

PROYECTOS EN EDUCACIÓN PARVULARIA: ¿UNA PRIORIDAD?

- En medio de la pandemia, hay dos proyectos de ley sobre educación parvularia que se han seguido discutiendo en el Congreso, pero que pese a tratarse de materias en las que se suponía había consenso a nivel país, han sufrido algunos traspies en las últimas semanas.
- El primero es el que crea un sistema de subvenciones para los niveles medios de educación parvularia. Éste constituye un avance importante pues, además de inyectar nuevos recursos, contribuye a ordenar un sistema que no ha operado con la suficiente transparencia. Desde su ingreso al Congreso hace ya más de un año, éste sigue sin siquiera aprobarse en general. Hace unas semanas se puso en tabla para ser votado en la Cámara, lo que finalmente no ocurrió.
- El segundo es el proyecto que materializa la obligatoriedad del kínder. A pesar de provenir de una reforma constitucional que en su momento concitó el apoyo unánime, ahora son los senadores los que pusieron en duda su aprobación y despacho.
- Tras varios años en que el debate público se centró exageradamente en la educación superior, es momento de priorizar la educación parvularia. Pero ello no debe quedarse sólo en los discursos, sino que en acciones concretas que incluso se reflejen en el gasto público.

A raíz de la pandemia y las dificultades que ésta ha traído a los chilenos, tanto el Gobierno como los legisladores han debido modificar su agenda. Ello explica que haya iniciativas que han tenido que ceder su espacio a otras más urgentes, quedando postergadas a un segundo plano. En el caso de la educación parvularia, sin embargo, hay dos proyectos de ley que se han seguido discutiendo en el Congreso. A pesar de ser materias en las que se suponía había consenso a nivel país, en las últimas semanas han sufrido algunos traspies e incluso, han sido puestas en duda. Pero no debido a la pandemia, sino por la voluntad de los propios legisladores.

EL CONSENSO SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA

Como en casi ningún otro ámbito, la importancia de la educación temprana es una materia que concita amplios consensos tanto entre los especialistas como a nivel político -al menos en el papel-. Entre otros, Heckman y Carneiro (2007) plantean que las interacciones de calidad en la infancia son insustituibles por la educación más adelante en la vida y que éstas tienen el potencial de reducir las brechas que ya se manifiestan en los primeros años. La OCDE (2018), en esa misma línea,

reconoce que la educación preescolar de alta calidad es capaz de mejorar las habilidades cognitivas y el desarrollo socioemocional de los niños, posibilitando una mayor movilidad social y contribuyendo con la reducción de la pobreza. No obstante, ésta constata que los países del conglomerado todavía destinan una proporción menor de recursos públicos a este nivel educativo en comparación con lo que destinan al financiamiento de la educación superior.

Esto es precisamente lo que ocurre en nuestro país, donde en los últimos años el foco ha estado puesto desproporcionadamente en este nivel educativo. Prueba de ello es que entre los años 2014 y 2018 el gasto público dirigido al financiamiento de ayudas estudiantiles para la educación superior creció en 116%, principalmente producto de la introducción de la gratuidad, muy por sobre el alza de 52% en los recursos destinados a la operación de jardines infantiles y salas cunas. En ese contexto, desde algunos sectores se ha intentado mover el eje del debate público hacia quienes producen menos estruendo, pero que hoy requieren de mayor atención: los niños. Es por ello que, sumado a otras iniciativas, en el ámbito de la educación parvularia el Gobierno ha intentado avanzar en dos proyectos de ley presentados en los últimos años, uno que crea un sistema de subvenciones para los niveles medios y otro que materializa la obligatoriedad del kínder.

FINANCIAMIENTO PARA LOS NIVELES MEDIOS: LA NECESIDAD DE MAYOR TRANSPARENCIA Y EQUIDAD

En la actualidad, la oferta pública de educación parvularia en el país se conforma por diversos proveedores, cada uno de los cuales posee una vía de financiamiento distinta. A partir del prekínder existe una subvención por niño para establecimientos que poseen el reconocimiento oficial del Estado. Pero en los niveles anteriores, mientras los jardines de establecimientos escolares se costean de manera independiente, JUNJI e Integra reciben anualmente una suma de recursos vía Ley de Presupuestos del sector público, los que distribuyen discrecionalmente entre sus jardines propios y aquellos que funcionan a su alero pero que son de un tercero, esto es, un municipio o instituciones privadas sin fines de lucro.

De esta forma, si bien desde el año 2015 la nueva Subsecretaría de Educación Parvularia asumió un rol de coordinación, a la fecha no existe un mecanismo ni criterios claros para la asignación de los recursos públicos a los jardines de distinto proveedor. Ello ha redundado en una falta de transparencia y en una impresentable disparidad entre los montos que recibe un mismo niño según el tipo de establecimiento al que accede.

En ese contexto, en marzo del 2019 el Gobierno ingresó un proyecto de ley que crea un sistema de subvenciones para los niveles medios de educación parvularia, esto es, para los niños de 2 y 3 años que asistan a los establecimientos escolares y jardines que no pertenecen directamente a JUNJI o Integra (Boletín N° 12436-04). Si bien, como muestra la Tabla N° 1, estos suman en conjunto a más de la mitad de la matrícula de este nivel educativo, son los que hoy reciben menos financiamiento público por cada párvulo, por lo que el alcance del proyecto podría llegar a ser muy significativo. Estos jardines deberán cumplir además con una serie de requisitos: contar con el reconocimiento oficial del Estado, que presten un servicio gratuito y que además se rijan por las obligaciones que impuso la Ley N° 20.845 del año 2015 a los establecimientos escolaresⁱ.

MAYORÍA DE NIÑOS ASISTE A JARDINES QUE NO RECIBEN UNA SUBVENCIÓN DIRECTA

Tabla N° 1: Niños en niveles medios de Educación Parvularia por proveedor, año 2019.

Proveedor		Nivel Medio Menor	Nivel Medio Mayor	Total	Proporción
Establecimientos escolares	Municipal	1,320	2,103	3,423	1.4%
	Part.Subvencionado	1,777	63,079	64,856	26.1%
	Part.Pagado	2,387	7,665	10,052	4.0%
JUNJI	Jardín Adm.Directa	23,335	26,724	50,059	20.1%
	Jardín VTF	28,889	33,465	62,354	25.1%
Integra	Jardines Integra*	27,079	30,855	57,934	23.3%
Total		84,787	163,891	248,678	100%

Fuente: LyD a partir del Informe de Caracterización de la Educación Parvularia, MINEDUC 2019. *Los datos disponibles no permiten distinguir entre jardines propios y VTF de Integra.

El proyecto contempla la creación de una subvención baseⁱⁱ que se reajuste por la ruralidad y zona en que se ubique el establecimiento, una subvención especial por vulnerabilidad para niños prioritariosⁱⁱⁱ y una subvención de apoyo a quienes presenten necesidades especiales, para quienes estén diagnosticados con discapacidad o déficit en su desarrollo psicomotor^{iv}. Así, se calcula que los recursos por niño pasarían desde \$ 134 mil al mes hasta un mínimo de \$ 223 mil (sólo subvención base), e incluso \$ 245 mil en el caso de niños prioritarios, \$ 286 mil para aquellos con discapacidad o \$ 308 mil para quienes cumplan con ambas condiciones.

Según el informe financiero del proyecto de ley, se espera que estas nuevas subvenciones beneficien en régimen a más de 194 mil niños, lo que considera un aumento de la matrícula hacia al año 2026, y se calcula un aumento en el gasto público de \$ 116.139 millones en régimen.

El proyecto presentado por el Gobierno es un avance importante pues, además de inyectar más recursos en este nivel educativo, contribuye a ordenar un sistema de educación parvularia que hasta ahora no ha operado con la suficiente transparencia ni eficiencia en la ampliación de la cobertura, y a avanzar en equiparar el gasto no sólo entre jardines, sino en comparación al nivel escolar. Estas subvenciones permitirán uniformar criterios y superar la arbitrariedad mediante la cual se asignan los recursos en la actualidad, previniendo discriminaciones y poniendo especial foco en los niños que requieran de mayor apoyo.

Lamentablemente, su tramitación en el Congreso no ha estado libre de dificultades. Desde su ingreso a la Cámara de Diputados hace ya más de un año, este proyecto ha sufrido diversas críticas por parte de legisladores de oposición, quienes se han basado en pretextos más bien ideológicos que prácticos, como el que los recursos se entreguen en función de la demanda y no como un aporte fijo, o que se contemple la participación de proveedores privados, tal como ocurre en los demás niveles educativos. Ello ha impedido avanzar y el proyecto sigue sin siquiera aprobarse en general. Hace unas semanas se había puesto en tabla para ser votado, pero ello finalmente no ocurrió.

OBLIGATORIEDAD DEL KÍNDER: UNA REFORMA CONSTITUCIONAL INCOMPLETA

El año 2013 se aprobó de forma unánime una reforma constitucional para establecer la obligatoriedad del kínder^v. De esta forma, se estableció que éste fuese requisito para ingresar a la educación básica, lo que, sin embargo, entraría en vigencia “gradualmente, en la forma que disponga la ley”. Es por ello que, para materializar dicha obligación, en septiembre de 2018, el Gobierno ingresó un proyecto de ley que hace efectiva esa exigencia (Boletín 12118-04).

Así, si bien la cobertura del kínder es apenas inferior a la de la educación básica, esta iniciativa busca fomentar la asistencia a un nivel que hoy en día sigue sin ser identificado como obligatorio y, más aún, necesario. La mayoría de quienes no envían a sus hijos a kínder señalan que no es necesario hacerlo, porque lo cuidan en la casa (CASEN 2017). Y ello, lamentablemente, va en perjuicio especialmente de los más vulnerables. Considerando que la entrada en vigencia de esta exigencia sería recién el año 2022, ello significa que luego de casi 10 años desde la reforma constitucional que le dio origen, recién se lograría refrendar el consenso que ésta concitó.

Ahora bien, a pesar de la simplicidad de la iniciativa, su aprobación es hoy una incógnita. Si bien ésta ya había sido despachada por la Cámara de Diputados e

incluso contaba también con la venia de la Comisión de Educación del Senado, donde no se introdujeron modificaciones al texto aprobado en general, al momento de ser votado en la Sala, una mayoría de legisladores de oposición decidió que el proyecto se devolviera a la Comisión. Ahí se volvió a dar plazo para presentar indicaciones, las que inexplicablemente fueron dirigidas a suprimir la idea matriz del proyecto, dejándolo como letra muerta. Si bien éstas aún no se votan, es evidente que retrasan, e incluso ponen en duda la realización de esa iniciativa.

Entre los argumentos a los que recurrieron los senadores para justificar su cambio de opinión, está, en primer lugar, el temor a que se promueva una escolarización temprana. Dicha preocupación, sin embargo, ya había sido abordada por la Cámara de Diputados, cuyas indicaciones apuntaron precisamente a salvaguardar ese aspecto. Debido a que en este nivel no se contemplan planes de estudio de la misma forma que en la enseñanza básica y media, se estableció que, con el objeto de evitar evaluaciones, la aprobación de éste se reducirá a la circunstancia de haberlo cursado. No se entiende entonces que los senadores insistan con los reparos.

En segundo lugar, algunos expresaron críticas por la supuesta privatización de la educación parvularia que derivaría de su obligatoriedad, lo que la verdad no tiene sustento, sino que más bien parece indicar que hay una falta de voluntad y de comprensión de la temática sobre la cual se está legislando. A nivel de kínder, 59.2% de los niños se encuentran asistiendo a colegios particulares subvencionados y 10.1% a particulares pagados, mientras que el resto a establecimientos municipales (29.8%) o jardines infantiles JUNJI e Integra (0.8%). Es decir, la participación de proveedores privados en este nivel ya es superior incluso a la del resto del nivel escolar, por lo que no hay motivos para pensar que este proyecto haga que esa situación se exacerbe.

Con todo, resulta lamentable e incomprensible que, tras los acuerdos logrados en la Cámara de Diputados, los senadores demoren un proyecto tan sencillo y en teoría transversal como éste, poniendo incluso en duda su aprobación. Su aplazamiento no sólo perjudica el posicionamiento de la educación parvularia como un nivel tan importante para el desarrollo como los que le siguen, sino también amenaza la vigencia de una reforma constitucional que hace no muchos años concitó un consenso unánime.

¿LOS NIÑOS PRIMERO?

Si bien es entendible que la urgencia derivada de la pandemia reordenara la agenda legislativa, lo que no parece adecuado es que se dilaten proyectos que sí se han

seguido tramitando y que apuntan a materias en las cuales se supone había consenso. Tras varios años en que el debate público se centró exageradamente en la educación superior, es momento de priorizar la educación parvularia, que según ha demostrado la evidencia, es fundamental para reducir las desigualdades que se manifiestan desde temprano en la vida. Pero ello no debe quedarse sólo en los discursos, sino que requiere de acciones concretas que incluso se reflejen en el gasto público. Es de esperar que antes que las disputas ideológicas, prime en estos debates el bien de los niños y que se pueda avanzar en estos proyectos cuyo objetivo es precisamente cumplir con el compromiso de ponerlos a ellos primero en la fila.

ⁱ Esto es: destinar sus recursos a los fines educativos señalados en la ley, tener al menos un 15% de párvulos calificados como vulnerables y utilizar los mecanismos de admisión que establece dicha ley (en el caso de establecimientos escolares, deberán admitir a sus alumnos a través del sistema centralizado vigente).

ⁱⁱ El valor de la subvención base y de la subvención especial por vulnerabilidad dependerá además de la jornada, la que podrá ser parcial (5 horas) o completa (11 horas, 8 de las cuales deberán destinarse al servicio educativo y 3 al cuidado de los niños).

ⁱⁱⁱ Tal como se aplica con la Subvención Escolar Preferencial, habría una subvención adicional para niños prioritarios, que corresponden aproximadamente a los hogares del 40% de menores ingresos del país, y una adicional para alumnos preferentes, es decir, que pertenecen al 40% siguiente.

^{iv} Sus beneficiarios se determinan en base al Registro Nacional de Discapacidad y utilizando los instrumentos del subsistema Chile Crece Contigo aplicados en el “control del niño sano”. Esto es, Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor (EEDP) y Test de Evaluación del Desempeño Psicomotor (TEPSI).

^v Ley N° 20.710 de 2013.