

INFORME

ANUAL

**20
23**

Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile



DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

SEGUNDA PARTE

DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE

02





Nota temática 5

Educación en la primera infancia: desafíos que impiden su ejercicio como derecho de la niñez en Chile



Contenidos

Presentación.....	245
1. La educación parvularia en Chile	247
2. Los beneficios de la educación parvularia	250
3. Los desafíos de la educación parvularia	253
4. Recomendaciones	261

Educación en la primera infancia: desafíos que impiden su ejercicio como derecho de la niñez en Chile

Presentación

La presente nota temática tiene como objetivo exponer diversos elementos que relevan la importancia del derecho a la educación y su relación con la primera infancia, describiendo las principales características de la educación parvularia (o educación inicial) como principal medio hoy en Chile para que niños y niñas pequeños¹ ejerzan su derecho a la educación. Junto con ello, se identifican los principales desafíos existentes que pueden impedir que niños y niñas ejerzan este derecho, tales como las dificultades en el acceso y en la asistencia, así como los nudos críticos respecto de las modalidades no formales de educación; brechas que son abordadas a través de recomendaciones elaboradas por la Defensoría de la Niñez.

Tal como plantea Unicef respecto a América Latina y el Caribe, «ha costado siglos reconocer que el aprendizaje comienza desde el nacimiento»². Esta aseveración da cuenta del lento reconocimiento del derecho a la educación como un derecho que debe garantizarse y ejercerse desde los primeros días de vida. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas también ha manifestado que el derecho a la educación comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho de los niños y niñas a desarrollar al máximo sus capacidades posibles³.

1 La educación parvularia en Chile considera a los niños y niñas de entre 0 y 6 años. Los establecimientos educacionales que imparten educación parvularia se estructuran según los siguientes niveles:

1º Nivel: Sala Cuna, 85 días a 2 años de edad.

2º Nivel: Nivel Medio, 2 a 4 años de edad.

3º Nivel: Nivel de Transición, 4 a 6 años de edad.

2 Unicef, Planificación quinquenal para América Latina y el Caribe, 2000–2005.

3 Comité de los Derechos del Niño, 2001.

En Chile, la Ley N.º 20.370 General de Educación reconoce la educación parvularia, señalando que es el nivel educativo que atiende integralmente a niños y niñas desde el momento en que nacen hasta su ingreso a la educación básica, y que tiene como propósito favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los niños y niñas, de acuerdo a las bases curriculares⁴ que se determinen en conformidad a la ley, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora⁵.

En esta misma línea, otra de las cuestiones que resulta imprescindible comprender es que la educación inicial va mucho más allá de una educación preescolar o de preparación para la etapa escolar, ya que el acceso a ella no responde únicamente a una etapa preparatoria para otra futura, sino que es una etapa que responde a una educación con características propias.

En función de lo anterior y del objetivo de la presente nota temática, a continuación se presenta una caracterización del sistema de educación parvularia en Chile y los beneficios que tiene este nivel para el desarrollo y bienestar integral de niñas y niños. Luego, se desarrollan tres nudos críticos identificados por la Defensoría de la Niñez, vinculados a las bajas en la asistencia y matrículas de niños y niñas en los últimos años y a las modalidades no formales de educación existente. Dichos nudos se identifican a partir de alertas detectadas por la Defensoría de la Niñez en el proceso de monitoreo y seguimiento del Plan de Reactivación Educativa y la Hoja de Ruta de Educación Parvularia 2022-2026, en el marco del proyecto institucional de educación y buen trato.

La educación inicial va mucho más allá de una educación preescolar o de preparación para la etapa escolar.

4 Las Bases Curriculares de la Educación Parvularia son un referente que define principalmente qué y para qué deben aprender las niñas y niños desde los primeros meses de vida hasta el ingreso a la educación básica, según requerimientos formativos que emanan de las características de la infancia temprana. Subsecretaría de educación parvularia, 2018, «Bases Curriculares Educación Parvularia», disponible en https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/04/Bases-curriculares_Educ-Parv_IMPRENTA-v3-1.pdf.

5 Chile, Ley N.º 20.370 General de Educación, Diario Oficial del 12 de septiembre de 2009, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>.

1. La educación parvularia en Chile

El nivel de educación parvularia en Chile no es obligatorio, salvo para el segundo nivel de transición (4 a 6 años de edad) que es requisito para el ingreso a la educación básica. Este nivel tiene como propósito favorecer aprendizajes de calidad para todos los niños y niñas, a través de diversos organismos e instituciones, en forma complementaria a la educación que realizan las familias.

La Superintendencia de Educación emitió el Dictamen N.º 51 en 2019, a través del cual aclaró el contenido y sentido de los elementos que configuran el concepto de educación parvularia consagrado en el artículo 1 de la Ley N.º 20.832, distinguiendo un *elemento formal*, vinculado a la obtención de la autorización para funcionar; y un *elemento sustancial*, referido a los componentes asociados estrictamente al proceso educativo, el que a su vez está constituido por tres factores copulativos: a) que imparta educación integral, b) que atienda a niños y niñas desde el nacimiento y la edad de ingreso a la educación básica, y c) favorezca de manera sistemática, oportuna y pertinente su desarrollo integral, aprendizajes, conocimiento, habilidades y actitudes.

De esta manera, un recinto de educación parvularia se constituye como tal cuando se configuran copulativamente estos tres componentes. Para ello se debe disponer con recintos que cuenten con un espacio destinado al desarrollo de la función educacional; de lo contrario, son considerados lugares dedicados simplemente al cuidado o custodia de los niños y niñas, quedando exentos de la reglamentación del sector, sin perjuicio de las normas generales de funcionamiento⁶.

En cuanto a los niveles, el Decreto N.º 315 de 2011 del Ministerio de Educación especifica que los establecimientos educacionales que imparten educación parvularia deben estructurarse en tres niveles: nivel sala cuna, nivel medio y nivel de transición, los que a su vez se dividen en dos subniveles, cada uno según la edad de los niños y niñas, tal como se muestra la figura N.º 1. Adicionalmente, existen los grupos heterogéneos⁷, tanto en el nivel de sala cuna como en los niveles medio y transición, compuestos respectivamente por niños o niñas cuyas edades fluctúan entre los niveles de sala cuna menor y sala cuna mayor, o los niveles medio menor y segundo nivel de transición⁸.

6 M. Victoria Peralta, 2018, «Programas no-formales en la educación parvularia: aportes y proyecciones», Cuadernos de Educación Inicial, 9, p. 83.

7 El artículo 5 del Decreto N.º 315 del Ministerio de Educación señala: «Excepcionalmente podrán existir grupos heterogéneos, tanto en el nivel de sala cuna como en los niveles Medio y Transición. El grupo heterogéneo de sala cuna podrá estar conformado por lactantes y/o niños o niñas de edades correspondientes a los niveles de sala cuna Menor y sala cuna Mayor, mientras que el grupo heterogéneo de los niveles Medio y Transición podrá estar conformado por párvulos, cuyas edades fluctúen entre las correspondientes a los niveles medio menor y Segundo Nivel de Transición».

8 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022, «Informe de caracterización de educación parvularia oficial», p. 8.

Figura N° 1: Clasificación de los niveles en educación parvularia

Nivel	Edad	Nombre común
Sala cuna menor	0 a 1 año	Sala cuna menor
Sala cuna mayor	1 a 2 años	Sala cuna mayor
Medio menor	2 a 3 años	Medio menor
Medio mayor	3 a 4 años	Medio mayor
Primer nivel de transición (NT1)	4 a 5 años	Prekinder
Segundo nivel de transición (NT2)	5 a 6 años	Kinder
Heterogéneo sala cuna	0 a 2 años	Sala cuna o sala cuna heterogéneo
Heterogéneo nivel medio	2 a 4 años	Niveles medios o nivel medio heterogéneo
Heterogéneo niveles transición	4 a 6 años	Transiciones o transición heterogéneo
Heterogéneo medio y transición	2 a 6 años	Medio y transición heterogéneo

Fuente • Informe de Caracterización de Educación Parvularia Oficial 2022.

No obstante, en las últimas décadas la educación parvularia en Chile y en América Latina se ha desarrollado no solo a través de los programas formales como salas cunas, jardines infantiles y escuelas, sino que también a través de los llamados *programas no formales*⁹ que serán profundizados más adelante en el contexto de las iniciativas convocadas por la Subsecretaría de Educación Parvularia¹⁰.

En cuanto a los tipos de establecimientos, en Chile existen diversas instituciones que proveen educación parvularia: se agrupan en salas cunas, jardines infantiles y escuelas. Estas últimas incluyen a las escuelas regulares, escuelas de lenguaje, escuelas de párvulos y escuelas especiales.

9 Existen también otras denominaciones para estos programas, tales como «no convencionales», «no escolarizados» o «comunitarios». En esta nota se utilizará el concepto «no formal» ya que es la denominación técnica que hace Unesco y que aparece además en la Ley General de Educación de Chile N.º 20.370. Para ampliar la información respecto al debate conceptual revisar: Peralta, 2018.

10 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2023a, «Comienzan diálogos sobre modalidades no formales de educación parvularia», disponible en <https://parvularia.mineduc.cl/comienzan-dialogos-sobre-modalidades-no-formales-de-educacion-parvularia/>.

Las salas cunas y jardines infantiles son aquellos establecimientos que entregan educación parvularia primordialmente a niños y niñas de entre 0 a 3 años. Algunos de ellos también ofrecen nivel transición. Los principales sostenedores de estos establecimientos son la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), y la Fundación Integra. Adicionalmente, y a través de un convenio de transferencia de fondos desde Junji (VTF) y Fundación Integra (CAD), existen universidades, ONG, municipalidades y servicios locales de educación pública que son sostenedores y administradores de estos establecimientos¹¹.

Por otro lado, la mayoría de las escuelas o colegios que brindan educación parvularia imparten el nivel de transición. Entre estos establecimientos existen aquellos que brindan exclusivamente educación parvularia, aquellos que adicionalmente cuentan con niveles de educación básica y media (escuelas o colegios) y otros que imparten educación especial para el nivel (escuelas de lenguaje y escuelas especiales)¹².

En cuanto a la provisión de educación parvularia cabe señalar que existe un total de 12.545 establecimientos, los cuales el 89,2% cuenta con financiamiento estatal y un 10,9% corresponde a financiamiento privado. En este sentido se puede indicar que la mayoría de la educación parvularia es impartida por el Estado. La mayor cantidad corresponde a escuelas particulares subvencionadas (35,5%), seguido por Junji (25,7%) y establecimientos de origen municipal (21,4%).

En este sentido se puede indicar que la mayoría de la educación parvularia es impartida por el Estado.

11 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022.

12 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022.



2. Los **beneficios** de la educación parvularia

Para comprender los beneficios de la educación parvularia es necesario conocer elementos esenciales de la primera infancia, los aprendizajes propios de la edad y la manera cómo repercuten las experiencias de los primeros años de vida en el desarrollo y bienestar integral de la niñez.

De acuerdo con Unicef, la primera infancia es esencial, ya que los niños y niñas pequeños atraviesan el período de más rápido crecimiento y transformación de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes. También crean vínculos emocionales fuertes con sus padres u otros cuidadores, de los que necesitan recibir cuidado, atención, orientación y protección, los que deben ser entregados para el desarrollo de sus capacidades¹³.

¹³ Unicef, 2022.



Es en este escenario, el derecho a la educación en la primera infancia se vuelve clave, principalmente porque uno de los objetivos fundamentales de este derecho es que niños y niñas puedan desarrollar sus aptitudes, sus aprendizajes y otras capacidades, así como también fortalecer su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismos¹⁴. Bajo esta premisa, y de acuerdo a lo planteado por el Comité de los Derechos del Niño con relación a los propósitos de la educación, esta misma debe entenderse como un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten a la niñez y adolescencia, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad¹⁵.

Las diversas formas de enseñanza, en el marco del ejercicio del derecho a la educación, deben centrarse en el niño o niña, entendiendo que uno de los objetivos principales de la educación es el desarrollo de su personalidad, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada persona tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias¹⁶. En este sentido, los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental, sino que comprenden también la preparación para la vida activa; por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas, resolver conflictos de forma no violenta, llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños y niñas las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales¹⁷.

En el caso particular de la primera infancia, niños y niñas están construyendo sus primeras experiencias afectivas, consolidando sus vínculos de apego y estableciendo relaciones con otros, ya sea pares o adultos, que les permiten potenciar la construcción gradual de su identidad y progresiva autonomía, como aspectos esenciales en su desarrollo socioemocional. En este sentido, las bases curriculares proponen para cada uno de sus niveles, objetivos de aprendizaje transversales del ámbito de desarrollo personal y social¹⁸.

Uno de los **objetivos fundamentales de este derecho** es que niños y niñas puedan desarrollar sus aptitudes, sus aprendizajes y otras capacidades, así como también fortalecer su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismos.

14 Comité de los Derechos del Niño, 2001.

15 Ídem.

16 Unesco, 1994, «Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales», disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427_spa.

17 Comité de los Derechos del Niño, 2001.

18 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2023b, «Orientaciones para favorecer la asistencia y la continuidad de las trayectorias educativas en los niveles de salas cuna y medios», p. 10, disponible en <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2022/12/asistencia-sala-cuna-y-medios-24-abril-2023.pdf>.

Lo anterior se ve reflejado, por ejemplo, en los núcleos de los objetivos de aprendizaje¹⁹ definidos para el primer nivel (sala cuna) y el segundo nivel (medio), que tienen que ver con la identidad y la autonomía, la convivencia y ciudadanía, y la corporalidad y el movimiento. A su vez, estos núcleos se desagregan en objetivos de aprendizaje más concretos como lo son que los niños y niñas manifiesten su agrado al sentirse cómodos, seguros y contenidos corporalmente, o manifestar su disposición y confianza al separarse de los adultos significativos²⁰.

Figura N° 2: Alguno de los beneficios de la educación parvularia



Fuente • Elaboración propia a partir de material publicado por la Subsecretaría de Educación Parvularia, Junji y Comité de los Derechos del Niño.

¹⁹ De acuerdo a las Bases Curriculares de la Educación Parvularia establecidas por el Ministerio de Educación, los núcleos de los objetivos de aprendizaje corresponden a focos de experiencias para el aprendizaje, en torno a los cuales se integran y articulan los objetivos de aprendizaje.

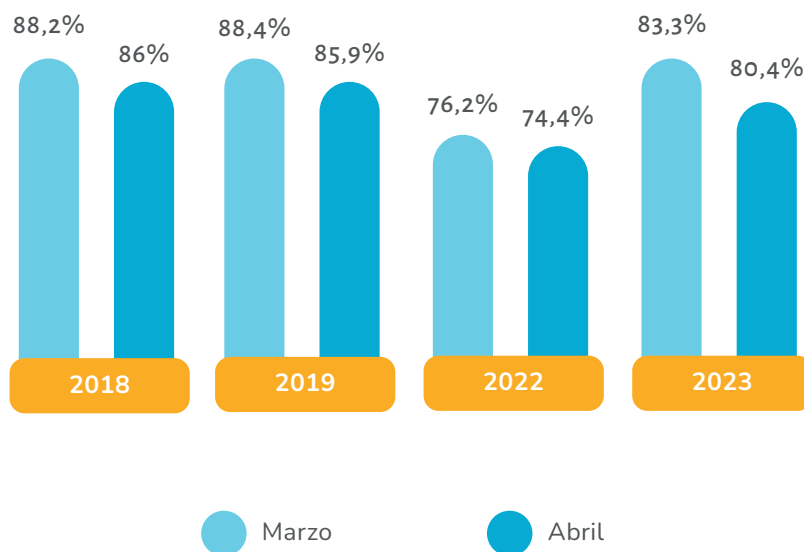
²⁰ De acuerdo a las Bases Curriculares de la Educación Parvularia establecidas por el Ministerio de Educación, los objetivos de aprendizaje establecen los aprendizajes que se esperan de los párvulos en cada nivel educativo.

3. Los desafíos de la educación parvularia

3.1 Los desafíos en la asistencia

Como muestra la figura 3, a marzo de 2023, el promedio de asistencia a la educación parvularia alcanzó el 83%, un 5% más abajo que el mismo mes de 2018. En abril, esa cifra cae al 80% versus el 86% que presentaba en abril de 2018. Además, si se desglosan los datos por regiones, se revela una situación crítica en Atacama, presentando un 11% menos de asistencia en abril de 2023, en comparación con 2018.

Figura N° 3: Promedio de porcentaje de asistencia durante marzo y abril en educación parvularia, nivel país (2018/2019-2022/2023)²¹



Fuente • Elaboración propia a partir de datos abiertos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación²².

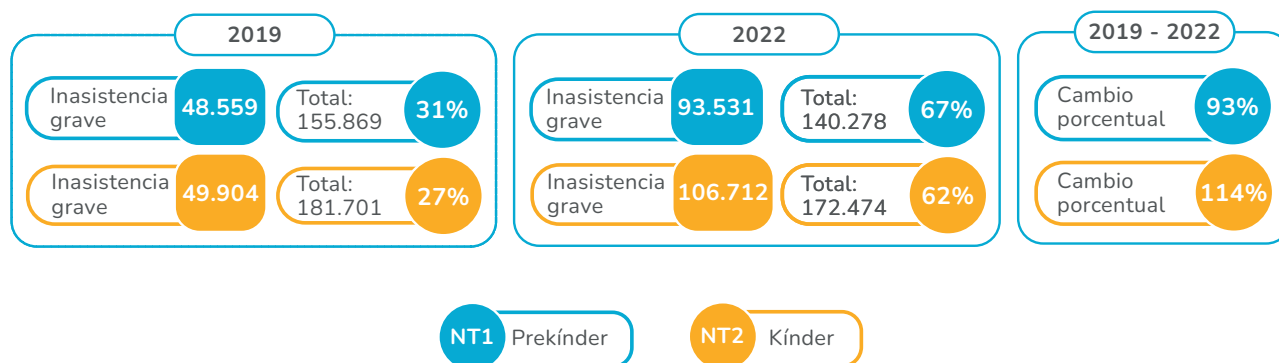
²¹ Detalle sobre promedio de porcentaje asistencia durante marzo y abril a educación parvularia (2018/2019-2022/2023) según región disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/2023/07/07/la-reactivacion-educativa-en-educacion-parvularia/>.

²² Los datos son analizados a partir de la clasificación de nivel educativo correspondiente, disponible en <https://datosabiertos.mineduc.cl/asistencia-declarada-mensual-2/>.

En la misma línea, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2022 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia indica que en 2022 las siguientes regiones alcanzaron los porcentajes más altos de inasistencia en establecimientos de educación parvularia: Antofagasta 49%, Atacama 45,2%, y La Araucanía 44,1%.

Los datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación, evidenciados en la figura 4 muestran la asistencia de niños y niñas en los niveles de transición (comúnmente llamados prekínder y kínder), en los meses de marzo a junio de 2022 y su comparación respecto de 2019 como línea de base, tomando como criterio de inasistencia «grave», que refiere a aquellos niños y niñas cuyo promedio acumulado de asistencia es menor al 85%.

Figura N° 4: Comparación inasistencia grave 2019-2022 para NT1 y NT2



Fuente • Centro de Estudios Mineduc 2022 en Subsecretaría de Educación Parvularia (2022). Orientaciones para favorecer la asistencia y la continuidad de las trayectorias educativas en los niveles de transición²³.

²³ Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022b, «Orientaciones para favorecer la asistencia y la continuidad de las trayectorias educativas en los niveles de transición», disponible en <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2022/12/Orientaciones-asistencia-NT.pdf>.

Según estos datos, existe un importante aumento de la inasistencia grave en los niveles NT1 (prekínder) y NT2 (kínder) en los meses de marzo a junio de 2022, con cambios porcentuales de 93% y 114%, respectivamente, lo que implica aumentos de más del doble en la inasistencia en comparación al mismo periodo 2019, evidenciando que la inasistencia es un problema constante en estos niveles.

Entre las causas que pueden explicar esta situación están las consecuencias de la crisis originada a partir de la pandemia. En primer lugar, cuidadores y familias de niños y niñas ahora cursando los niveles de NT1 y NT2 podrían no estar fidelizados con la educación parvularia. Lo anterior, debido a que estos cuidadores vivieron la pandemia en los niveles previos, por lo que tuvieron poca o nula conexión con los establecimientos educativos. Esto podría influir en la no valoración del nivel de educacional en general. Por otro lado, se considera que el grupo de niñas y niños en este nivel son aquellos que actualmente tienen muy baja inmunidad, por lo que están más expuestos a sufrir problemas de salud que dificultan la asistencia. Lo anterior se agudiza en niños y niñas que viven en situaciones particulares, como pertenecer a una comunidad migrante, estar en situación de discapacidad o vivir en sectores muy apartados a establecimientos de educación inicial.

La Defensoría de la Niñez ha alertado respecto de los datos mencionados sobre la asistencia debido a la importancia y consecuencias que ello tiene para niños y niñas. Su trayectoria educativa se ve interrumpida no sólo cuando no hay matrícula sino también cuando los niveles de asistencia no son los óptimos para resguardar la continuidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje²⁴.

Diversos estudios²⁵ dan cuenta de las posibles consecuencias negativas del ausentismo en el proceso de aprendizaje y bienestar integral de los niños y las niñas en el nivel de educación parvularia. En la misma línea, la literatura especializada²⁶ destaca lo insustituible de la experiencia presencial en la educación inicial vinculado al desarrollo afectivo, socioafectivo, cognitivo, a la preparación desde el punto de vista de la interacción social, las conexiones emocionales, las habilidades, la salud mental, y el bienestar en términos generales.

La Defensoría de la Niñez ha alertado respecto de los datos mencionados sobre la asistencia debido a la importancia y consecuencias que ello tiene para niños y niñas.

24 Se reconoce la relevancia de la trayectoria educativa, para lo cual es clave garantizar el acceso, revinculación, retención y acompañamiento de aquellos niños, niñas y adolescentes excluidos de la educación formal o en potencial interrupción de su trayectoria educativa (Ministerio de Educación, 2022, «Política de Reactivación Educativa Integral»).

25 Phillip Cook y otros, 2017, «A new program to prevent primary school absenteeism: results of a pilot study in five schools», *Children and Youth Services Review*, 82, pp. 262-270, disponible en <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2017.09.017>.

26 Juan P. Valenzuela y otros, 2022, «Experiencia de familias con niños y niñas matriculados en educación parvularia en Chile durante la pandemia», disponible en <https://hdl.handle.net/20.500.12365/18732>.

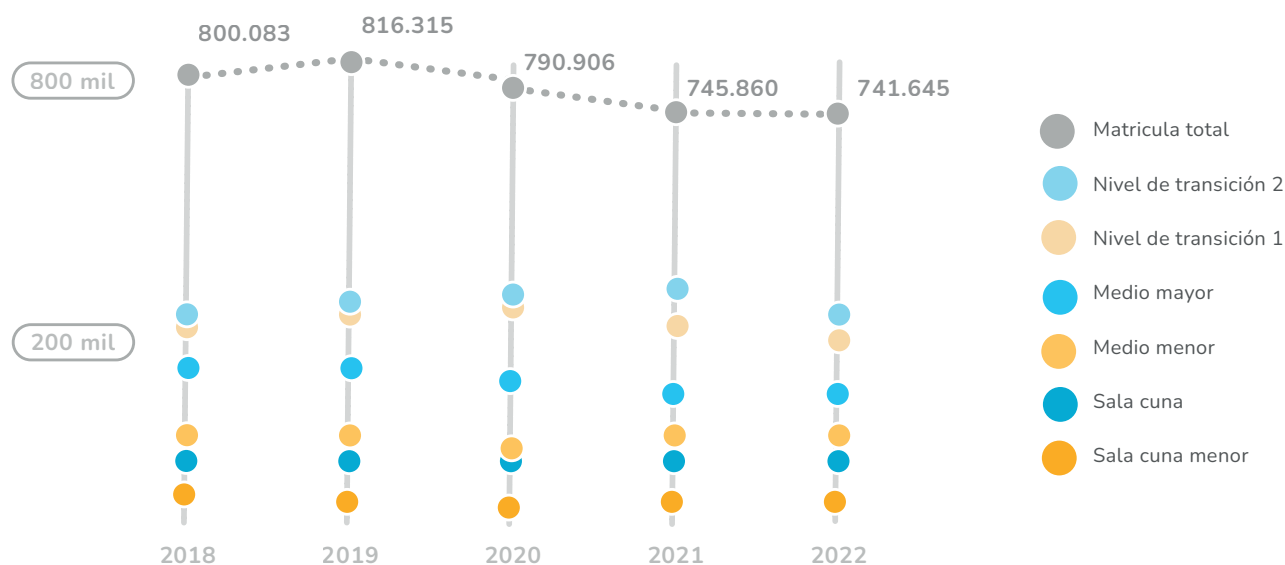


De 2018 a 2022, el total de matrícula de educación parvularia ha disminuido de 800.083 cupos a 741.645, lo que significa un descenso del 7,4%.

3.2 Los desafíos de matrícula

Respecto de las matrículas, es posible identificar una disminución en este nivel educativo; de 2018 a 2022, el total de matrícula de educación parvularia ha disminuido de 800.083 cupos a 741.645, lo que significa un descenso del 7,4%.

Figura N° 5: Matrícula total de educación parvularia, según nivel educativo, zona y dependencia (2018-2022)



Fuente • Elaboración propia a partir de datos abiertos de Centro de Estudios del Ministerio de Educación²⁷.

Al profundizar según dependencia, zona o nivel educativo, es posible identificar que la principal disminución es aquella oferta con financiamiento público, en zonas urbanas y en sala cuna menor y medio menor²⁸. Al analizar estos datos en relación con el total de la población potencial según edad, para cada nivel, es posible identificar que ha existido una disminución de la matrícula en 2,5% y que es más acentuada, precisamente, en el nivel medio y sala cuna.

²⁷ Los datos son analizados a partir de la clasificación de nivel educativo correspondiente, sin exclusión de casos, disponible en: <https://datosabiertos.mineduc.cl/matricula-educacion-parvularia/>.

²⁸ Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, 2023a, «Asistencia y matrícula a educación parvularia: una revisión preliminar de la situación», disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/2023/07/07/la-reactivacion-educativa-en-educacion-parvularia/>.

Respecto de las causas vinculadas a la disminución de matrícula, la Encuesta Casen 2022 reveló que, dentro de la población que no asiste a educación parvularia, el 64% señala que eso se debe a que «no es necesario porque lo cuidan en la casa», mientras que un 20,5% señala que «no es necesario que asista a esa edad», con un incremento de 7,9 puntos porcentuales entre 2017 y 2022. De esto se desprende que para muchas familias la educación parvularia tiene un carácter principal de cuidado y protección para sus hijas e hijos o niños y niñas bajo su cuidado; también podría relacionarse con el desconocimiento de la importancia de la función educativa del nivel.

Otro resultado de la Encuesta es que, en relación con las causas para no asistir a este nivel, la razón de «no hay matrícula» para los nacidos en Chile representa el 2,4% de las respuestas, mientras que para la población migrante es un 18,1%. De este modo se constata que niños y niñas no nacidas en Chile pueden encontrarse en condiciones de mayor discriminación y vulneración del derecho a la educación en términos de acceso.

De este modo se constata que niños y niñas no nacidas en Chile pueden encontrarse en condiciones de mayor discriminación y vulneración del **derecho a la educación en términos de acceso.**

3.3 Los desafíos de las modalidades no formales en educación parvularia

Para comprender las modalidades no formales y los desafíos que se presentan, se hace necesario definir las e identificar sus principales características. Al respecto, la académica y especialista en la materia, María Victoria Peralta²⁹, señala que estas modalidades no formales se podrían definir como:

(...) propuestas educacionales intencionadas, con un conjunto de componentes curriculares consistentes, flexibles y diversificados, que una comunidad educativa ha coconstruido participativamente con profesionales y/o técnicos para atender características, necesidades, fortalezas y objetivos muy propios de su realidad. Para ello, se abren a todas las posibilidades de agentes educativos presenciales o mediatos, en todo tipo de espacios y ciclos de tiempo, empleando recursos pertinentes y diversos que se consideran necesarios para alcanzar los propósitos planificados, siendo además evaluados³⁰.

Ante esta definición, la primera distinción respecto de las instancias formales que aparece es que los programas no formales no son una alternativa de cuidado, sino una propuesta educativa que no supone una menor calidad técnica. Tampoco son concebidos de manera transitoria sino una propuesta con una forma de trabajo diferente.

²⁹ Educadora de párvulos, PhD en Educación, Premio Nacional de Ciencias de la Educación 2019, vicepresidenta ejecutiva de la JUNJI entre 1990 y 1998.

³⁰ M. Victoria Peralta, 2021, «Los programas no-formales y su posible aporte en el complejo contexto actual», Revista Niñez Hoy, 1, p. 36.

Asimismo, se considera que los programas no formales pueden incluso contribuir a enriquecer a los formales dotándolos de recursos pertinentes e innovadores. A su vez, permiten que el derecho a la educación sea efectivo para más niños y niñas, con independencia de su lugar de residencia y características familiares o comunitarias en las que se nace³¹.

Desde un punto de vista de su desarrollo, en Chile durante la década de los noventa las modalidades no formales se fortalecieron a partir de la ayuda internacional para la recuperación de la democracia y fueron asumidas por instituciones públicas que destinaron recursos y apoyo técnico para ello a través de instituciones como Unicef, Fundación Bernard van Leer y la Organización de Estados Americanos (OEA)³². De esta manera, en la década de los noventa, entre Junji, Fundación Integra y el Ministerio de Educación, llegaron a ofrecerse más de 20 programas no formales, orientados a comunidades con diversas necesidades específicas³³.

Pese a esta reconocida importancia de las modalidades no formales, en Chile se evidencian varios desafíos. Peralta destaca la importancia del reconocimiento educativo oficial, lo que implica dotarlos de recursos suficientes e incorporación en las Bases Curriculares de la Educación Parvularia; evaluar los programas no formales que desarrollan las diferentes instituciones públicas; diseñar o actualizar los programas no formales existentes; y detectar aquellas comunidades cuya población infantil no cuenta con ninguna oferta pertinente estatal o, incluso, de tipo privado, dada su situación de vida, cultural o laboral familiar³⁴.

31 Ídem, p. 45.

32 Peralta, 2018, p. 57.

33 Los principales programas fueron: a) Creados por Junji: jardín familiar, jardines estacionales, programa de atención a párvulos de comunidades indígenas, sala cuna en el hogar, jardín infantil a distancia, patio abierto, jardín infantil a domicilio, jardín infantil radial urbano, sala cuna en el consultorio; b) Creados por Mineduc, Subsecretaría Educación Parvularia: programa «Conozca a su hijo» CASH, programa de mejoramiento de la infancia (PMI), y c) Creados por Fundación Integra: jardín sobre ruedas, veranadas pewenche (Peralta, 2018, pp. 57-61).

34 Peralta, 2021, p. 45.



Ante esto, se considera especialmente preocupante la falta de regulación de estas modalidades puesto que imposibilita su supervisión. Actualmente, las facultades de la Superintendencia de Educación Parvularia solo se refieren a recintos que tienen la naturaleza de establecimientos de educación parvularia, en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley N.º 20.832 y el Dictamen N.º 51. Como se ha advertido, no siempre las modalidades no formales están asociadas a un establecimiento por lo que quedan fuera de regulación³⁵.

Se requiere observar los criterios expuestos y la concurrencia de los factores copulativos para verificar la conformación de un establecimiento de educación parvularia, en el periodo de adecuación regulado en la Ley N.º 20.832, para resolver la falta de regulación de los programas no formales. Por consiguiente, se considera importante avanzar para establecer nuevas categorizaciones, más flexibles, que van más allá del establecimiento y que también necesitan ser reconocidas, pero a través de una normativa que permita asegurar estándares de calidad. Por tanto, se requiere encontrar la forma que comprenda la educación parvularia con sus distintas particularidades y programas en relación con el ámbito normativo, en particular en aquello que el reconocimiento oficial exige.

Ante esto, se considera especialmente preocupante la falta de regulación de estas modalidades puesto que imposibilita su supervisión.

³⁵ Respecto a centros de cuidado como guarderías y *after school*, la Defensoría de la Niñez a través de la publicación del Informe Anual 2021, específicamente del capítulo 1: «Los primeros mil días: situación de los derechos de niñas y niños de 0-3 años en Chile» recomienda «Reglamentar y supervisar por el Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación los recintos que cuiden niñas y niños que no son reconocidos como establecimientos educativo, tales como *after schools* y guarderías, exigiendo a estos contar con estándares de cuidado». Sobre el particular, a través de oficio la Superintendencia de Educación informó que aquellos establecimientos que solo ofrecen servicios de cuidado personal de niños y niñas sin un componente formativo o educativo como guarderías y *after school* quedan fuera del ámbito de su competencia, no siendo fiscalizables por esta entidad.



4. Recomendaciones



Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la educación desde el momento en el que nacen y el Estado tiene el deber de tomar medidas que hagan efectivo su reconocimiento y garantía. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto, los desafíos para garantizar su ejercicio en la primera infancia son diversos y complejos, por lo que la Defensoría de la Niñez, en cumplimiento de sus funciones, realiza al Estado de Chile las siguientes recomendaciones:

Poder Ejecutivo

- Regularizar, a través del Ministerio de Educación y su Subsecretaría de Educación Parvularia, en conjunto con la Superintendencia de Educación, los programas no formales, reconociendo como programas educativos aquellos que cumplan con los requisitos que se establezcan.
- Promover, a través del Ministerio de Educación y su Subsecretaría de Educación Parvularia, en conjunto con la Subsecretaría de la Niñez, a través de la gestión territorial, la importancia de asistir a la sala cuna y jardín infantil y los beneficios asociados a ello, a través de campañas dirigidas a las familias y a la sociedad en su conjunto.
- Indagar, a través del Ministerio de Educación y su Subsecretaría de Educación Parvularia, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y sus subsecretarías de la Niñez y Evaluación Social, las causas de inasistencia y matrícula a establecimientos educacionales de niños y niñas, considerando criterios sociodemográficos e involucrando a las diversas comunidades educativas a fin de obtener resultados acordes a la realidad de cada establecimiento.
- Investigar, a través del Ministerio de Educación y su Subsecretaría de Educación Parvularia, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y su Subsecretaría de Evaluación Social, las causas que limitan el acceso a las personas migrantes a la educación parvularia y tomar las medidas que permitan garantizar y promover el acceso y asistencia de niños, niñas y adolescentes migrantes a este nivel educativo, a fin de asegurar su derecho a la educación en igualdad de condiciones que los nacionales.

La Defensoría de la Niñez tiene el mandato legal de publicar anualmente un informe cuyo contenido aborda la cuenta pública institucional y el estado de situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. Este 2023 es el quinto Informe Anual de la institución.

En la primera parte de esta publicación, que corresponde a la Cuenta Pública, se da cuenta de las acciones desplegadas por la institución entre el 01 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023. Se relevan los principales hitos en el periodo y el reporte las acciones en el marco de la gestión institucional, el trabajo territorial y los desafíos de la Defensoría de la Niñez para el próximo periodo. En este marco, también se presentan las cuentas públicas de sus siete sedes regionales: Arica y Parinacota, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Biobío, La Araucanía y Aysén. Esta rendición, evidencia el importante trabajo de descentralización institucional que busca llegar a los territorios más alejados donde la niñez y adolescencia aún esperan respuestas que garanticen sus derechos.

En la segunda parte, se aborda la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Comienza con la presentación de un panorama estadístico, elaborado por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, que, a través de fuentes secundarias e información proveniente de diversos organismos del Estado, da cuenta de la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile.

El Informe finaliza con el desarrollo de siete notas temáticas que profundizan en el estado actual de los derechos humanos de la niñez y adolescencia, y entrega recomendaciones a las instituciones responsables en distintos ámbitos de relevancia en el país. En el contexto los 50 años del golpe cívico-militar, se abordan las garantías de no repetición de la violencia institucional contra niños, niñas y adolescentes, y se insta a la definición de mecanismos que fomenten la construcción de procesos de memoria con enfoque de derechos en niñez y adolescencia. También se exponen las tareas inconclusas para la preparación de la vida independiente y la reinserción social juvenil para niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. En el ámbito de la participación, se amplifican las voces de la niñez y adolescencia de Concón, Quintero y Puchuncaví, para conocer sus opiniones sobre la problemática medioambiental que viven en la zona. El Informe además aborda el fenómeno de explotación sexual que hoy impacta mayormente a niñas y adolescentes bajo protección residencial, a través de sus manifestaciones, factores de riesgo y graves consecuencias. Igualmente se presentan los desafíos que impiden el pleno ejercicio del derecho a la educación en la primera infancia, relevando las dificultades en el acceso, asistencia y principales nudos críticos. También se aborda la necesidad de consolidar un sistema integral en materia de representación jurídica como un derecho de carácter universal para niños, niñas y adolescentes; y finaliza con el análisis de cumplimiento de las metas del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025, entregando recomendaciones para la formulación de la nueva Política Nacional en la materia.

