

Kínder

Obligatorio

Breve documento sobre la necesidad de avanzar en el proyecto de ley desde una perspectiva de política pública y coherencia constitucional.

Por Magdalena Vergara¹ y Magdalena Ortega²

Resumen ejecutivo

- Frente a la discusión parlamentaria de kínder obligatorio, se hace necesario hacer una serie de análisis que permiten argumentar **la necesidad de aprobar el proyecto de ley**, de manera de garantizar el acceso y promover el nivel.
- Si bien la cobertura del segundo nivel de transición es alta, por sobre el 90%, **a partir del año 2017 se observa una caída, de 97% a 93% al año 2019, la cual podría acrecentarse aún más debido a los efectos que podría provocar la Pandemia**. De hecho conforme a estimaciones la matrícula podría disminuir en 1.800 niños para el año 2020.
- A pesar de la alta tasa de cobertura, la asistencia del nivel es baja, demostrando un bajo compromiso con la educación parvularia. **Un cuarto de los alumnos de colegios municipales se ausentó 20 de los 82 días trabajados en el periodo, configurando ausentismo crónico**. La obligatoriedad permitiría avanzar en políticas efectivas para mejorar las tasas de asistencia.
- A nivel nacional, **existe una demanda del 80% por las vacantes ofertadas, por lo que existirían al menos 13.949 cupos sin llenar**, sin embargo, existen cuatro regiones donde la demanda sería mayor que las vacantes ofrecidas.
- Desde una mirada constitucional, sin perjuicio de que no sea sancionable, **es cuestionable la actitud del legislador de contrariar por omisión activa a la Constitución**, al incorporar indicaciones mediante las cuales se busca eliminar la obligatoriedad que el proyecto de ley establece, materializando la disposición constitucional.

1 Directora Ejecutiva de AcciónEducar.

2 Directora de Formación y Servicio Público de IdeaPaís.

1. Introducción

El año 2013, se aprobó de forma unánime en el Congreso la Reforma Constitucional que hace obligatorio el segundo nivel de transición de la educación parvularia (kínder). La discusión parlamentaria que se dio en esa oportunidad comprendió la relevancia que tenía adoptar la medida, para generar con ello el cambio cultural necesario para mejorar la cobertura de kínder, especialmente en los sectores más vulnerables, dada su importancia para el desarrollo futuro y continuar en el camino de fortalecer la educación parvularia³. En efecto, la evidencia del impacto que tiene la formación inicial para el desarrollo de las personas es contundente, impactando en sus habilidades sociales, emocionales y cognitivas⁴. Además, desde un punto de vista de política pública, mientras más temprano se invierte en los niños, mayor será el retorno de la inversión (Knudsen et al, 2006). En este sentido, fomentar la asistencia a dicha etapa escolar y con mayor énfasis en aquéllos más vulnerables, es una poderosa herramienta para mejorar la equidad (Mineduc, 2013).

Actualmente se encuentra en discusión el proyecto de ley de kínder obligatorio que busca hacer operativo el mandato constitucional, sin embargo su discusión en el Congreso ha sido compleja, al punto de buscar revertir la medida de la obligatoriedad del nivel.

Para aportar a la discusión, el documento busca analizar los cuestionamientos que se han dado para oponerse a la iniciativa. Para ello se incorpora el contenido del proyecto de ley con los principales cambios introducidos, el marco normativo que rige a kínder y luego se presenta un contexto general y descriptivo del nivel, haciendo un análisis de la cobertura, matrícula, asistencia y capacidad ociosa y como puede verse afectado por la Pandemia. Se termina con análisis constitucional respecto de las indicaciones incorporadas en la sala del Senado, que pueden configurar una omisión de legislar un mandato constitucional.

2. Contenido del Proyecto de Ley

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, busca hacer operativo el mandato constitucional de kínder obligatorio. No genera cambios respecto de la normativa en cuanto a la provisión ni financiamiento. En lo principal se hace cargo de las contradicciones que permanecen entre la ley y la Constitución y de aquellos aspectos generales para hacer operativo el nivel, que refieren a sus años de duración, el desarrollo de programas para el nivel, y la destinación de recursos. En la tabla a continuación se identifica su contenido.

| Propósito del PdL | Norma que lo regula | Indicaciones Senado |
|--|---|---------------------|
| Elimina contradicciones entre la Constitución y la Ley | Modifica arts. que señalan que kínder no es obligatorio (art. 4°, 18°, 28° LGE) | Suprimido |
| | Modifica art. que señala que kínder no es requisito para ingresar a 1° básico (art. 26 LGE) | Suprimido |
| Hace operativo el mandato constitucional | Señala que kínder tendrá una duración obligatoria de un año (art. 25) | Suprimido |
| | Señala que la edad mínima para ingresar a kínder es 5 años (art. 27) | Conservado |
| | El Mineduc debe desarrollar programas kínder (no planes) y el CNED debe aprobarlos (art. 31 y 86) | Conservado |
| | Mandata que se reglamente cómo se validará el haber completado kínder (art. 41° LGE y art. 2 PdL) | Suprimido |

3 Revisar Historia de la Ley 20.710 <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4364/>

4 Revisar por ejemplo a Bedregal (2006); Dussailant & González (2012) y Heckman (2006).

| | | |
|-----------------------|--|------------|
| | Incorpora: "En el caso del segundo nivel de transición, se promoverá el aprendizaje mediante experiencias significativas a través del juego, descubrimiento, resolución de problemas, educación de las emociones y creatividad, respetando su proceso de construcción mental y su formación de estructuras." | Conservado |
| Asigna recursos | "El mayor gasto fiscal que irroge 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." | Conservado |
| Establece gradualidad | Si se publica antes del 31 de diciembre de 2020, entra en vigencia el 2023. Si se publica entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2021, entra en vigencia el 2024. | Suprimido |

Debido a las indicaciones presentadas por un grupo de Senadores y que fueron aprobadas por la sala del Senado, se le quita al proyecto su sentido fundamental: establecer a nivel legal la obligatoriedad de kínder. En efecto, las indicaciones eliminaron todas las referencias que hacía el Proyecto a la obligatoriedad a partir del segundo nivel de transición.

3. Marco normativo segundo nivel de transición

El segundo nivel de transición se encuentra regulado principalmente por la Constitución, Ley General de Educación (DFL N°2 de 2010) y por la Ley de Subvenciones (DFL N° 2 de 1998).

La educación parvularia se divide en sala cuna para niños entre 0 y 2 años, niveles medios para niños entre 2 y 4 años y niveles de transición para niños de 4 a 6 años.

Los establecimientos de educación parvularia (EEP) pueden depender de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación Integra, municipalidades, Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), particulares subvencionados o particulares pagados. La gran mayoría de la matrícula de kínder, asiste a establecimientos escolares que proveen educación parvularia, que, de acuerdo a la Ley de Inclusión (Ley N°20.845 de 2015), deben ser sin fines de lucro y no pueden tener copago⁵. Tampoco pueden seleccionar a sus alumnos; de hecho, la admisión se realiza desde el prekínder a través del SAE (Sistema de Admisión Escolar) por medio de un algoritmo.

Desde el punto de vista del financiamiento, mediante el sistema de subvenciones definido por la Ley de Subvenciones, se garantiza el acceso gratuito al nivel. Además cuentan con la subvención escolar preferencial para alumnos prioritarios y preferentes, pertenecientes al 40% y 80% más vulnerable respectivamente (Ley SEP), y con los recursos para el fortalecimiento de la educación pública.

En los últimos años se han incorporado normativas para fortalecer el nivel, como la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia el año 2015 y la Intendencia de Educación Parvularia. También el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, incorpora al nivel parvulario, con el objeto de orientar y apoyar a los establecimientos.

⁵ Esta ley se está implementa gradualmente.

El nivel tiene un Marco para la Buena Enseñanza de educación Parvularia, las recientemente aprobadas bases curriculares y el Programa Pedagógico el cual “busca favorecer permanentemente instancias de trabajo de carácter lúdico, diseñadas desde las motivaciones e intereses de los niños, al mismo tiempo que invita al adulto a integrarse y apreciar aquellos juegos iniciados de manera autónoma por los párvulos, pudiendo fortalecer la enseñanza a partir del juego espontáneo”, todo lo cual apunta a evitar la escolarización temprana.

Por último, este año comenzó a implementarse en el nivel parvulario la Ley N°20.903 de Desarrollo Docente, lo que mejorará las remuneraciones de las parvularias. Lo anterior se hará gradualmente, incorporando un 20% de los establecimientos por año hasta lograr el ingreso total para el año 2025.

4. Descripción general del segundo nivel de transición (kínder)

4.1. COBERTURA

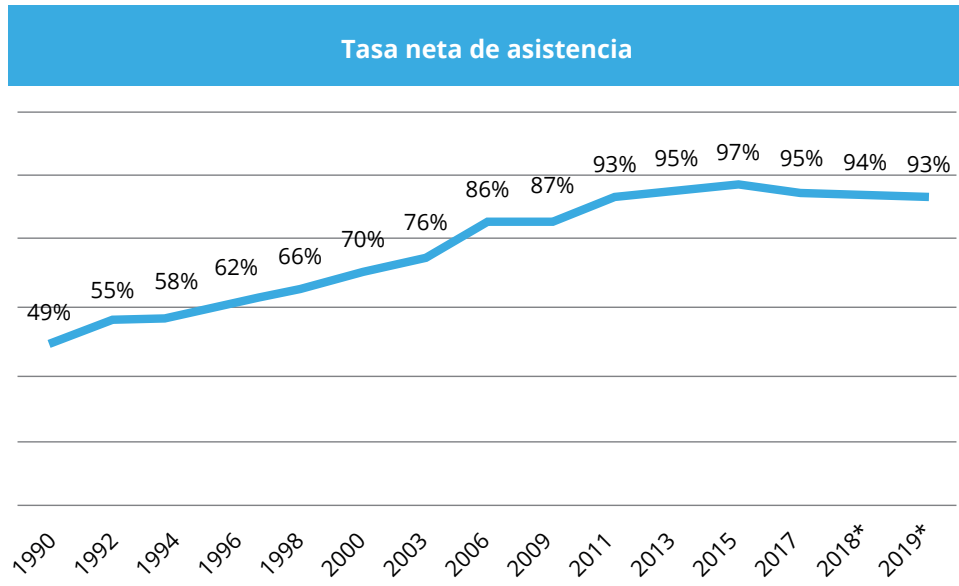
De acuerdo con datos CASEN 2017, la tasa neta de asistencia⁶ de niños de 5 años ha aumentado progresivamente durante los últimos 30 años. Mientras que en 1990, el 49% de los niños de cinco años asistía a kínder, a comienzos de los 2000 se eleva al 70%. Sin embargo, es en el periodo entre 2003 y 2006 donde más aumenta la tasa de asistencia: 11 puntos porcentuales (desde el 75,5% al 86,7%). Este periodo coincide con la modificación de la Ley de Jornada Escolar Completa (Ley N°19.979 de 2004).

Finalmente, durante el periodo 2013-2017, la cobertura se ha mantenido estable entorno al 96%. Sin embargo, durante los últimos tres años la tasa de asistencia comienza a caer.

El aumento progresivo en la asistencia en el periodo 1990-2006 podría explicarse por la implementación de una serie de reformas y leyes, entre las que destacan: el Decreto N° 150 de 1997 que aprueba y regula el programa de estudios para el segundo nivel de transición, la modificación constitucional de 1999 que impuso la obligación al Estado de promover la educación parvularia (Ley N°19.634); la Ley N°19.864 que modificó la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Educación) incorporando requisitos para el reconocimiento oficial de jardines infantiles (2003); la Ley de Jornada Escolar Completa que incentivó la construcción de nuevas escuelas (Ley N°19.979 de 2004); la Ley N°20.162 que modificó la Constitución obligando al Estado a proveer financiamiento fiscal para el kínder (2007); la expansión de la subvención escolar al prekínder (2008); Ley N°20.379 que creó el programa Chile Crece Contigo que garantizó el acceso al jardín infantil gratuito al 60% de la población más vulnerable (2009); la Ley General de Educación (2010) que señala al Estado como el encargado de promover la educación parvularia en todos sus niveles y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal para ello; y, finalmente, la reforma constitucional de 2013 que estableció la obligatoriedad del kínder y lo hizo requisito para ingresar a primero básico. En contraposición, la hipótesis que se baraja para explicar la caída en las tasa de cobertura de los últimos tres años guarda relación con la situación migratoria, ya que según datos CASEN 2017, un 10% de los niños que no asisten a la educación preescolar llegaron a Chile hace uno o dos años.

⁶ Tasa Neta de Asistencia: Número total de personas que se encuentran asistiendo en el tramo de edad respectivo a cada nivel educacional dividido por la población total de dicho tramo (Informe CASEN 2017).

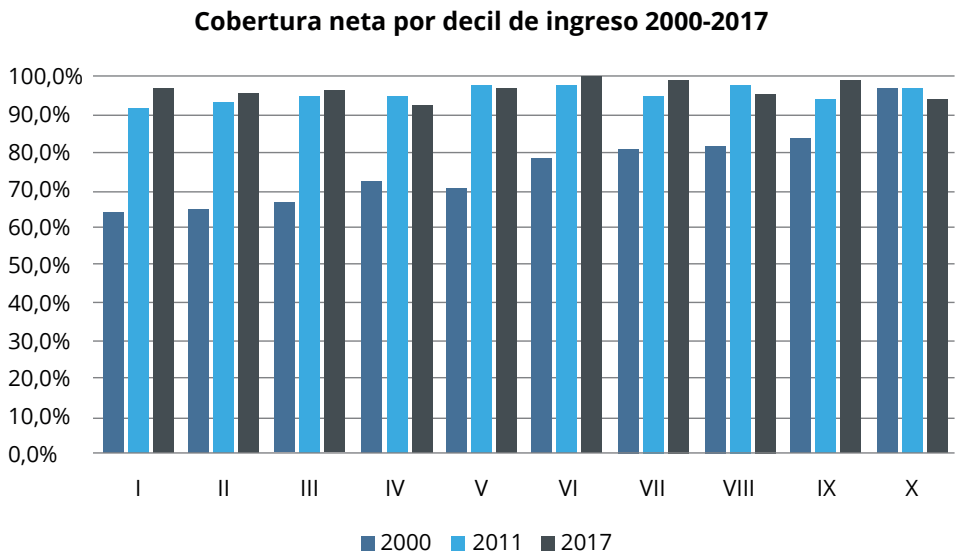
Gráfico N°1: Tasa de asistencia neta segundo nivel de transición en el tiempo



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2000-2017. Solo se considera a niños que al momento de la encuesta tienen 5 años.* Para el año 2018 y 2019 se calculó la tasa de asistencia a partir de datos de población del INE y la base de matrícula educación parvularia 2018-2019.

Al diferenciar por decil de ingresos, se observa que la cobertura neta de los primeros tres deciles ha mejorado en el tiempo. Mientras que a comienzos de siglo, solo el 64% de los niños del decil más bajo acudía a un establecimiento educacional, para el 2011 el porcentaje se eleva al 91%. Por su parte, los deciles de ingresos medios (4to al 6to decil) en el periodo 2011-2017 han aumentado su tasa de cobertura en dos puntos porcentuales, llegando a casi al 100%. En contraposición, el octavo y décimo decil ingreso en el periodo anteriormente señalado han disminuido su participación, pasando de un 97% a cerca del 95%.

Gráfico N°2: Tasa de cobertura neta por decil de ingreso años 2000 a 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2000-2017. Solo se considera a niños que al momento de la encuesta tienen 5 años.

De acuerdo con datos de CASEN 2017, 2.734 hogares tienen dentro de sus miembros a un niño de cinco años, que es la edad, según el Decreto Exento N°1126 del 2017, para acudir a kínder. Esto representa al 1,2% del total de hogares. Lo anterior se traduce en 229.958 niños que tienen 5 años en Chile.

Al evaluar su situación académica, se tiene al año 2017 un 97% asistía o había asistido a un establecimiento educacional, ya sea a prekínder, kínder o educación especial. Por su parte, un 96% estaba asistiendo al momento de contestar la encuesta, lo que deja un total de 8.440 niños que no estaban asistiendo, de los cuales, 6.409 niños (75%) nunca había asistido a un recinto escolar (CASEN, 2017).

Por decil de ingresos se observa que el 43% del total de niños de 5 años pertenecen a los tres primeros deciles. Al diferenciar entre quienes asisten o no a un establecimiento educacional, se eleva el porcentaje de alumnos de estos deciles que no acude a un recinto escolar (45,6%) versus el 42,8% de quienes efectivamente asisten. Otro dato relevante a destacar es que un 12,05% del décimo de mayores ingresos tampoco asiste al kínder.

A nivel de territorio, las regiones con una mayor proporción de niños que no asisten a kínder son de la RM (49%), Antofagasta (10%) y Ñuble (9%). Sin embargo, si sólo se analiza a quienes habitan en sectores rurales, se observa un predominio de la Araucanía con 448 niños de cinco años que no asisten a Kínder. Le sigue Maule y los Ríos con 320 y 221 niños respectivamente.

Por comuna, son los municipios urbanos donde hay una mayor proporción de estudiantes fuera del sistema. Un 5,92% habita en Calama, un 9,1% en Independencia y un 7,4% en Maipú. Al indagar en las razones de no asistencia, en base a los datos de CASEN 2017, un 39% de los hogares refiere que “no es necesario porque lo cuidan en casa”. Otras razones son porque llegó a Chile recientemente (10%), no tiene matrícula (9%), porque no le parece necesario que asista a esa edad (8%) o desconfía del cuidado que recibiría (8%).

Tabla N°2: asistencia neta por región año 2017

| Región | Población Total | N° de niños que asiste a un EE | Diferencia | Tasa asistencia neta |
|--------------------|-----------------|--------------------------------|------------|----------------------|
| Arica y Parinacota | 2.062 | 1.993 | 69 | 96,7% |
| Tarapacá | 5.657 | 5.550 | 107 | 98,1% |
| Antofagasta | 8.550 | 7.722 | 828 | 90,3% |
| Atacama | 4.848 | 4.717 | 131 | 97,3% |
| Coquimbo | 10.626 | 10.381 | 245 | 97,7% |
| Valparaíso | 22.196 | 21.727 | 469 | 97,9% |
| RM | 97.989 | 93.855 | 4.134 | 95,8% |
| O'Higgins | 11033 | 10690 | 343 | 96,9% |
| Maule | 12.204 | 11.844 | 360 | 97,1% |
| Ñuble | 4.457 | 3.971 | 486 | 89,1% |
| Bío Bío | 18.391 | 18.151 | 240 | 98,7% |
| Araucanía | 12.241 | 11.793 | 448 | 96,3% |
| Los Lagos | 11.764 | 11.470 | 294 | 97,5% |
| Los Ríos | 4.603 | 4.355 | 248 | 94,6% |
| Aysén | 1494 | 1494 | 0 | 100,0% |
| Magallanes | 1843 | 1805 | 38 | 97,9% |
| Total | 229.958 | 221.518 | 8.440 | 96,3% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2000-2017. Solo se considera a niños que al momento de la encuesta tienen 5 años.

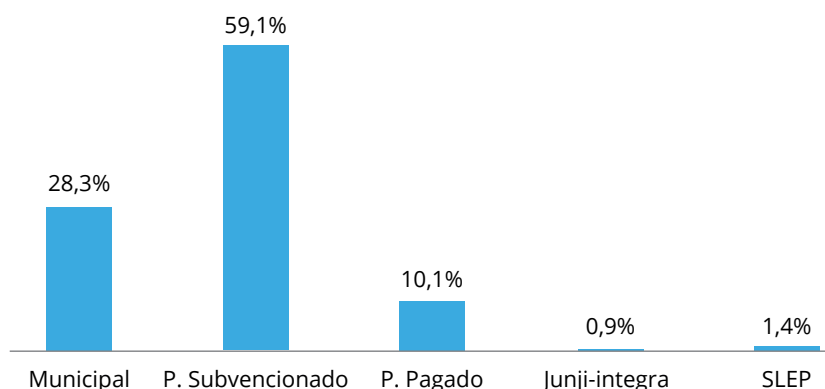
4.2 MATRÍCULA

De acuerdo con datos del MINEDUC, la cifra de estudiantes que asistió a kínder el año 2019 es de 234.745 individuos, de los cuales 48,5% fueron mujeres. En cuanto a la distribución territorial, son las regiones con

mayor población, las que tienen un mayor número de alumnos matriculados en kínder. Así, el 40% de los estudiantes asiste a un establecimiento en la Región Metropolitana, seguido de la Región de Valparaíso (10%) y la Región del Bío Bío (8%). Las regiones con menor número de alumnos matriculados son Aysén y Magallanes, que en conjunto suman 3.549 inscritos.

En cuanto a las características del establecimiento al que asisten, casi la totalidad de la muestra acude a recintos escolares, mientras que cerca de dos mil alumnos se encuentran matriculados en establecimientos JUNJI o Integra. Por dependencia administrativa, se observa que un 59% asiste a establecimientos particulares subvencionados, un 28% a municipales y 10% a colegios particulares pagados. Cabe destacar que un 8,43% de estudiantes se encuentra matriculado en escuelas rurales y que un 4,36% asiste a cursos combinados, es decir, 10.235 alumnos.

Gráfico N°3: matrícula kínder 2019 por dependencia administrativa



Fuente: elaboración propia a partir de datos matrícula educación parvularia 2019. Solo se consideró a alumnos que asisten a establecimientos regulares.

Ahora bien, se debe considerar que una parte importante de los alumnos de este nivel acude a escuelas especiales, que representa un 13% del nivel y se traduce en cerca de 31 mil estudiantes que reciben apoyos especiales. Esto también es relevante porque son quienes reciben una mayor subvención y se trata de escuelas que reciben estudiantes hasta 6 años de edad.

Tabla N°3: número de estudiantes por dependencia administrativa según tipo de educación

| Dependencia | Regular | | Especial | |
|------------------|---------|------|----------|-----|
| Municipal | 65.647 | 99% | 819 | 1% |
| P. subvencionado | 109.088 | 79% | 29.775 | 21% |
| P. pagado | 23.826 | 100% | 0 | 0% |
| SLEP | 3.427 | 99% | 22 | 1% |
| Total | 201.988 | 87% | 30.616 | 13% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos matrícula educación parvularia 2019. Se excluye a estudiantes que asisten a recintos JUNJI e Integra para facilitar el análisis.

4.3. ASISTENCIA

Respecto a la asistencia, se observa que el promedio de días asistido es heterogéneo según el mes analizado. En tal sentido, los primeros cuatro meses del año escolar son los que tienen un mayor porcentaje de asistencia (84,6% en promedio versus el 74% del último trimestre). También se observan diferencias según dependencia del establecimiento, siendo los alumnos de colegios municipales quienes menos asisten en promedio. Por ejemplo, en el primer trimestre el 25% de los alumnos de escuelas municipales asistió menos del 76%, lo que se traduce en que dejaron de asistir aproximadamente dos semanas durante el periodo marzo-junio. En cambio, en los subvencionados el porcentaje fue de un 82%. En concreto, un cuarto de los alumnos de colegios municipales se ausentó 20 de los 82 días trabajados en el periodo, mientras que los estudiantes de particulares subvencionados sólo se ausentaron 15 días, en el mismo periodo. Otro dato relevante a destacar es que en todos los trimestres la diferencia entre la mediana y el promedio fue cercana a 10 puntos porcentuales en el caso de los municipales y de 7 puntos para los subvencionados, lo que se traduce en que en el sector municipal hay una gran proporción de estudiantes que no asiste, afectando así su proceso de aprendizaje.

Tabla N°4: asistencia trimestral promedio según dependencia administrativa

| Trimestre | Asistencia | | | | | |
|---------------------|------------|-------|----------|---------------|-------|----------|
| | Municipal | | | Subvencionado | | |
| | p.25 | Media | Promedio | p.25 | Media | Promedio |
| Marzo - Junio | 76% | 90% | 83% | 82% | 91% | 86% |
| Julio - Septiembre | 69% | 88% | 78% | 78% | 91% | 83% |
| Octubre - Diciembre | 50% | 80% | 69% | 68% | 87% | 77% |

Fuente: elaboración propia a partir de registro asistencia mensual por estudiante 2019. Solo se consideró a quienes asistían a establecimientos regulares. Se excluye a particulares pagados debido a que no se registran en la base de datos.

La alta tasa de ausentismo crónico que presenta el nivel, especialmente en los establecimientos municipales, permiten concluir la necesidad de hacer obligatorio el nivel, para poder efectuar medidas efectivas para incentivar su asistencia, pues a pesar de que los padres matriculan a sus hijos en el nivel, no tienen la costumbre de enviarlos con regularidad.

4.4 CAPACIDAD OCIOSA

Con el objeto de evaluar la sobre demanda de cupos para el nivel de kínder se calculó la tasa entre el número de postulaciones y vacantes a partir de datos del SAE. A nivel nacional, existe una demanda del 80% por las vacantes ofertadas, por lo que existirían al menos 13.949 cupos sin llenar. Sin embargo, en algunas regiones del país existe un mayor interés por este nivel. Así, en las regiones del norte grande existen más demanda que cupos disponibles. Esto ocurre en mayor medida en la región de Tarapacá donde existen 981 estudiantes que potencialmente no pudieron acceder a un recinto escolar, ya sea municipal o subvencionado.

Tabla N° 5: vacantes, postulaciones y nivel de ocupación por región y zona

| Región | Vacantes | | | Postulaciones | | | Delta | Delta | Delta |
|-------------|----------|-------|---------|---------------|-------|---------|--------|-------|---------|
| | urbano | rural | general | urbano | rural | general | urbano | rural | general |
| Arica y P | 684 | 22 | 706 | 692 | 21 | 713 | 101% | 95% | 101% |
| Tarapacá | 909 | 226 | 1.135 | 1.013 | 200 | 1.213 | 111% | 88% | 107% |
| Antofagasta | 1.298 | 32 | 1.330 | 2.305 | 6 | 2.311 | 178% | 19% | 174% |
| Atacama | 949 | 47 | 996 | 861 | 5 | 866 | 91% | 11% | 87% |
| Coquimbo | 2.585 | 465 | 3.050 | 2.655 | 121 | 2.776 | 103% | 26% | 91% |
| Valparaíso | 6.795 | 478 | 7.273 | 5.089 | 83 | 5.172 | 75% | 17% | 71% |
| RM | 23.456 | 991 | 24.447 | 22.701 | 610 | 23.311 | 97% | 62% | 95% |
| O'Higgins | 2.719 | 1.339 | 4.058 | 2.123 | 255 | 2.378 | 78% | 19% | 59% |
| Maule | 2.810 | 1.479 | 4.289 | 2.702 | 301 | 3.003 | 96% | 20% | 70% |
| Ñuble | 1.532 | 637 | 2.169 | 735 | 102 | 837 | 48% | 16% | 39% |
| Bío Bío | 5.388 | 1.025 | 6.413 | 4.332 | 158 | 4.490 | 80% | 15% | 70% |
| Araucanía | 3.118 | 1.049 | 4.167 | 2.124 | 127 | 2.251 | 68% | 12% | 54% |
| Los Ríos | 1.217 | 553 | 1.770 | 750 | 43 | 793 | 62% | 8% | 45% |
| Los Lagos | 2.470 | 1.031 | 3.501 | 1.441 | 214 | 1.655 | 58% | 21% | 47% |
| Aysén | 349 | 69 | 418 | 164 | 9 | 173 | 47% | 13% | 41% |
| Magallanes | 630 | 32 | 662 | 492 | 1 | 493 | 78% | 3% | 74% |
| Total | 56.909 | 9.475 | 66.384* | 50.179 | 2.256 | 52.435 | 88% | 24% | 79% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos SAE 2019.

* Para poder hacer el análisis por región se cruzaron las bases del SAE con las bases del Mineduc por lo que se perdieron datos. Según la base del SAE en 2019 hubo 73.895 vacantes disponibles de un total de 199.244 cupos en el nivel.

Según la presentación del Ejecutivo ante la Comisión de Hacienda del Senado, se realizó un análisis de pertinencia de la oferta por comuna, lo que permitió identificar aquellas comunas que podrán absorber la nueva demanda en los establecimientos ya existentes y aquellas que requieren nueva capacidad.

El informe explica que de los 6.350 niños y niñas que se espera que se incorporen al sistema, 6.042 (95%) se absorbería por la capacidad instalada, ya sea en jornadas completas o medias jornadas. Así, por ejemplo, en Coltauco -donde faltan 19 cupos y hay 237 matriculados-, y Curacautín -donde faltan 8 cupos y hay 224 matriculados-, los cupos faltantes son menores a un 10% de los matriculados, por lo que se asume que los establecimientos existentes podrán acoger a los nuevos alumnos. Por su parte, un 54% (3.290) de estos estudiantes requerirían la creación de nuevas medias jornadas, como sería el caso de Chimbarongo y Río Negro, donde los cupos faltantes representan un 15% de los actuales matriculados.

Por último, solo 308 párvulos (5%) no estarían en condiciones de ser absorbidos considerando la capacidad actualmente instalada, por lo que el informe financiero contempla la construcción de nueva infraestructura para acogerlos. Las comunas que requerirían instalación de nueva capacidad ya sea en infraestructura como en educadores son: Alto del Carmen, Antártica, Cabo de Hornos, Chile Chico, Colchane, Coltumo, Guaitecas, La Cruz, Laguna Blanca, Lumaco, María Pinto, Navidad, O'Higgins, Pemuco, Quinchao, Río Ibáñez, Río Verde, San Fabián, San José de Maipo, San Juan de la Costa, San Nicolás, San Pablo, San Rosendo, Timaukel y Tortel.

4. PROYECCIÓN POST PANDEMIA

Con el objeto de estimar cómo cambiaría la matrícula para este nivel el próximo año, se proyectan tres escenarios. En el primero de ellos, se asume que la tasa de cobertura caería en un 2% para el año 2020, cifra que equivale al promedio de los último tres años. En el segundo escenario, se proyecta que la tasa de cobertura caería en un 3% respecto al año 2019. Finalmente, en el escenario número tres, que es el más radical, se contempla con una caída del 5% en la cobertura neta respecto al año 2019.

De acuerdo a estos potenciales escenarios y tomando como referencia la población proyectada por el INE para el próximo año, se estima que, en el peor de los escenarios, cerca de 7.000 niños de cinco años no se matricularían. En el escenario moderado, es decir, donde la tasa de cobertura caería cerca de un 3%, se proyecta que la matrícula bajaría en cerca de 1.800 estudiantes. Cabe señalar que esta estimación podría estar subestimada dado que una parte importante de los apoderados podría optar por no matricular a sus hijos el próximo año debido a la situación de la Pandemia.

Tabla N° 6: tasas de cobertura y matrícula 2017-2019 y proyección 2020

| Variables | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | | |
|-----------------|---------|---------|---------|-------------|-------------|-------------|
| | | | | Escenario 1 | Escenario 2 | Escenario 3 |
| Matrícula | 241.499 | 236.698 | 234.745 | 235.561 | 232.978 | 227.813 |
| Población | 250.129 | 250.959 | 251.789 | 258.291 | 258.291 | 258.291 |
| Tasa neta | 97% | 94% | 93% | 91% | 90% | 88% |
| Delta matrícula | | | | 816 | -1.767 | -6.932 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos matrícula educación parvularia 2017-2019 y proyección población INE 2017-2020.

5. Aspectos constitucionales del proyecto de ley

Los fundamentos básicos del sistema educativo chileno están consagrados esencialmente en la Constitución Política. El derecho a la educación es uno de los derechos sociales reconocidos por la Carta de 1980, sin embargo, no está definida en ella sino más bien se señala su objeto como “el pleno desarrollo de la persona en distintas etapas de su vida”. A pesar de no estar definido constitucionalmente, en la doctrina se ha considerado como primeramente un derecho a acceder a los medios de educación propiamente tales, de instrucción y formación, es decir, a la enseñanza que se traduce en alcanzar los medios intelectuales que permitan la obtención de las mayores y mejores potencialidades de la persona durante su vida. Desde esta perspectiva su contenido esencial reviste ciertas facultades como el acceso a centros de enseñanza, la permanencia en ellos, la entrega de contenidos, entre otros.

Como ya sabemos, la redacción actual del artículo 19 numeral 10 data de una reforma introducida en el año 2013 la cual estableció la obligatoriedad del kínder en los siguientes términos:

“[...] 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”.

Así las cosas, el proyecto de ley que se encuentra en discusión viene a eliminar contradicciones entre nuestra Carta Fundamental y la legislación vigente y, más aún, a satisfacer el mandato entregado por la Constitución a los legisladores. Abordaremos en este apartado entonces, la discusión desde la perspectiva constitucional.

La redacción actual del derecho de educación establece su obligatoriedad lo cual implica, como bien señala Tagle Martínez (1988), que el Estado y en particular al legislador requieren, valga la redundancia, legislar para cumplir esta tarea. En efecto, el derecho a la educación fue incluido por primera vez en la Carta de 1925 como un derecho de tercera generación. En esta ocasión se establecía la educación pública como atención preferente del Estado y la obligatoriedad de la educación primaria. En cualquier caso, esto no significó en ningún respecto una mejora en sí misma a la situación educacional chilena, sino que, al contrario, no fue sino hasta la década de los 60s y 70s que la cobertura, por ejemplo, realmente mejoró en tanto se promovió la legislación para estos efectos. Es decir, en muchos casos la Constitución requiere del diseño de políticas públicas, de una institucionalidad acorde, para materializar sus mandatos.

Esto además demuestra que, a pesar de que muchos crean lo contrario, la materialización de máximas a aspirar en la Carta Fundamental puede ser condición necesaria, pero en ningún caso suficiente. En concreto, no está llamada a abordar todas las aristas de una problemática. Ahora bien, hasta qué punto llega el mandato de la Carta es posible de ser juzgada al menos desde dos aristas; primero, de cómo entendemos los derechos sociales y, segundo, de cómo se entiende el valor de los deberes del Estado en la Constitución. Sobre lo primero, sabemos que en nuestra carta el derecho a la educación no es exigible por medio del recurso de protección – impidiendo su judicialización –, sin embargo, se establece un deber del Estado en tanto es “obligatorio promover la educación parvularia”, por ejemplo. Aún más, se establece un deber que viene refrendado por el artículo primero en tanto este señala que el Estado “[...] debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización [...]”. Lo anterior fue recogido por el legislador, por ejemplo, en los principios que la Ley General de Educación esboza. Por otro lado, el legislador, a diferencia de la administración o el poder judicial, no tiene en nuestro ordenamiento una sanción efectiva en razón de su inactividad o negligencia de actuación para con los mandatos constitucionales. Esto implica, en última medida, que dependerá de la voluntad de este cuerpo legislativo el diseño de las normativas y la única sanción será en cuanto esta sea derechamente contraria a los preceptos constitucionales. Ahora bien, cabe decir que en la doctrina se ha discutido la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad por omisión dentro de la actuación de los legisladores, más especialmente en la doctrina italiana, alemana y española. Sobre lo segundo, la doctrina en general ha reconocido que los deberes constitucionales son habilitaciones al legislador. Esto implica que el constituyente no solo es un límite o rayado de cancha dentro del cual el legislador debe actuar, sino que también puede haber entregado directrices; así el valor normativo de la Constitución es de suma relevancia. Ahora bien, sin perjuicio de que efectivamente no sea sancionable es al menos cuestionable la actitud del legislador en tanto decidiera contrariar por omisión activa a la Constitución. Esto es en definitiva lo que ocurre cuando por medio de una indicación se busca eliminar la obligatoriedad que el citado proyecto de ley establece, materializando la disposición constitucional.

Por otro lado, hemos visto como parte de las objeciones al proyecto de ley en discusión serían una supuesta privatización de la educación parvularia y de transición. Si bien, como ya mencionamos más arriba, el porcentaje que aún no ha sido cubierto y lo sería en razón de esta legislación no podría implicar ni una privatización –ni estatización en su caso–, conviene igualmente razonar sobre el postulado; al menos, desde la perspectiva del rol del Estado. En nuestro diseño institucional, la satisfacción de los derechos sociales no depende únicamente del Estado o gobierno de turno, sino más bien, en razón del principio de subsidiariedad y solidaridad, le incumbe su realización también a la sociedad civil; esto es, a las personas organizadas mediante sus grupos intermedios que busquen cumplir roles en este sentido. Esto ha sido ampliamente debatido, especialmente en razón de la “mala prensa” que ha tenido el principio de subsidiariedad, pero es lo que ha recogido el constituyente. Lo podemos ver en los verbos rectores del artículo primero; como lo es el “promover”, y también en el contenido esencial de la libertad de enseñanza. Este último es un derecho diferente al de educación, pero indudablemente ligado (Cea, 2012), y nos referimos a su contenido esencial en tanto este incluye por de pronto; el abrir y dirigir establecimientos educacionales, el derecho de las personas de participar de los procesos de enseñanza y aprendizaje, entre otros.

6. Conclusión

Conforme a los datos obtenidos, se ve la necesidad de avanzar en la aprobación del proyecto de ley que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición.

Si bien la cobertura es alta, por sobre el 95%, se observan altas tasas de ausentismo crónico, especialmente en los establecimientos municipales. Lo anterior da cuenta de que aún no existe un compromiso por parte de las familias y no se le da la relevancia que merece al nivel, por tanto, la medida se hace necesaria para incentivar la participación y lograr el cambio cultural que se requiere para concientizar sobre la importancia que tiene asistir a kínder en la formación y desarrollo futuro de los niños.

Dentro de las críticas que se hicieron en la discusión del Senado se pueden distinguir principalmente que el proyecto provocaría una privatización de la educación en el nivel beneficiando a los establecimientos particulares, que se incentiva a una escolarización temprana.

Sobre la privatización que provocaría el proyecto, debido a la alta cobertura del nivel, el impacto que genera la iniciativa, no logra generar un cambio en la distribución de matrícula por tipo de establecimiento. De hecho, si los 6.352 niños que serían beneficiarios de esta ley (según el informe financiero del proyecto), se matricularan en establecimientos particulares subvencionados, la participación de este tipo de establecimiento subiría solo de un 58,68% actual, a un 60,01%, mientras que la participación de los establecimientos municipales disminuiría de un 28,4% a un 27,77%. Además, la mayor capacidad ociosa se encuentra en establecimientos públicos por lo que probablemente un número de los niños beneficiados se matricule en este tipo de establecimiento. Por último, nuestra Constitución y las leyes comprenden dentro de sus principios la relevancia de un sistema diverso y de provisión mixto, por tanto permitir a establecimientos que cumpliendo la normativa puedan proveer de la educación en estos niveles no debiera ser un impedimento a legislar.

En cuanto a la escolarización temprana, durante los últimos años se han hecho esfuerzos por fortalecer el nivel y asegurar su calidad, para ello se han desarrollado planes que apuntan precisamente a diferenciarlo de los niveles escolares, identificando los aspectos particulares de la educación parvularia, fortaleciendo por ejemplo el juego como método de enseñanza. En ese sentido, el sólo hecho de que sean los establecimientos escolares quienes incorporen una mayor matrícula del segundo nivel de transición, no implica necesariamente una escolarización, el colegio deberá cumplir con normativas diferentes para ambos niveles. En todo caso, será tarea de la Agencia de la Calidad y de la Superintendencia de Educación que se cumplan las normativas y planes establecidos.

Por último, la discusión generada en el Senado, da cuenta una vez más de lo debilitada que está nuestra institucionalidad, considerando que las indicaciones presentadas por los Senadores buscan echar pie atrás a lo establecido siete años atrás por la Constitución. La crítica que se le hace al proyecto tiene más relación con la "mala prensa" que ha tenido el principio de subsidiariedad, sin embargo, este principio es lo que nos ha permitido llegar a los niveles de cobertura que tenemos hoy en día. Dicho principio lo podemos ver en los verbos rectores del artículo primero; como lo es el "promover", y también en el contenido esencial de la libertad de enseñanza. Este último es un derecho diferente al de educación, pero indudablemente ligado (Cea, 2012), y nos referimos a su contenido esencial en tanto este incluye por de pronto; el abrir y dirigir establecimientos educacionales, el derecho de las personas de participar de los procesos de enseñanza y aprendizaje, entre otros. Más allá del debate sobre la provisión mixta de la educación, este proyecto de ley no tiene real relación con aquello, considerando que no modifica el sistema de educación vigente y que la reforma constitucional que introdujo la obligatoriedad del kínder el 2013 contó con el apoyo unánime de los parlamentarios de la época, muchos de los cuales votaron a favor en esa oportunidad y ahora en contra.

Bibliografía

Alegre, Miguel Ángel: "Los deberes en la Constitución Española: esencialidad y problemática" (2009). UNED, Teoría y Realidad Constitucional, número 23, pp. 271-291.

Cea, José Luis: "Descubriendo el futuro de nuestra sociedad estatal" (1993). Revista Chilena de Derecho, Vol.20 n°02 y 03, pp. 209-220.

Cea, José Luis: "Derecho Constitucional Chileno. Tomo II" (2012). Ediciones UC, pp. 359-379.

Knudsen, E., J. Heckman, J. Cameron and J. Shonkoff. "Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce." Proceedings of the National Academy of Sciences 103, 27 (Julio 2006): 10155-10162.

Nogueira, Humberto: "El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos" (2008). Revista Ius et Praxis, año 14, n2, pp. 209-269.

Vivanco, Ángela: "Derecho a la educación y libertad de enseñanza: un aparente conflicto y sus efectos sobre una proposición normativa en Chile" (2007). Dirección de Asuntos Públicos, Temas de la Agenda Pública, Pontificia Universidad Católica de Chile, año 2, n°8.