

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA OBLIGATORIEDAD DEL SEGUNDO NIVEL DE TRANSICIÓN DE EDUCACIÓN PARVULARIA.

Santiago, 12 de septiembre de 2018.

M E N S A J E N° 124-366/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. LA
PRESIDENTA
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que modifica el DFL N°2 de 2009, del Ministerio de Educación, con el objeto de establecer la obligatoriedad del segundo nivel de transición.

I.

ANTECEDENTES

En las últimas décadas, nuestro país ha iniciado un camino para consolidar a la educación parvularia como un nivel fundamental del proceso educativo.

Así, desde la década de los 70, nuestro país cuenta con dos grandes proveedores de educación parvularia financiada con aportes del Estado para niños provenientes de familias vulnerables, la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Integra. Posteriormente, en 1999, se modifica nuestra Carta Fundamental, estableciendo la obligación del Estado de promover la educación parvularia; en 2003, la ley

N°19.864 modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, reconociendo a la educación parvularia como un nivel educativo; y en 2007, la ley N° 20.162 establece el acceso gratuito y universal al segundo nivel de transición. En el año 2008, se avanza hacia la universalización de la subvención para el primer nivel de transición y, en 2009, se crea el programa Chile Crece Contigo, que asegura educación parvularia gratuita a todos los niños pertenecientes a las familias del 60% más vulnerable.

Asimismo, surge la necesidad de contar con una nueva institucionalidad para el segundo nivel de transición. De esta forma, la ley N° 20.835, de 2015, crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, con el objeto de colaborar en la elaboración, coordinación, aplicación y evaluación de políticas y programas en materias destinadas al desarrollo y promoción de la educación parvularia. Junto con esto, se crea la Intendencia de Educación Parvularia en la Superintendencia de Educación, cuya función es elaborar y proponer los criterios técnicos, de acuerdo con la alta especialidad del nivel, que orienten la función fiscalizadora de la Superintendencia de Educación respecto de los establecimientos que la imparten.

Estos importantes avances se justifican por la existencia de un consenso en torno a que la primera infancia constituye una etapa fundamental en la evolución del ser humano, donde el desarrollo cerebral está marcado fuertemente por las experiencias en su entorno familiar y educativo (Lareau, 2011). Es más, las interacciones tempranas de calidad pueden ser importantes herramientas para reducir las brechas tanto cognitivas como otras, que ya se manifiestan en estos primeros años, y que tienden a perdurar en el tiempo (Berlinski et al., 2009; Cunha y Heckman, 2007).

En relación a lo anterior, la educación parvularia de calidad trae efectos positivos en el desarrollo futuro de un niño, especialmente para quienes provienen de

hogares más vulnerables. Intervenciones tempranas basadas en interacciones estables y sensibles que enriquecen el proceso de aprendizaje durante los primeros años de vida, contribuyen a un desarrollo integral y adecuado, disminuyendo significativamente las brechas que se producen desde la cuna. Así, la educación parvularia juega un papel crucial en la transformación de la sociedad, permitiendo que el origen socioeconómico no sea determinante en la trayectoria educativa.

A pesar de la abundante evidencia científica, en nuestro país uno de los mayores obstáculos para atraer a más niños a la educación parvularia es de carácter cultural. Según la encuesta Casen 2017, un 62% de los encuestados con hijos entre 4 y 5 años señala no enviarlos a la educación parvularia pues lo cuidan en el hogar; en tanto que un 10% responde que no le parece necesario que asistan a esa edad. Consistente con la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI 2012), la mayoría de las familias en nuestro país percibe la educación parvularia como un servicio de cuidado y no como uno educativo. Esta creencia es más fuerte en las familias de escasos recursos, afectando las oportunidades futuras de estos niños.

En cuanto a cobertura, en segundo nivel de transición podemos destacar un alza significativa, pero que merece ser reforzada. Según la encuesta CASEN 2017, en los dos quintiles más altos de ingreso se alcanzó una cobertura de 97% en tanto que en los dos de más bajos ingresos, se logra un 95%. Esto significa que niños en edad de asistir a kínder no lo están haciendo. La mayoría se concentra en los sectores más vulnerables de la población, principalmente, debido a la falta de conocimiento de la importancia de este nivel educativo. Esta percepción de la educación parvularia es nuestro principal obstáculo y necesita con urgencia ser abordado.

La experiencia comparada ya ha realizado los esfuerzos por exigir y fomentar la educación parvularia. En este

sentido, en países de la OCDE como Alemania, Países Bajos y Reino Unido, el segundo nivel de transición es obligatorio. Por otra parte, países de nuestra región, como es el caso de Brasil, Perú y Colombia, exigen este nivel educativo en rango constitucional.

En esta misma línea y constituyendo un nuevo hito histórico en materia de educación parvularia, en 2013 se promulga la ley N° 20.710, de reforma constitucional, con el objeto de hacer obligatorio el segundo nivel de transición de la educación parvularia, esto es, niños de 5 a 6 años, modificándose el inciso cuarto del numeral 10 del artículo 19 de la Carta Fundamental, señalando que "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."

Esta reforma vino a modificar la percepción que hemos señalado previamente, dando una señal política inconfundible sobre la importancia que tiene la educación parvularia en la primera infancia, estableciendo el segundo nivel de transición obligatorio, aumentando así a 13 años la educación obligatoria.

El presente proyecto de ley tiene por objeto cumplir e implementar dicha reforma constitucional que hizo obligatorio el segundo nivel de transición, añadiendo un año obligatorio al ciclo educativo de nuestros niños.

Se concretan así, los múltiples anhelos de entregarles, sin excepción, una educación temprana de calidad, que les permita el máximo despliegue de sus potencialidades para contribuir al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto consta de un artículo único permanente y dos artículos transitorios.

El artículo permanente modifica el decreto con fuerza de ley N° 2 de 2009, del Ministerio de Educación, adecuando sus normas para hacer exigible la obligatoriedad del segundo nivel de transición, constituyéndose en antecedente necesario para ingresar al primer año de educación básica. Asimismo, con el objeto de regular la validación de aprendizajes desarrollados al margen del sistema formal y la convalidación de estudios cursados en el extranjero correspondientes a este nivel, se modifica el artículo 41 del cuerpo legal citado, entregando a la potestad reglamentaria la regulación de esta materia, tal como en el caso de la educación básica y media.

Los artículos transitorios se refieren al financiamiento del proyecto y a la fecha en que la presente ley entrará en vigencia.

En mérito de lo expuesto, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 2 de 2009 del Ministerio de Educación que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley N° 1 de 2005:

1) Modifícase el artículo 4° de la siguiente forma:

a) Reemplázase en el inciso tercero la frase “sin que éstos constituyan requisitos para el ingreso a la educación básica” por la siguiente oración: “siendo, solo este último, obligatorio para el ingreso a la educación básica”.

b) Sustitúyase al principio del inciso cuarto la frase “La educación básica” por “El segundo nivel de transición de educación parvularia, la educación básica”.

2) Reemplázase en el artículo 18, la frase "sin constituir antecedente obligatorio para ésta" por la siguiente "constituyendo solo el segundo nivel de transición antecedente obligatorio para ésta".

3) Sustituyáse en el inciso primero del artículo 25 la frase "La educación parvularia no tendrá una duración obligatoria" por la siguiente "En la educación parvularia solo el segundo nivel de transición tendrá una duración obligatoria de un año".

4) Reemplázase el inciso primero del artículo 26 por el siguiente "La educación parvularia no exige requisitos mínimos para acceder a ella, y solo el segundo nivel de transición constituirá antecedente obligatorio para ingresar a la educación básica."

5) Agrégase en el artículo 27 antes de la expresión "a la educación básica" la siguiente oración "al segundo nivel de transición de educación parvularia será de cinco años,".

6) Reemplázase en el artículo 28 la frase "Sin que constituya un antecedente obligatorio para la educación básica, la educación" por "La educación".

7) Intercálase en el inciso quinto del artículo 31, entre las palabras "elaborar" y "planes", la frase "programas de estudios de educación parvularia y".

8) Intercálase en el inciso primero del artículo 40 entre la palabra "educación" y la palabra "básica", la expresión "parvularia,".

9) Intercálase en el inciso primero del artículo 41, a continuación de la frase "los estudios equivalentes", la siguiente expresión: "al segundo nivel de transición de educación parvularia,".

10) Intercálase en el literal c) del artículo 86 entre la palabra "Aprobar" y "los" la frase "los programas de estudios de educación parvularia y".

Disposiciones transitorias

Artículo primero.- El mayor gasto fiscal que irroque 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.

Artículo segundo.- El requisito de cursar el segundo nivel de transición de educación parvularia para el ingreso a la educación básica será exigible a partir del año escolar subsiguiente al de la fecha de publicación de esta ley, si la publicación se realiza entre el 1 de enero y el 30 de junio de un determinado año.

Si la publicación se realiza con posterioridad a esa fecha, el requisito será exigible a partir del año inmediatamente siguiente al año escolar referido en el inciso anterior."

Dios guarde a V.E.

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

MARCELA CUBILLOS SIGALL
Ministra de Educación



Ministerio de Hacienda
 Dirección de Presupuestos
 Reg. 134 GG
 Reg. 512 UU
 I.F. N°162 / 13.09.2018

Informe Financiero

Proyecto de Ley que modifica la Ley General de Educación con el objeto de establecer la obligatoriedad del segundo nivel de transición de educación parvularia

Mensaje N° 124-366

I. Antecedentes

En cumplimiento del mandato constitucional, este proyecto de ley modifica el decreto con fuerza de ley N° 2 de 2009, del Ministerio de Educación, adecuando sus normas a la implementación del segundo nivel de transición ("Kínder") como obligatorio y, por tanto, constituyéndose como antecedente necesario para ingresar al primer año de educación básica.

Según la encuesta CASEN del año 2017, en los dos quintiles más altos de ingreso se alcanza una cobertura de 97% para este nivel, en tanto que, en los dos de más bajos ingresos, se logra un 95%. Se estima que la población no cubierta serían 6.350 niños y niñas, los cuales potencialmente se incorporarían todos los años, de forma regular, a este nivel educacional. Este proyecto, por un lado, consagra lo que en la práctica ya está extendido en la población objetivo; pero, por otro lado, evalúa el potencial gasto fiscal asociado a incluir a niños y niñas que no estarían asistiendo regularmente a kínder.

Este informe considera un escenario potencial debido a que existen razones de aplicación complejas de evaluar. Algunas de estas razones se refieren a lo difícil de abarcar, en su magnitud total, a los individuos afectados por esta política, y a las restricciones o preferencias familiares exhibidas históricamente en el sistema educacional chileno. Estos elementos pueden derivar en la no asistencia de niños y niñas al segundo nivel de transición de educación parvularia, aun cuando esta sea obligatoria, tal como ya ocurre en Chile en algunos niveles de educación básica¹. Esto también se condice con la evidencia internacional: incluso en países desarrollados, las tasas de asistencia para

¹ Según datos del documento "Indicadores de la educación en Chile 2010-2016" (Ministerio de Educación de Chile, 2018), la tasa de matrícula por edad simple para primero básico, que es obligatorio y corresponde a los 6 años de edad, bordeaba el 97% el año 2016.



Ministerio de Hacienda
 Dirección de Presupuestos
 Reg. 134 GG
 Reg. 512 UU
 I.F. N°162 / 13.09.2018

estos niveles son menores al 100%².

En el primer artículo del proyecto se realizan todas las modificaciones necesarias para que el segundo nivel de transición de educación parvularia se haga obligatorio. El resto del proyecto de ley explicita las adecuaciones para que la obligatoriedad se lleve a cabo, considerando los temas presupuestarios y la fecha de vigencia de este proceso. Sobre la transitoriedad, el proyecto contempla que el requisito de cursar el segundo nivel de transición de educación parvularia para el ingreso a la educación básica será exigible a partir del año escolar subsiguiente al de la fecha de publicación de esta ley, si la publicación se realiza entre el 1 de enero y el 30 de junio de un determinado año. Si la publicación se realiza con posterioridad a esa fecha, el requisito será exigible a partir del año inmediatamente siguiente al año escolar referido en la frase anterior.

II. Efecto del proyecto de ley sobre el Presupuesto Fiscal

Debido a lo descrito anteriormente, este proyecto podría tener un potencial mayor gasto fiscal, asociado a los siguientes conceptos:

- i) Subvenciones educacionales
- ii) Programa de Alimentación Escolar
- iii) Nuevos Educadores
- iv) Nueva Infraestructura

Por concepto de Subvenciones y Alimentación Escolar, se considera el potencial aumento de niños y niñas que formarían parte del grupo regular que acude a los establecimientos. Del total (6.350), se estima que el 80% asistirá a jornada escolar completa. La Tabla 1 desagrega estos conceptos, por lo cuales se alcanza un gasto promedio de \$143.523 mensual por niño³:

² Ver "Does pre-primary education reach those who need it most?" (*PISA in Focus*, OECD, 2014).

³ Este monto considera un gasto mensual promedio para los 12 meses del año, a pesar de que algunos ítems irrogan gasto fiscal solo 10 meses al año. Además, es importante considerar que este mayor gasto por niño es incremental y complementario a los gastos que los establecimientos ya reciben.



Ministerio de Hacienda
 Dirección de Presupuestos
 Reg. 134 GG
 Reg. 512 UU
 I.F. N°162 / 13.09.2018

Tabla 1: Gasto presupuestario anual por Subvención y Alimentación (\$ miles, año 2018)

Concepto	En régimen
Por incremento de matrícula	
Subvenciones educacionales	\$ 9.198.047
P. Alimentación Escolar	\$ 1.741.842

Por concepto de los nuevos educadores necesarios, se ha estimado que, del incremento de matrícula, algunos de los niños y niñas pueden asistir a establecimientos con capacidad disponible, otros pueden asistir a establecimientos con media jornada escolar y un último grupo necesitará nueva infraestructura y educadores. Por lo tanto, el potencial mayor gasto correspondiente a estos nuevos educadores se estima considerando estos aspectos⁴, según la siguiente tabla:

Tabla 2: Gasto presupuestario anual por nuevos educadores (\$ miles, año 2018)

Concepto	En régimen
Por incremento de educadores a media jornada y jornada completa	
Nuevos educadores	\$ 444.891

Por concepto de la nueva infraestructura, según la cantidad de niños y niñas que la necesitarían y tomando en cuenta las ubicaciones geográficas, se estimó un potencial número máximo de nuevas salas por construir. En caso que fuera necesario construir este número de salas en establecimientos municipales o dependientes de Servicios Locales de Educación, los recursos actuales contemplados para fines de infraestructura que distribuye la Dirección de Educación Pública son suficientes para hacer frente a esta necesidad, **por lo que no irrogaría un mayor gasto fiscal**. El presupuesto máximo asociado a este concepto, y para el cual se incurriría por una sola vez, se muestra en la siguiente tabla:

⁴ Se estima la necesidad de contar con 25 nuevos educadores en jornada completa y 111 en media jornada.



Ministerio de Hacienda
 Dirección de Presupuestos
 Reg. 134 GG
 Reg. 512 UU
 I.F. N°162 / 13.09.2018

Tabla 3: Presupuesto por nueva infraestructura (\$ miles, año 2018)

Concepto	Año 1
Por incremento de salas	
Nueva infraestructura	\$ 1.182.349

La información disponible no posibilita precisar cuándo se alcanzará el régimen. Esto va en concordancia con lo explicitado en el apartado de antecedentes, en el cual se da cuenta que la mayoría de los niños y niñas ya asisten a este nivel educativo, y que el gasto está considerado como potencial en caso de abarcar la totalidad de la población objetivo.

El potencial mayor gasto fiscal que irrogue 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 del Tesoro Público.



Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos
Reg. 134 GG
Reg. 512 UU
I.F. N°162 / 13.09.2018



RODRIGO CERDA NORAMBUENA
Director de Presupuestos

Visación Subdirección de Presupuestos:




Visación Subdirección de Racionalización y Función Pública:


