este es el eje principal en la construcción de una sociedad que otorga las mismas oportunidades a todos sus habitantes.

Hace notar que los indicadores muestran que las medidas adoptadas en Chile han ido en la dirección correcta, lo que también avala la evidencia internacional. Como lo muestra la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN), la cobertura neta total para este nivel educativo pasó de cerca de 28% el año 2000 a más de 40% el año 2011. Lo anterior se debe, en gran medida, a los esfuerzos de los distintos Gobiernos por financiar el acceso para todos los niños a dicho nivel. Por

ejemplo, el derecho a una subvención universal para los niños de pre kínder produjo un aumento considerable de la cobertura en este nivel llegando en 2011 a 73%. Este crecimiento en cobertura ha ido aparejado de una mejor distribución de la misma, reduciéndose las diferencias en asistencia a la educación parvularia según nivel socioeconómico de manera sustancial, pasando de 20,2% a 42,3% en el período mencionado para el primer quintil, acercándose rápidamente a la tasa del quinto quintil, que creció de 46,3% a 48,4% en el mismo lapso.

Continúa diciendo que el impacto de las medidas no se ha reflejado sólo en un aumento en cobertura, sino que, en conjunto con otras iniciativas en educación escolar, ha permitido que en los últimos diez años se hayan logrado avances sin precedentes en relación con la equidad y calidad de la educación, mejorando los resultados educativos y sobre todo reduciendo de manera importante las diferencias en los aprendizajes entre estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos. Así lo evidencian los análisis de instituciones internacionales como el Banco Interamericano del Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), donde se muestra que Chile es uno de los países que más ha logrado mejorar sus resultados y, a la vez, reducir las diferencias entre los estudiantes de diversos niveles socioeconómicos. Estos son cambios que se vienen dando con mayor fuerza justamente en las nuevas generaciones, lo que indica que estamos avanzando en la dirección correcta.

El Mensaje indica que, aun así, tenemos desafíos por delante. Si bien la tasa de cobertura para los niños de 5 años (segundo nivel de transición) es de 93,6%, según la encuesta CASEN para 2011, al revisar lo que ocurre por quintil se aprecia que mientras el quinto quintil alcanza una cobertura de 96%, el primer quintil sólo logra una tasa de 84%. Esto significa que hoy, cerca de 16.000 niños no están asistiendo a este nivel educativo, cuya mayoría se concentra en los sectores más vulnerables de la población.

Agrega que, sin embargo, dicho desafío no implica sólo aumentar la oferta o el financiamiento, de manera de asegurar a todos los niños el acceso a estos niveles, sino que también requiere de un cambio cultural, transmitiendo con fuerza a las familias la importancia que tiene la educación parvularia para el desarrollo integral de los niños, para que éstas decidan ofrecer a sus niños la oportunidad de adquirir los conocimientos y desarrollar las habilidades asociadas a este nivel educativo.

Por otra parte, la realidad presentada para los niños de 4 ó 5 años no es la misma que para aquellos de 3 años (a los que les corresponde asistir al nivel medio mayor), para quienes no existe una política de financiamiento universal por parte del Estado. Según CASEN (2011), la cobertura para Chile a esta edad, donde la evidencia demuestra

que sí hay efectos positivos de asistir a centros educativos, es de sólo 51%, todavía por debajo de la media de la OECD de 66%. He aquí otro desafío para el país.

Asevera que el Gobierno considera que es de toda justicia focalizar los esfuerzos en este nivel educativo, puesto que es acá donde se cimentan las bases para un desarrollo integral de nuestros niños y de sus oportunidades futuras, imprescindibles para la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Luego, expone el contenido del proyecto.

Explica que, considerando la realidad actual de Chile, los avances y desafíos que presenta la cobertura en educación parvularia y la evidencia respecto de la importancia de este nivel educativo como base para el desarrollo posterior, sobre todo por su potencial para impactar la equidad, se hace necesario dar un paso más, abordando dos aspectos fundamentales.

En primer lugar, establecer la obligatoriedad del segundo nivel de transición, incrementando así a 13 años la educación obligatoria de nuestros niños y jóvenes, lo que implica que ningún menor podrá ser privado de recibir los conocimientos y desarrollar las habilidades asociadas a ese nivel educativo, avanzando de manera importante en igualar las oportunidades de aprendizaje.

En segundo lugar, y cumpliendo con el rol obligatorio de promover la educación parvularia, se financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio mayor, que corresponde a niños de 3 años de edad. De esta forma, el Estado refuerza su compromiso con la educación y, en particular, con la educación parvularia, dando una señal inequívoca sobre la relevancia que tiene la educación en la primera infancia.

Por ello, el presente proyecto de reforma constitucional propone modificar la Carta Fundamental, estableciendo la obligatoriedad para los niños de asistir al segundo nivel de transición y para el Estado, la de garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al nivel medio mayor.

El texto de la iniciativa es el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1) Reemplázase el inciso cuarto del numeral 10 del artículo 19 por el siguiente:

“Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio mayor, 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.”.

2) Reemplázase la disposición vigésimo primera transitoria por la siguiente:

“VIGESIMO PRIMERA.- La reforma introducida al numeral 10º del artículo 19, que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y el deber del Estado de financiar un sistema gratuito a partir del nivel medio mayor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores, entrará en vigencia gradualmente, en la forma que disponga la ley.”.”.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Walker, don Patricio, hizo presente que la iniciativa en estudio consta de un artículo único, razón por la cual reglamentariamente procede discutirla en general y en particular, a la vez.

Para iniciar la discusión en general, ofreció la palabra, en primer término, a la señora Ministra de Educación.

La Ministra de Educación, señora Carolina Schmidt, agradeció la invitación formulada por la Comisión y presentó una exposición basada en un documento del siguiente tenor:

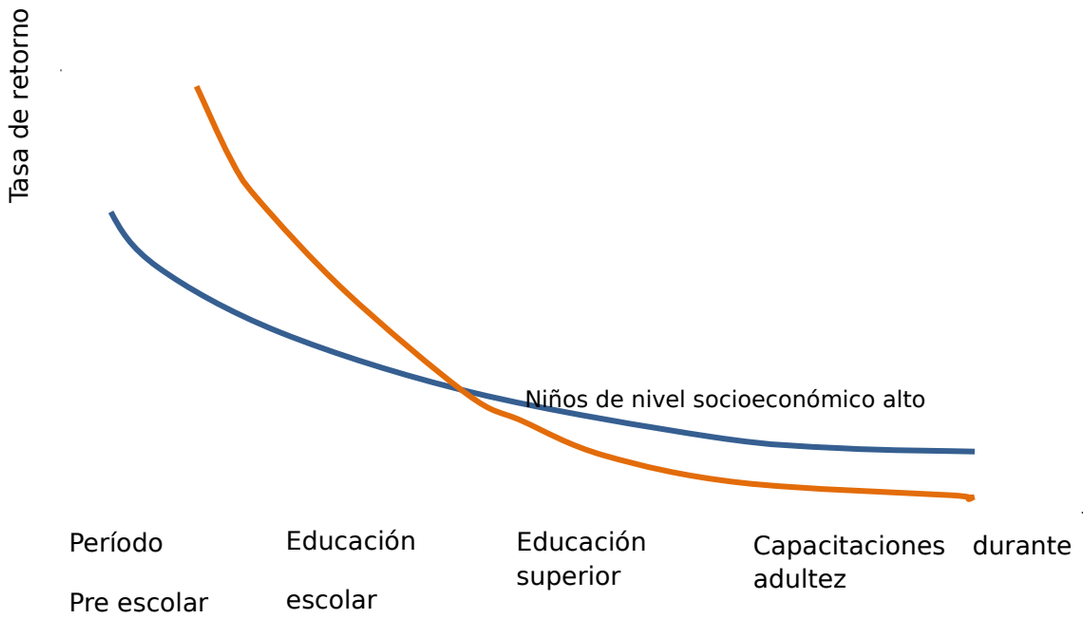
“EDUCACIÓN PARVULARIA:

LA BATALLA CONTRA LA DESIGUALDAD COMIENZA EN LA CUNA

El impacto de la educación parvularia en el desarrollo futuro de las niñas y de los niños es mayor que en cualquier otro nivel educativo.

Los beneficios de invertir en los primeros años, en relación con invertir en etapas más tardías de la educación, son gigantescos.

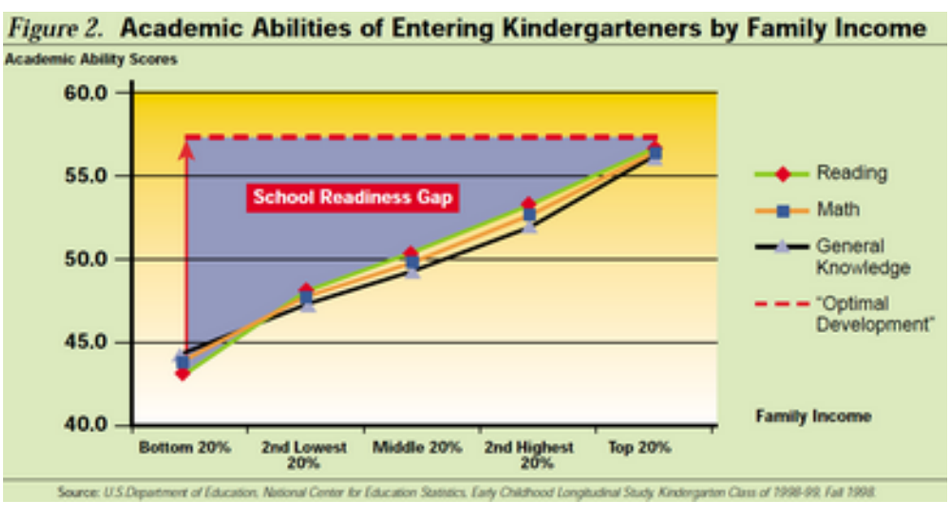
Impacto de la inversión en los distintos niveles educativos



Fuente: Dussaillant y González, 2012. Adaptado de Woessmann y Schütz (2006)

Educación parvularia: evidencia internacional

La evidencia indica que asistir a un centro de educación parvularia a partir de los tres años es beneficioso para el desarrollo cognitivo y socioemocional de todos los niños, con un mayor impacto en los más vulnerables.

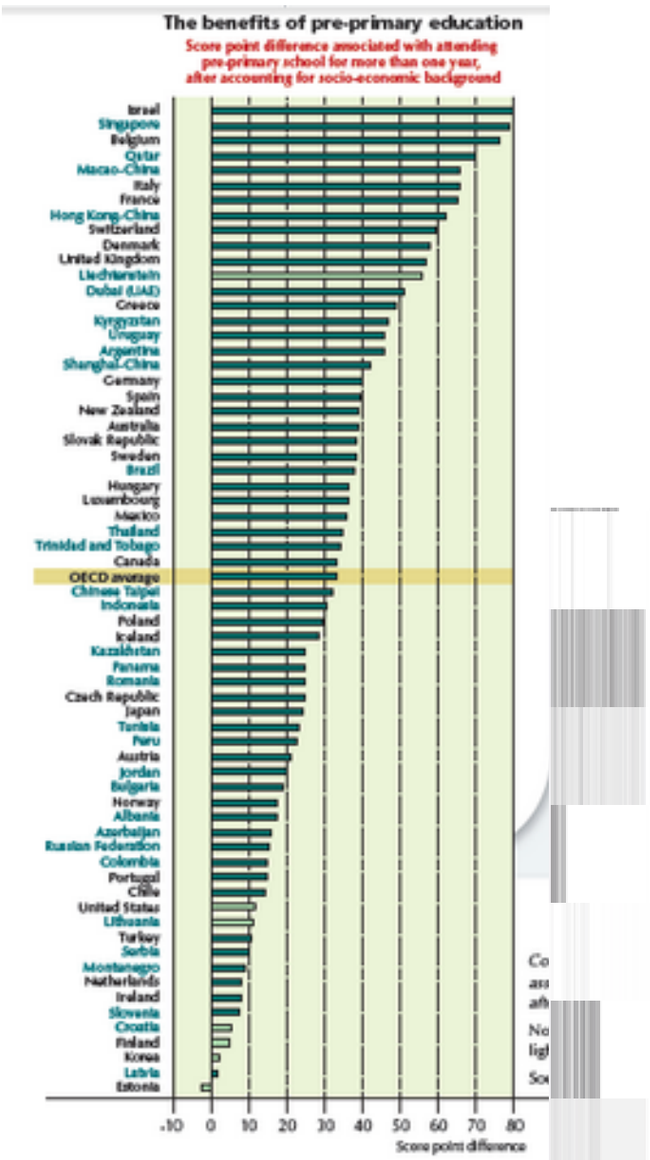


Según el informe de la OCDE 2012:

La educación parvularia tiene alto impacto en las habilidades cognitivas: 33 puntos promedio más en el PISA.

La asistencia a la educación parvularia en Chile ha demostrado tener un importante impacto en las habilidades cognitivas de los niños: 15 puntos más en el PISA.

Países OCDE con kínder obligatorio: Estados Unidos, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Hungría, Luxemburgo, Polonia y Suiza.



Educación parvularia: evidencia nacional

Estudios nacionales que encuentran impacto de la educación parvularia:

- Hernández (2006): la asistencia a pre kínder o kínder explica entre 20% y 30% de la diferencia en el puntaje del SIMCE de cuarto básico entre quienes asistieron y no asistieron a educación parvularia.

- Contreras et al. (2007): el impacto de haber asistido a la educación parvularia sobre el desempeño en el SIMCE de segundo medio fluctúa entre 8 y 18 puntos para matemática y entre 5 y 14 puntos para lenguaje.

- San Martín (2009): correlación positiva de la asistencia a la educación parvularia a los cinco años sobre el resultado SIMCE de cuarto básico en 2007.

Educación parvularia: situación actual para niños entre 3 y 5 años

La Constitución Política establece 12 años de educación obligatoria: de primero básico a cuarto medio.

La Constitución también garantiza acceso gratuito desde kínder.

La Ley General de Educación garantiza acceso gratuito a pre-kínder.

Chile Crece Contigo garantiza acceso a sala cuna y a jardín infantil al 60% más vulnerable.

Actualmente, 15.841 niños no asisten a kínder (Casen 2011): 73% están en los 2 primeros quintiles.

Quintil	I	II	III	IV	V
Kínder	7.726	3.918	2.146	1.866	746

Kínder: situación actual

La principal causa de inasistencia es cultural: la gran mayoría de las familias que NO envía a sus hijos a kínder considera poco importante asistir a este nivel educativo, según CASEN 2011.

Razones para no asistir a un establecimiento de educación parvularia (2011)

Razón	N°	%
No es necesario porque lo(a) cuidan en la casa	602,945	76.04%
No me parece necesario que asista a esta edad	84,286	10.63%
Desconfío del cuidado que recibiría	29,412	3.71%
Se enfermaría mucho	12,538	1.58%
Tiene una discapacidad o requiere establecimiento de educación especial	4,295	0.54%
Dificultad económica	6,884	0.87%
No me alcanza el puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS) para postular	895	0.11%
No hay matrícula (vacantes) o no lo aceptan	19,809	2.50%
No existe establecimiento cercano	14,225	1.79%
Dificultad de acceso o movilización	3,129	0.39%
Otra razón	14,468	1.82%
Total	792,886	100%

El financiamiento de kínder está garantizado por la Constitución Política. En la actualidad, existen más de 33.000 cupos en este nivel que no están siendo utilizados.

Nivel medio mayor (3 años): situación actual

Baja cobertura:

En el nivel medio mayor, Chile está muy por debajo de la cobertura de los países desarrollados (Chile: 51%, OECD: 66%, EU21: 73%, 2011).

A partir de los 3 años, la educación parvularia tiene un alto impacto en el desarrollo futuro de los niños, en especial en los

más vulnerables. La OCDE recomienda acceso universal a partir de los 3 años de edad.

Países	Cobertura	Pje. sobre prom. PISA 2009
Alemania	89%	+4
Bélgica	99%	+13
Dinamarca	87%	+2
Francia	100%	+3
Nueva Zelandia	86%	+28
Chile	51%	-40

TEXTO DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Se propone modificar el inciso cuarto del numeral 10 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, estableciendo kínder obligatorio y garantizando acceso gratuito a la educación parvularia para todos los niños a partir de los 3 años.

Texto actual	Modificación
Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición (Kínder), sin que éste constituya requisito para el ingreso a la educación básica.	Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio mayor (3 años), destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición (kínder) es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica.

Transición

Una vez aprobada la reforma constitucional que establece el kínder obligatorio, se debe modificar la Ley General de Educación para establecer los mecanismos de promoción a primero básico: asistencia a kínder.

La implementación del acceso gratuito y universal al nivel medio mayor se hará mediante una ley que establecerá la extensión de la subvención a este nivel.”.

Finalizada la exposición de la señora Ministra de Educación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Walker, don Patricio,** ofreció la palabra a los señores Senadores presentes.

El Honorable Senador Larraín, don Carlos, revisó los términos del proyecto y formuló un conjunto de consultas al respecto.

Preguntó, en primer lugar, sobre el sentido de los conceptos de cobertura y de obligatoriedad en el contexto de la iniciativa en estudio. Igualmente, inquirió acerca de la obligatoriedad que pesa sobre el Fisco en cuanto al financiamiento de los distintos tramos de la educación parvularia.

En cuanto a la primera consulta, **la Ministra señora Schmidt** señaló que la cobertura alude a la existencia de cupos disponibles para los menores en un determinado nivel de la educación, en tanto que la obligatoriedad es la necesidad de que los niños asistan para poder ser promovidos al siguiente nivel. Añadió que, en la actualidad, la cobertura del kínder y pre kínder está garantizada desde el punto de vista constitucional.

Refiriéndose al sistema de financiamiento, manifestó que, en este momento, el que corresponde a kínder está asegurado por la Carta Fundamental, en tanto que la Ley General de Educación garantiza al acceso gratuito a prekínder. Hizo notar que aun cuando el financiamiento de estos niveles no representa un escollo, en la práctica se advierte que no todos los niños que podrían beneficiarse con ellos asisten a los respectivos establecimientos.

Por ello, explicó que también debe avanzarse en la regulación de la obligatoriedad de la asistencia. Explicó que la reforma constitucional que se propone hace obligatoria la asistencia al kínder, que corresponde al segundo nivel de transición.

Reiteró que la Constitución Política hoy establece que para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y

garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al ya mencionado segundo nivel de transición o kínder. Puntualizó que la reforma en estudio significa un gran avance, pues, por una parte, garantizará el acceso gratuito y el financiamiento fiscal desde el nivel medio mayor, es decir, desde los 3 años, y, por otra, hará obligatoria la educación a partir del kínder.

Enseguida, **el Honorable Senador Larraín, don Carlos,** consultó si se dispone de financiamiento fiscal para estos tramos de la educación.

La Ministra de Educación, señora Schmidt, indicó que hoy sólo se dispone de recursos para kínder y pre kínder. Recalcó que en este momento el hecho de asistir a kínder no es un requisito imperativo para poder cursar primero básico, puntualizando que la obligatoriedad comienza en primero básico y finaliza en cuarto año de enseñanza media.

Complementariamente, **el Honorable Senador Larraín, don Carlos,** preguntó sobre el sentido de la obligación del Estado de promover la educación parvularia.

La Ministra de Educación, señora Schmidt, destacó que promover significa incentivar y motivar a que los menores asistan a los establecimientos que proporcionan esa educación. Por su parte, el hecho de garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición significa que habrá una subvención para que los niños que asistan a kínder lo hagan gratuitamente. Añadió que, según las reglas del proyecto, el Estado financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio mayor.

El Honorable Senador señor Espina destacó los méritos de la iniciativa en estudio, por cuanto conjuga los temas de la obligatoriedad y el financiamiento de la educación parvularia. Precisó que la propuesta central consiste en que el kínder (5 a 6 años) pasa a ser obligatorio y que el pre kínder (4 a 5 años) y el nivel medio mayor (3 a 4 años) quedan financiados.

El Honorable Senador Larraín, don Hernán, recordó el sentido de la enmienda que se introdujo al párrafo cuarto del número 10 del artículo 19 de la Carta Fundamental en el año 2007. Hizo presente que el criterio que allí subyace fue el de respetar el derecho preferente de los padres y el deber de educar a sus hijos, estableciendo, luego, que si los padres desean llevar a sus hijos a establecimientos parvularios desde el nivel medio mayor en adelante, es decir, de 5 a 6 años, contarán con que el Estado les proporcionará el acceso financiado a partir de allí en adelante, hasta cuarto medio.

Recordó que a la época de esa reforma constitucional no había una convicción generalizada en cuanto a la conveniencia de que ese nivel fuera obligatorio. Por ello, se dispuso que el kínder no sería requisito para el ingreso a la educación básica.

Indicó que la reforma en estudio hace obligatorio el kínder y extiende el compromiso financiero del Estado hasta los 3 años, que es el nivel medio mayor. Es decir, se aumenta en dos años la cobertura que el Estado debe proporcionar a los padres que deseen llevar a sus hijos a estos establecimientos.

Hizo presente que en estos últimos años se ha llegado a la convicción de que los niveles que van desde la cuna hasta que el niño llega a primero básico son muy decisivos en la formación de las personas, destacando que si éstas no han tenido acceso a dichos ciclos educativos, la diferencia que se produce con los que sí han asistido genera una diferencia irremontable.

Sostuvo que para que las personas puedan desarrollar su potencial cognitivo, motriz y afectivo, es indispensable que accedan a estos niveles de formación. Añadió que en el caso de los niños de sectores vulnerables, mientras antes comiencen a participar de ellos, mejor será su evolución posterior.

Estimó que la reforma constitucional en estudio se orienta hacia una buena dirección y demostró su satisfacción por el hecho de que el kínder se transforme en obligatorio y que el primer nivel de transición y el nivel medio mayor obliguen al Estado a financiar los requerimientos de los padres.

Luego, se preguntó por qué no pensar también en hacer obligatorio el primer nivel de transición, esto es, de niños entre 4 y 5 años. Declaró que es necesario y oportuno hacerse cargo de la profunda desigualdad que hay en Chile, que nace precisamente en esta etapa de la vida.

Hizo presente que está de acuerdo con la propuesta contenida del proyecto en estudio, por cuanto constituye un gran avance, pero reiteró la idea de hacer obligatorio el pre kínder y comprometer el financiamiento por parte del Estado a partir del nivel medio menor.

Advirtió que desde el punto de vista conceptual, si se quiere atacar la raíz más profunda de la desigualdad en nuestro país, es preciso avanzar en forma decidida en este aspecto.

Igualmente, connotó que este avance favorecerá significativamente a las madres trabajadoras, especialmente en los sectores

rurales de nuestro país. Expresó que respecto de ellas existe un imperativo moral pendiente en cuanto a acercarlas a la igualdad de oportunidades.

La Ministra de Educación, señora Schmidt, opinó que lo dicho por el Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, es tremendamente pertinente y recordó que durante la discusión del presente proyecto se pensó incorporar también el pre kínder como obligatorio.

Manifestó que, sin embargo, la evidencia internacional muestra la conveniencia de establecer la obligatoriedad a partir del kínder y no desde antes.

Informó que, en este aspecto, es de particular importancia la evaluación del niño en cuanto a si aprendió las habilidades que se le enseñan en cada nivel de la enseñanza parvularia. Explicó que si se establece como obligatorio un determinado nivel, se hace también obligatorio hacer las evaluaciones del caso. En esta materia, advirtió, los rangos de diferencia entre los niños son muy grandes y el logro del correspondiente aprendizaje no es necesariamente un asunto de madurez. En consecuencia, explicó que realizar dichas evaluaciones en niveles anteriores al kínder es complejo.

Por estas razones, aseguró que lo pertinente es que la obligatoriedad comience solamente a partir del kínder.

Con todo, aclaró que la reforma propuesta constituye un considerable avance, pues, aparte de establecer la obligatoriedad del kínder, viene a proporcionar financiamiento a la educación parvularia de los niños a partir de los 3 años de edad.

Finalizado el debate relativo a la idea de legislar, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador Walker, don Patricio,** sometió la iniciativa a votación en general.

Ésta resultó aprobada en general por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores, Larraín, don Carlos, Larraín, don Hernán, y Walker, don Patricio, (Presidente).

A continuación, el proyecto fue discutido en particular.

El Honorable Senador Larraín, don Hernán, señaló que aun cuando lo recién aprobado efectivamente constituía un cambio relevante, bien cabía insistir en un logro más audaz e incorporar al nivel medio menor en el financiamiento que el Fisco debe otorgar. Sostuvo que ello es absolutamente coherente con las políticas del Estado orientadas

a proporcionar sala cuna y jardín infantil a los sectores más vulnerables de la población.

Para ese propósito, sugirió reemplazar, en el párrafo cuarto del numeral 10 que se propone, la expresión “nivel medio mayor” por “nivel medio menor”.

La señora Ministra de Educación advirtió que en el nivel medio mayor el porcentaje de niños que asiste a la educación parvularia asciende a un 51%, en tanto que en el nivel medio menor, dicho porcentaje se ubica en el 34%. Estimó que el Estado debe concentrar sus esfuerzos en asegurar la asistencia al nivel medio mayor, antes que a garantizar el acceso universal a un nivel que no ha demostrado empíricamente ser tan beneficioso para el menor.

El Honorable Senador Larraín, don Hernán, informó que conoce estudios según los cuales la fase clave para la formación futura de la persona es entre los 0 y los 3 años. Por lo tanto, se mostró partidario de que el Estado, más que imponer a los padres la obligatoriedad de la asistencia de sus hijos a determinados niveles, asuma un compromiso de financiamiento en relación a la señalada etapa. Reiteró que lo anterior también generará las facilidades que se necesitan para que las mujeres que son madres puedan trabajar.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador Walker, don Patricio, hizo presente que la propuesta antes consignada supone costos que el Estado tendría que asumir. Llamó la atención sobre este particular.

La Ministra de Educación, señora Schmidt, manifestó que, en términos generales, resultaría complejo asegurar el financiamiento a niveles anteriores a los ya considerados.

El Honorable Senador Larraín, don Hernán, destacó que la aprobación de su sugerencia efectivamente implica comprometer recursos del Estado en el financiamiento de este nivel educativo.

Sin embargo, hizo notar que en los últimos tiempos se han hecho esfuerzos financieros significativos en otros niveles de la educación, como por ejemplo, la superior, correspondiente a alumnos que defienden en forma llamativa y pública sus intereses. Afirmó que, por su trascendencia en la vida de las personas, es igualmente pertinente atender al segmento indicado en su proposición, focalizando allí el futuro de nuestros gastos educacionales, pues se trata de una prioridad principal para el destino de Chile como país.

Recordó, además, que en el proyecto el tema del financiamiento queda encomendado a la ley, de manera que el nuevo sistema podrá implementarse de una manera muy gradual, tal como lo prescribe la norma transitoria vigésimoprimera que se propone.

La señora Ministra compartió los criterios expuestos por el Honorable Senador señor Larraín, don Hernán. No obstante, reiteró que le asiste una preocupación en cuanto al foco del financiamiento antes mencionado, en el sentido de que debe tenerse en cuenta el real impacto que tiene en los niños el nivel de educación parvularia que se propone solventar. Recalcó que todo lo concerniente a la educación y su financiamiento siempre es prioritario. Aun así, insistió en que, tratándose de la educación preescolar, deben priorizarse ciertos niveles por sobre otros, tomando en consideración los efectos que cada uno de ellos provoca en los menores.

El Honorable Senador señor Espina preguntó si existiría financiamiento para poder costear el nivel medio menor.

La Ministra de Educación, señora Schmidt, indicó que hoy en día no se dispondría de recursos suficientes para esos fines, agregando que solventar completamente el nivel medio mayor le significa al Estado un presupuesto adicional de entre US $ 200.000.000 y US $ 300.000.000.

Finalizado este análisis, se puso en votación la propuesta del Honorable Senador señor Larraín, don Hernán, consistente en sustituir la mención al "nivel medio mayor" por otra al "nivel medio menor".

El Honorable Senador señor Espina votó en contra. Explicó que con el proyecto en análisis se aumentará la cobertura financiada por el Estado a dos niveles, esto es, a los jardines infantiles (niños mayores de 3 años) y al pre kínder. Ello, dijo, significa un enorme logro, pero también representa un considerable mayor gasto para el Fisco.

Sostuvo que en esta materia debe avanzarse de manera progresiva pero gradual, recordando que la señora Ministra informó expresamente que el Estado no tiene recursos disponibles para ampliar la cobertura a un nuevo nivel. Instó a no generar falsas expectativas en la población a través de leyes o reformas constitucionales que posteriormente se transforman en promesas no cumplidas por falta de financiamiento.

Indicó que al Primer Mandatario y a su Gobierno probablemente les gustaría que se financiara la educación a contar del primer año de vida, que sería lo óptimo. Más aún, prosiguió, el escenario ideal sería contar con una educación gratuita en todos los niveles, excluidas

aquellas familias que cuentan con los recursos necesarios para solventarla. Sin embargo, agregó que en esta materia se debe actuar con responsabilidad ante la ciudadanía, en términos de no adoptar medidas que no cuenten con recursos asegurados. Destacó que lo planteado por el Gobierno en esta iniciativa es lo correcto, pues se establece el kínder como obligatorio, lo que representa un gran paso, además de aumentarse el financiamiento en dos niveles, lo que significa un avance consolidado muy notable.

El Honorable Senador Larraín, don Hernán, votó a favor de la propuesta por las razones señaladas precedentemente. Reiteró que considera fundamental extender progresivamente el financiamiento de la educación parvularia hacia la más temprana edad, porque mientras más tarde se otorgue este tipo de apoyo en la formación del niño, mayores serán las desigualdades que se produzcan en el futuro. Agregó que la indicación también favorece la integración de la mujer al trabajo y ayuda a priorizar el gasto educacional, orientándolo hacia donde se encuentra la mayor demanda y prioridad social.

Expuso que desde el punto de vista de los recursos, no debe perderse de vista que la reforma constitucional en estudio prevé una aplicación gradual, pues dispone que la ley definirá la forma en que se hará. Hizo notar que hoy en día el kínder se encuentra financiado, por lo que transformarlo en obligatorio no significará un mayor gasto. Sostuvo que el hecho de agregar el nivel medio menor es perfectamente viable desde el punto de vista financiero, considerando el tamaño del presupuesto del Ministerio de Educación.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador Walker, don Patricio, puso de relieve que la evidencia empírica prueba que la posibilidad de acceder a la enseñanza pre básica en etapas tempranas influye en las habilidades cognitivas de la persona de manera sustantiva. Asimismo, valoró la iniciativa del Gobierno en cuanto a pretender cubrir el 49 por ciento de la población que debiera cursar kínder y a avanzar hacia los niveles de cobertura que tienen los países de la OCDE.

Igualmente, opinó que es oportuno aprovechar la oportunidad de legislar sobre esta materia pues no son frecuentes las oportunidades de conocer reformas constitucionales como la que se estudia.

En definitiva, votó a favor de la indicación, considerando que si bien el hecho de cubrir el nivel parvulario de los 3 a los 4 años significa un gran avance, procede hacer un esfuerzo aún mayor y abarcar también el segmento que va de los 2 a los 3 años de edad.

En consecuencia, la modificación propuesta quedó aprobada por 2 votos a favor y 1 en contra. Votaron

favorablemente los Honorables Senadores señores Larraín, don Hernán, y Walker, don Patricio. En contra lo hizo el Honorable Senador señor Espina.

- - -

MODIFICACIONES PROPUESTAS

En mérito de los acuerdos recién consignados, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os propone acoger el texto despachado en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados con las siguientes enmiendas:

Artículo único

Número 1

Sustitúyese, en el párrafo cuarto del numeral 10 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, la expresión “nivel medio mayor” por “nivel medio menor”.

Número 2

Reemplázase, en la disposición vigésimoprimera transitoria que se propone, la expresión “nivel medio mayor” por “nivel medio menor”.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

De acogerse las enmiendas aprobadas por vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el texto de la iniciativa quedaría como sigue:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República:

1) Reemplázase el inciso cuarto del numeral 10° del artículo 19 por el siguiente:

“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.”.

2) Reemplázase la disposición vigésimoprimera transitoria por la siguiente:

“VIGÉSIMOPRIMERA.- La reforma introducida en el numeral 10º del artículo 19, que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y el deber del Estado de financiar un sistema gratuito a partir del **nivel medio menor**, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores, entrará en vigencia gradualmente, en la forma que disponga la ley.”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 14 de agosto de 2013, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Alberto Espina Otero, Hernán Larraín Fernández, Carlos Larraín Peña y Patricio Walker Prieto (Presidente).

Sala de la Comisión, a 1 de octubre de 2013.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, EN SEGUNDO TRÁMITE, QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DEL SEGUNDO NIVEL DE TRANSICIÓN Y CREA UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO GRATUITO DESDE EL NIVEL MEDIO MAYOR
Boletín N° 8.997-07

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: la iniciativa modifica el numeral 10 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, referido al derecho a la educación, con el objetivo de hacer obligatorio el segundo nivel de transición de la educación parvularia, esto es, de niños de 5 a 6 años, con lo que se incrementará a 13 años la educación obligatoria en nuestro país. Asimismo, en concordancia con el rol obligatorio del Estado en cuanto a promover la educación parvularia, dispone que se financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, es decir, al que corresponde a niños de 2 a 3 años de edad. Igualmente, el proyecto contempla una disposición transitoria que establece que esta reforma constitucional entrará en vigencia gradualmente, en la forma que disponga la ley.

II. ACUERDOS: aprobado en general, unanimidad, 3 X 0, y en particular, mayoría, 2 X 1.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único, compuesto por dos numerales.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: el proyecto incide en el Capítulo III de la Constitución Política, sobre Derechos y Deberes Constitucionales. En consecuencia, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 127 de la Carta Fundamental, requiere, para su aprobación, del voto favorable de los dos tercios de los señores Senadores en ejercicio.

V. URGENCIA: suma, a contar del 1 de octubre de 2013.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República presentado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por 101 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención.

IX. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 30 de julio de 2013.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, discusión en general y en particular, a la vez.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O SE RELACIONAN CON LA MATERIA:
- Constitución Política de la República, artículos 19, número 10, y disposición transitoria vigésima primera.
- Decreto N° 315, del Ministerio de Educación, de 2011, que reglamenta los requisitos de adquisición, mantención y pérdida del reconocimiento oficial del Estado a los establecimientos educacionales de educación parvularia, básica y media, particularmente el inciso tercero de su artículo 5°, que contempla los niveles que integran la educación parvularia.

Valparaíso, 1 de octubre de 2013.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Abogada Secretaria