

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,
JUSTICIA Y REGLAMENTO,**
recaído en dos proyectos de reforma
constitucional, en primer trámite, que
establecen la obligatoriedad de la
educación parvularia en su segundo
nivel de transición.

BOLETINES N° 3.682-07 y 1.737-07

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros los proyectos de reforma constitucional de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciados en dos Mociones, la primera de los Honorables Senadores señores Jaime Naranjo y Carlos Ominami, que establece la obligatoriedad y gratuidad del segundo nivel de transición de la educación parvularia (Boletín N° 3.682-07), y la segunda, de los Honorables Senadores señora Frei y señores Ruiz-Ezquide y Páez, y de los Ex Senadores señores Díaz y Hormazábal, que sustituye el inciso cuarto del número 10° del artículo 19 de la Carta Fundamental, estableciendo la obligatoriedad de la educación pre-básica (Boletín N° 1.737-07).

Se deja constancia que el artículo único que se propone incide en el Capítulo III de la Carta Fundamental, por lo que debe ser aprobado por los dos tercios de los Honorables señores Senadores en ejercicio.

Asimismo, se pone de manifiesto que la Comisión acordó tratar en forma conjunta ambas Mociones y que, no obstante ser éstas de artículo único, las estudió y aprobó únicamente en general.

- - - - -

ANTECEDENTES

1.- Objetivos fundamentales de las iniciativas

Ambos proyectos de reforma constitucional tienen por objetivo establecer la obligatoriedad de la enseñanza parvularia. Uno de ellos la propone para el nivel denominado “de transición”, en tanto que la otra la sugiere para el “segundo nivel de transición”, esto es, los niños y niñas con cinco años cumplidos a la fecha que determine el Ministerio de Educación, según lo dispuesto en el artículo 7° del D.F.L N° 2, de 1996, de ese Ministerio, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales. Para ello, las Mociones modifican el número 10° del artículo 19 de la Constitución Política.

2.- Mociones

La primera Moción, de los Honorables Senadores señora Frei y señores Ruiz-Ezquide y Páez, y de los Ex Senadores señores Díaz y Hormazábal (Boletín N° 1.737-07), inicia un proyecto de reforma constitucional que sustituye el inciso cuarto del número 10° del artículo 19 de la Carta Fundamental, estableciendo la obligatoriedad de la educación pre-básica, en el nivel conocido como de “transición”. Sostiene que es importante estimular el desarrollo intelectual, físico y social de los niños desde temprana edad, de manera que su ingreso a la vida escolar en la enseñanza básica se lleve a cabo en forma armónica.

Establece que es ventajoso incorporar en la educación pre-básica a las nuevas generaciones, implementando la obligatoriedad de este nivel dentro del sistema de educación pública para los sectores de la población que, por razones económicas o de lejanía, no tienen acceso a ella.

Propone un artículo único que sustituye, en el inciso cuarto del número 10° del artículo 19, la palabra “básica” por las expresiones “pre-básicas nivel transición y básica”.

La segunda Moción, de los Honorables Senadores señores Naranjo y Ominami, contenida en el Boletín N° 3.682-07, dispone la obligatoriedad y gratuidad del segundo nivel de transición de la educación parvularia. Indica que el acceso a la educación es uno de los principales instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas, de modo que, junto a sus familias, puedan romper el círculo de la pobreza.

Expresa que los diversos gobiernos democráticos han ido generando las condiciones para que la educación sea cada vez más accesible para todos los sectores de nuestra población.

Recuerda que en 1860 se sentaron las bases del sistema público de educación del nivel básico. Agrega que el 20 de agosto de 1920 se promulgó Ley de Educación Primaria Obligatoria, que estableció la obligatoriedad de los niños de concurrir a las escuelas durante cuatro años, situación que aumentó, en 1929, a seis años y posteriormente, a ocho años al ampliarse la enseñanza básica hasta 8º grado.

Añade que, en mayo de 2003, como una forma de responder a los nuevos desafíos de la modernidad, nuestro país estableció constitucionalmente la enseñanza media obligatoria y gratuita. De este modo, acota, la obligatoriedad de doce años de educación para los niños y niñas de nuestro país se inscribe dentro de una reforma educacional destinada al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, que, entre otras cosas, ha implicado el establecimiento de la Jornada Escolar Completa, la implementación de diversos programas como el “Liceo para Todos”, y el aumento progresivo de la cobertura de la educación parvularia en sus diversos niveles.

Explica la Moción que uno de los hechos que ha tenido mayor impacto en las últimas décadas sobre el sistema educacional ha sido el aumento explosivo de las matrículas a nivel de la educación parvularia, ya que mientras en 1960, sólo el 2% de los niños tenía acceso a este tipo de educación, en 1966 este porcentaje había aumentado a un 26%, siendo hoy más de 500 mil menores los que asisten a algunos de sus distintos niveles.

Destaca que el gran desarrollo de la educación parvularia se debe, entre otras cosas, a los cambios que ha sufrido la organización familiar, ya que, en la actualidad, ambos padres desarrollan actividades laborales dejando a sus hijos al cuidado de terceros; a la toma de conciencia de la importancia que tiene para el desarrollo de los menores el que asistan a un jardín infantil, y a la preocupación del Estado por responder a estos requerimientos.

Señala la Moción que en octubre de 1999 se modificó la Constitución Política de la República, estableciendo en su artículo 19, número 10º, inciso cuarto, que “El Estado promoverá la educación parvularia.”.

Luego, manifiesta que la ampliación de la cobertura de la educación parvularia implica, en última instancia, el goce de un derecho y el otorgamiento de un beneficio que el Estado chileno debe garantizar, más aún cuando su acceso se ve limitado por motivos económicos. En efecto, los padres de alrededor del 50% de los menores que asisten a un jardín infantil pertenecen al quintil de mayores recursos; en el caso del quintil más pobre, sólo lo hace el 23%.

Afirma que, en este contexto, se hace necesario avanzar hacia la universalización de la atención educativa para los párvulos de entre 5 a 6 años, es decir, aquellos que pertenecen al segundo nivel de transición, cuyas matrículas durante el año 2002, alcanzaban alrededor de 275.000 menores, considerando que, según el Censo del mismo año, la población infantil entre 5 a 6 años alcanzaba a 557.352 niños.

Agrega que diversos estudios consideran una desventaja para los niños que ingresan al primer año de enseñanza básica el hecho de no haber asistido previamente a un jardín infantil, ya que a éstos se les entregan diversas destrezas y habilidades que les permiten una mejor adaptación y aprendizaje al iniciar sus estudios.

Indica que los especialistas concuerdan en que estos primeros años de estudios son muy importantes en el desarrollo cognoscitivo de los menores. En efecto, estudios recientes de las neurociencias sobre la infancia temprana indican que en esta etapa (5 a 6 años) se desarrollan procesos neurofisiológicos que configuran las conexiones y funciones cerebrales a niveles de velocidad y eficiencia de tal rapidez, que no vuelven a ser alcanzados en el resto de sus vidas. Este desarrollo no sólo es el resultado del despliegue de procesos biológicos genéticamente determinados, sino que es también el fruto de experiencias físicas, cognitivas y socio-emocionales.

Añade que, por lo anterior, los cimientos de la desigualdad educativa se gestan en la infancia. De este modo, plantea que extender la escolaridad es una consecuencia lógica y necesaria de la transformación del sistema educativo chileno. Expresa la Moción que garantizar trece años de acceso y permanencia en el sistema educativo representa la continuidad histórica del esfuerzo de generaciones por ampliar las oportunidades en un sistema en continua expansión.

Concluye manifestando que lo anterior no es un camino fácil, ya que la obligatoriedad puede ser un mecanismo ineficaz si no se dan las condiciones para hacerla efectiva.

Sobre la base de tales razones, la Moción propone agregar a la Constitución Política de la República en su artículo 19, numeral 10º, párrafo quinto, antes de las palabras “La educación básica”, lo siguiente: “La educación parvularia en su segundo nivel de transición, ”.

3.- Antecedentes Legales

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

Artículo 19

La Constitución 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.

El Estado promoverá la educación parvularia.

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; “.

LEY N° 18.962, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA

Artículo 2°

Dispone que la educación es el proceso permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en nuestra identidad nacional, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable y activa en la comunidad.

Su inciso segundo declara que la educación es un derecho de todas las personas. Corresponde, preferentemente, a los padres de familia el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho; y, en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

A continuación, preceptúa que el embarazo y la maternidad no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel. Estos últimos deberán, además, otorgar las facilidades académicas del caso.

Establece también, como deber del Estado, el de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, en especial la educación parvularia, y promover el estudio y conocimiento de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, fomentar la paz, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística, la práctica del deporte y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Sanciona las infracciones a lo dispuesto en el inciso tercero precedente con multas de hasta 50 unidades tributarias mensuales, las que podrán doblarse en caso de reincidencia.

Artículo 6° bis

Define la educación parvularia como el nivel educativo que atiende integralmente niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la enseñanza básica, sin constituir antecedente obligatorio para ésta. Dispone que su propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente, aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora.

Agrega que la educación parvularia no exige requisitos mínimos para acceder a ella, ni permite establecer diferencias arbitrarias.

Artículo 21 bis

Fija los requisitos para alcanzar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza parvularia.

Son los siguientes:

- a) Tener un sostenedor que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 21 precedente y que no haya sido condenado a pena aflictiva;
- b) Tener un proyecto educativo que tenga como referente las Bases Curriculares de la Educación Parvularia elaboradas por el Ministerio de Educación;
- c) Contar con el personal idóneo y calificado;
- d) Disponer del mobiliario, equipamiento y material didáctico necesario, de acuerdo con los niveles de atención respecto de los cuales solicite reconocimiento, y
- e) Acreditar que el local en el cual funciona el establecimiento, cumple con las normas de general aplicación previamente establecidas.

Los requisitos contemplados en las letras c) y d), serán reglamentados mediante decreto supremo del Ministerio de Educación.

D.F.L N° 2, DE 1998, DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, QUE FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL D.F.L N° 2, DE 1996, SOBRE SUBVENCIÓN DEL ESTADO A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

Artículo 7°

Establece que los párvulos de 2° Nivel de Transición deberán tener, a lo menos, cinco años cumplidos a la fecha que determine el Ministerio de Educación y serán considerados alumnos para los efectos de la presente ley.

- - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El Honorable Senador señor Ruiz-Esquide, autor de una de las iniciativas en estudio, expresó que en países europeos, así como en Estados Unidos y Canadá, se han realizado estudios que demuestran que la mayor permeabilidad del cerebro del niño se produce durante los tres últimos meses de gestación dentro del útero materno, y que su mayor potencialidad la alcanza entre los 5 y 6 años de edad, fase clave y determinante para su rendimiento futuro.

Agregó que si se compara el rendimiento de la prueba SIMCE de 8° básico entre dos niños, uno de los cuales ha tenido educación parvularia y el otro no, el resultado favorece al primero de ellos, de manera que, a su parecer, si se implementa la obligatoriedad de la educación parvularia en su segundo nivel de transición se obviaría este problema de desigualdad, otorgándose las mismas posibilidades de desarrollo a todos los niños del país.

Hizo presente que, en la actualidad, sólo entre un 35% al 40% de los niños tiene acceso a este nivel de educación parvularia.

Señaló que los esfuerzos dispuestos para implementar una buena educación básica, media y universitaria quedan trancos si no se cuenta con una educación parvularia obligatoria. Añadió que tal trascendencia tiene este tema que ha sido incluido en los programas gubernamentales de todos los candidatos que competirán en la próxima elección presidencial.

Advirtió, finalmente, que por ser ésta una reforma constitucional, no requiere de una discusión o aprobación previa de disponibilidad de recursos económicos por parte del Ejecutivo, ya que sólo más adelante, cuando ésta se ponga en práctica, se hará necesario contar con los fondos del caso.

El Honorable Senador señor Prokurica señaló que apoyaba el planteamiento del Honorable Senador señor Ruiz-Esquide, asistiéndole, sin embargo, dudas respecto de la disponibilidad de fondos para la implementación de esta reforma. Manifestó que si se consideran los porcentajes expuestos por el citado señor Senador, en orden a que alrededor del 40% de los niños gozan de educación parvularia en su nivel de transición, faltaría, por ende, incluir en ella a casi la mitad de los menores con sus consiguientes costos.

El Honorable Senador señor Cariola concordó con la importancia de esta reforma constitucional, cuyo objetivo consideró mucho más importante que su financiamiento. Hizo presente, además, que se deberá poner especial cuidado en el lenguaje que se utilice en su redacción para especificar qué nivel de educación parvularia se desea hacer obligatorio, ya que esta terminología corresponde a conceptos técnicos que tienen implicancias y alcances específicos.

El Honorable Senador señor Ruiz-Esquide acotó que la Ley Orgánica de Enseñanza y el D.F.L N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, utilizan el término de “educación parvularia” y “2° nivel de transición”. Acotó que la intención de la reforma es hacer obligatorio sólo el señalado segundo nivel de transición.

El Honorable Senador señor Viera-Gallo estimó conveniente agregar al proyecto una norma transitoria que establezca un plazo dentro del cual se implemente todo lo necesario para dar cabal cumplimiento a este mandato constitucional que torna obligatoria la educación parvularia en su segundo nivel de transición, de manera de disponer de un período adecuado para ocuparse de los respectivos fondos.

El Honorable Senador señor Ruiz-Esquide manifestó que, como autor de una de las Mociones en estudio, concordaba con el señalado artículo transitorio.

Finalizado el debate, los miembros de la Comisión resolvieron dar su aprobación en general a ambas Mociones, acordando una redacción única para ellas. En ésta, se acordó proponer la obligatoriedad del denominado segundo nivel de transición de la educación parvularia, que, como se ha dicho, corresponde a la fase inmediatamente anterior al ingreso a la educación básica. Se dejó constancia, además, que durante el trámite de discusión particular podrán introducirse a este texto los perfeccionamientos del caso, a través de las indicaciones que puedan presentarse.

Lo anterior fue acordado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Cariola, Chadwick, Prokurica, Ruiz-Esquide y Viera-Gallo.

- - - - -

En mérito del acuerdo precedentemente consignado, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os propone aprobar, en general, el siguiente texto:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Antepónese, en el párrafo quinto del número 10° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, la expresión: “La educación parvularia en su segundo nivel de transición”, seguida de una coma (,), reemplazándose la letra “L” mayúscula del artículo “La” con el que se inicia el referido párrafo, por una letra “l” minúscula.”.

- - - - -

Acordado en sesión celebrada el día 19 de octubre de 2005, con asistencia de los Honorables Senadores señores José Antonio Viera-Gallo Quesney (Presidente), Marco Cariola Barroilhet, Andrés Chadwick Piñera, Baldo Prokurica Prokurica y Mariano Ruiz-Esquide Jara.

Sala de la Comisión, a 21 de octubre de 2005.

NORA VILLAVICENCIO GONZÁLEZ
Secretario de la Comisión

RESÚMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en dos proyectos de reforma constitucional, en primer trámite, que establecen la obligatoriedad de ciertos niveles de la educación parvularia. (Boletines N° 1.737-07 y 3.682-07)

-
- I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Establecer la obligatoriedad y gratuidad de la educación parvularia en su 2° nivel de transición, propendiendo así a la igualdad de oportunidades y al fortalecimiento del proceso de aprendizaje de los niños en su primera etapa de desarrollo.
- II. ACUERDOS:** El proyecto fue aprobado en general por la unanimidad de los miembros de la Comisión. **(5x0)**
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de un artículo único.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** El artículo único del proyecto debe aprobarse con el voto favorable de los dos tercios de los señores Senadores en ejercicio, por incidir en el Capítulo III de la Carta Fundamental.
- V. URGENCIA:** No tiene.
-
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Moción de los Honorables Senadores señora Frei y señores Ruiz-Ezquide y Páez y de los Ex Senadores señores Díaz y Hormazábal, que sustituye el inciso cuarto del N° 10° del artículo 19 de la Carta Fundamental, estableciendo la obligatoriedad de la educación pre-básica (Boletín N° 1.737-07) y Moción de los Honorables Senadores señores Naranjo y Ominami, que establece la obligatoriedad y gratuidad del segundo nivel de transición de la educación parvularia (Boletín N° 3.682-07).
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite constitucional.
- VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 8 de noviembre de 1995 (Boletín N° 1737.07) y 5 de octubre de 2004 (Boletín N° 3682-07).
- IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe, aprobación en general.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- 1) La Constitución Política de la República.
- 2) Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza.
- 3) D.F.L N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L N° 2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

Valparaíso, a 21 de octubre de 2005.

Nora Villavicencio González
Secretario de la Comisión

ÍNDICE

Constancias reglamentarias	1
Objetivos fundamentales de las iniciativas	2
Mociones	2
Antecedentes legales	5
Discusión en general	8
Texto del proyecto de reforma constitucional	10
Resumen Ejecutivo	11