

**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA
RECAIDO EN DOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE
ESTABLECEN LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN SU
SEGUNDO NIVEL DE TRANSICIÓN,**

BOLETINES N° 3.682-07 y 1.737-07 (S).

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, 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-Esquide 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).

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) El objetivo del proyecto, determinado por el Senado en el primer trámite constitucional, es establecer la obligatoriedad y la gratuidad de la educación parvularia en su segundo 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.

2) Normas de quórum especial

De acuerdo a lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política, el artículo único de este proyecto debe ser aprobado por las dos terceras partes de los Diputados en ejercicio, atendido que se trata de una **reforma constitucional** que incide en el capítulo III de la Carta Fundamental.

3) El proyecto fue aprobado, en general, por la unanimidad de los miembros presentes.

Durante el análisis de esta iniciativa, concurrieron a la Comisión el Senador Mariano Ruíz-Esquide Jara y el Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Educación, señor Rodrigo González López.

I.- RESUMEN DE LOS FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

El proyecto de ley sometido a conocimiento de la Cámara, que refunde dos mociones originadas en el Senado, se fundamenta en la importancia de 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.

Se destaca lo ventajoso de incorporar a los niños en edad preescolar a la educación pre-básica, como 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.

Se hace una breve referencia a la evolución de la cobertura escolar chilena, expresando que los diversos gobiernos democráticos han ido generando las condiciones para que la educación sea cada vez más accesible para todos los sectores de la 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.

Explican las mociones 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 dicho porcentaje había aumentado al 26%, siendo hoy más de quinientos mil menores los que asisten a algunos de los distintos niveles.

Se indica que el gran desarrollo de la educación parvularia se debe, entre otras cosas, a los cambios que ha tenido 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. Asimismo, ha ayudado la reforma constitucional aprobada en 1999, que estableció que el “Estado promoverá la educación parvularia” (artículo 19, N° 10, inciso cuarto, de la Constitución Política).

Luego, se 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%.

Se 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 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. Expresan las mociones 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.

Finalmente se manifiesta 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.

II.- RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

El proyecto de reforma constitucional aprobado por el H. Senado consta de un artículo único, que modifica el número 10° del artículo 19 de la Constitución Política¹ de la República, anteponiendo en el párrafo quinto, la expresión: “La educación parvularia en su segundo nivel de transición”, seguida de una coma (,) reemplazándose la

¹ El artículo 19 asegura a todas las personas:

“10°.- 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.”

letra “L” mayúscula del artículo “La” con el que se inicia el referido párrafo, por una letra “l” minúscula.”.

De esa manera, el proyecto aprobado por el Senado propone la obligatoriedad del denominado “segundo nivel de transición de la educación parvularia”², que corresponde a la fase inmediatamente anterior al ingreso a la educación básica³.

III.- SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN, Y ACUERDOS ADOPTADOS.

a) Discusión general.

- **Intervenciones en el seno de la Comisión.**

a) El **Senador Mariano Ruíz-Esquide**, uno de los autores del proyecto señaló que la idea de legislar sobre esta materia nació hace casi ocho años teniendo presente que la igualdad de las personas se debe respetar desde la más tierna infancia, atendido lo cual, a su juicio, resulta indispensable hacer obligatoria la educación parvularia y declararlo así en la Constitución Política de la República, para que sea garantizada bajo cualquier gobierno.

Explicó que en la Sala del Senado, cuando se aprobó en general el proyecto, se otorgó un plazo para presentar indicaciones con la intención de que se incorporara un artículo transitorio que estableciera un plazo -tres años- para hacer efectiva esta obligación, dando un tiempo para que se implementara el sistema. No obstante, al no presentarse tal indicación, el Presidente del Senado declaró aprobado en particular el proyecto. Se argumentó que la norma tenía un carácter declarativo, por lo que no procedía obligar ni al financiamiento ni a la implementación del sistema.

En cuanto al fondo de la iniciativa, explicó que existen estudios de educadores, neurólogos y psicólogos infantiles que demuestran que la mayor

² El artículo 6° bis, de la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, dispone que “La educación parvularia es 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. 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.

La educación parvularia no exige requisitos mínimos para acceder a ella, ni permite establecer diferencias arbitrarias.”

Por su parte, el artículo 7° del DFL N° 2, de 1998, de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 2 de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, dispone 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.”

³ Este nivel corresponde al que, tradicionalmente en Chile, se le denomina “kinder”.

permeabilidad del cerebro del niño se produce durante los tres últimos meses de gestación, y que su mayor potencialidad la alcanza entre los cinco y los seis años de edad, fase clave y determinante para su rendimiento futuro, por lo cual los niños que no asisten a prekínder y a kínder, no recuperan lo no adquirido durante esa etapa, comenzando en ese momento la desigualdad, pues quienes han asistido a esos niveles de educación cuentan con diversas destrezas y habilidades que les permiten una mejor adaptación y aprendizaje al iniciar sus estudios escolares, comparado con el que no recibe atención parvularia.

Los últimos informes, continuó, han concluido que la existencia de este nivel educativo y de salas cunas guarda estrecha relación con los resultados más exigentes y altos obtenidos en la prueba Simce.

Consultado por algunos Diputados en relación a si el sujeto obligado por la norma que se propone incorporar sería el Estado o se trata de una exigencia para los padres de enviar a sus hijos a los centros de educación parvularia, señaló que la educación es una obligación de la sociedad y que, cuando en 1920 se promulgó la ley que estableció la educación primaria obligatoria, se generó un conflicto, especialmente en los campos, donde existía cierta resistencia a enviar a los niños a las escuelas. No obstante, con el transcurso del tiempo, se ha creado conciencia nacional de la importancia de acceder a la educación siendo, en la actualidad, unánime la opinión de que la educación de calidad determina en gran medida las oportunidades de desarrollo personal que tendrán las personas en el curso de su vida y que, en ese contexto, se encuentran en mejores condiciones quienes tuvieron la posibilidad de acceder a educación preescolar antes de ingresar a la educación básica. Por ello, agregó, es una obligación del Estado posibilitar la ampliación de la cobertura de la educación parvularia, especialmente para los sectores de menores ingresos cuyo acceso se ve limitado por motivos económicos.

b) El **Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Educación, señor Rodrigo González López**, señaló que el Ejecutivo comparte el contenido de esta reforma constitucional porque se enmarca dentro de las políticas del Gobierno en torno al desafío para mejorar la educación, que constituye uno de los desafíos anunciados en la Cuenta dada al país el 21 de mayo pasado, por su Excelencia la Presidenta de la República.

El aumento de la cobertura de la enseñanza preescolar se relaciona con la efectividad en la estimulación cognitiva temprana para producir un

impacto significativo en la madurez escolar en los niños, y permite obtener una igualdad de oportunidades entre los distintos sectores de la sociedad.

Recordó que el año 1999 se reformó la Constitución, estableciéndose como deber del Estado promover la educación parvularia. Por otra parte, a partir de abril de 2003, mediante ley N° 19.864 –que modificó la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza-, se reconoció a la educación parvularia como un nivel educativo; otorgándose reconocimiento oficial a los establecimientos que lo imparten en la medida que cumplan los requisitos establecidos en la ley para operar como tales.

Hizo presente que, ha sido una preocupación constante de los gobiernos de la Concertación responder a los nuevos desafíos de la modernidad, dentro de los cuales está, como uno de sus pilares fundamentales el derecho a la educación de las personas. En ese contexto, en mayo de 2003, se estableció constitucionalmente la enseñanza media obligatoria y gratuita. La obligatoriedad de doce años de educación se inscribe dentro de un proceso de reforma educacional destinado al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, que entre otras cosas ha implicado el establecimiento de la jornada escolar completa y el aumento progresivo de la cobertura de la educación parvularia en sus diversos niveles. Así también, agregó, la ley de subvenciones en materia educacional es universal y permite que recursos fiscales, vía transferencia, sean destinados a los establecimientos particulares y municipales de enseñanza, por el servicio educacional prestado, con el objeto de ayudar a financiar su funcionamiento para el logro de sus objetivos. Actualmente, en el Congreso Nacional, se encuentra en tramitación el proyecto que permite aumentar el monto de la subvención para los establecimientos que atienden a niños con dificultades, la que podría extenderse a este nivel parvulario.

Si bien justificó la necesidad de avanzar hacia la universalización mediante la gratuidad de la atención educativa para los párvulos de entre cinco y seis años, es decir, para aquellos que pertenecen al segundo nivel de transición, manifestó tener dudas acerca de consagrar expresamente la obligatoriedad del segundo nivel de transición, pues podría significar el impedimento de ingresar a la educación básica sin aprobarlo previamente, frente a lo cual se debe tener presente que dicho nivel abarca preferentemente habilidades manuales que son difíciles de medir. Esa es la razón por la cual, la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza establece la no obligatoriedad de cursar este nivel para el ingreso al sistema escolar.

Por tal motivo, señaló, el Ejecutivo presenta una indicación para reemplazar el texto aprobado en el Senado, en el sentido de que el Estado financiará un

sistema gratuito para el segundo nivel de transición, pero sin que éste sea obligatorio para el acceso a la educación básica.

- **Votación en general del proyecto.**

La Comisión, compartiendo los objetivos y fundamentos tenidos en consideración por las mociones –refundidas en un solo texto en el Senado-, y luego de recibir las opiniones, explicaciones y observaciones de las personas individualizadas precedentemente, que permitieron a sus miembros formarse una idea de la conveniencia de contar con una norma que, a nivel constitucional, refuerce la idea de la necesidad de un financiamiento gratuito –por parte del Estado- para el segundo nivel de transición de la educación parvularia, **procedió a dar su aprobación a la idea de legislar por la unanimidad de los Diputados presentes**, señores Pedro Araya Guerrero (Presidente), Juan Bustos Ramírez, Alberto Cardemil Herrera, Guillermo Ceroni Fuentes, Edmundo Eluchans Urenda, Cristián Monckeberg Bruner, Laura Soto González, Marisol Turres Figueroa, Patricio Walker Prieto y Felipe Ward Edwards.

b) Discusión particular.

Durante la discusión del artículo único del proyecto, la Comisión llegó a los siguientes acuerdos:

El texto de la reforma constitucional propuesto por el Senado era el siguiente:

“ Artículo único.- Antepónese, en el párrafo quinto del número 10° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, la frase:

“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.”.

---- El Ejecutivo presentó una **indicación para sustituir** el texto propuesto por el Senado, del siguiente tenor:

Para reemplazar el artículo único, por el siguiente:

“Agrégase, en el párrafo cuarto del número 10° del artículo 19 de la Constitución Política, después de la frase “la educación parvularia” la expresión “y

financiará un sistema gratuito para el segundo nivel de transición de dicha educación, sin que ésta constituya antecedente obligatorio para el ingreso a la educación básica.”.

Esta indicación, que reemplaza al texto aprobado por el Senado, tiene por objeto establecer que el Estado financiará un sistema gratuito para el segundo nivel de transición de la educación parvularia –que corresponde al nivel de kinder-, pero que dicho nivel no constituirá un antecedente obligatorio, es decir, no implicará prerrequisito para el ingreso a la educación básica. Esta última circunstancia es el elemento que -en el fondo- distingue el texto aprobado por la Comisión del despachado por el Senado.

La indicación no hace otra cosa que recoger la idea planteada a la Comisión por el Ejecutivo en cuanto que, por un lado, dentro del programa de Gobierno está expandir y otorgar mayor cobertura a la educación parvularia y, en ese sentido, el proyecto está en la línea coherente con la política general sobre educación e igualdad de oportunidades pero, por otro, mediante la indicación presentada no se transforma en obligatorio el cursar y aprobar dicho nivel de transición para acceder a la educación básica, atendido que se ha estimado que los niveles parvularios tienen que ver, preferentemente, con habilidades manuales que son difíciles de medir.

Sometida a votación **la indicación, se aprobó por unanimidad** (diez votos a favor). Por igual votación, se entendió rechazado el texto propuesto por el Senado.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.

Se rechazó por unanimidad el texto del proyecto aprobado por el Senado, del siguiente tenor:

“Artículo único.- Antepónese, en el párrafo quinto del número 10° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, la frase:

“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.”.

V.- ENMIENDAS QUE LA COMISIÓN APROBÓ EN LA DISCUSIÓN PARTICULAR.

La Comisión acordó reemplazar el texto propuesto por el Senado por aquél que aparece en el acápite siguiente de este informe.

VI.- TEXTO DEL PROYECTO TAL COMO QUEDARÍA EN VIRTUD DE LOS ACUERDOS ADOPTADOS POR LA COMISIÓN.

**P R O Y E C T O
D E R E F O R M A C O N S T I T U C I O N A L**

“Artículo único.- Agrégase, en el párrafo cuarto del número 10° del artículo 19 de la Constitución Política, después de la frase “la educación parvularia” la expresión “y financiará un sistema gratuito para el segundo nivel de transición de dicha educación, sin que ésta constituya antecedente obligatorio para el ingreso a la educación básica.”.

* * * * *

Sala de la Comisión, a 6 de julio de 2006.

Se designó Diputado Informante al señor Pedro Araya Guerrero.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de los días 10 de mayo; 7 de junio y 5 de julio de 2006, con asistencia de los Diputados señores Pedro Araya Guerrero (Presidente), Jorge Burgos Varela (en reemplazo de Jaime Mulet Martínez), Juan Bustos Ramírez, Alberto Cardemil Herrera, Guillermo Ceroni Fuentes, Edmundo Eluchans Urenda, Cristián Monckeberg Bruner, Nicolás Monckeberg Díaz, Laura Soto González, Marisol Turres Figueroa, Patricio Walker Prieto y Felipe Ward Edwards.

ANA MARÍA SKOKNIC DEFILIPPIS
Abogada Secretaria de la Comisión