

ESTÁNDARES DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO IMPORTANTES DE CONSIDERAR EN INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS SOBRE LA EDUCACIÓN PARVULARIA

Minuta para la discusión del proyecto de ley que crea Beneficio Social de Educación en el Nivel Sala Cuna financiado por un Fondo Solidario¹

1. MARCO DE ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY: LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

- La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es el principal instrumento que consagra los derechos humanos de todas las personas menores de 18 años y forma parte del ordenamiento jurídico nacional, a partir de su ratificación en 1990 por parte del Estado de Chile. Así está establecido en el artículo 5º, inciso 2º, de la Constitución Política de la República.
- Tras su ratificación en agosto de 1990, el Estado de Chile asumió voluntariamente la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la efectividad de cada uno de los derechos consagrados en ella, a todos los niños/as y adolescentes del país (art. 1,2 y 4, CDN)².
- Una de estas medidas corresponde a la obligación que tiene el Estado de Chile de hacer plenamente compatible la legislación nacional con los principios y disposiciones legales que establece la CDN, de manera que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos de la niñez³.

2. ESTÁNDARES DE LA CDN IMPORTANTES DE CONSIDERAR EN LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY PARA EL NIVEL DE SALA CUNA

- 2.1. ***El principio de interés superior del niño*** (art. 3, CDN). Se refiere a que el bienestar de todos los niños/as debe ser la consideración primordial al momento de adoptar cualquier medida - legislativa, de política pública, de orden presupuestario, institucional, entre otras- ***que pueda afectar directa o indirectamente su desarrollo y el disfrute de sus derechos***. En este sentido, aunque el propósito original del proyecto de ley se defina como un “beneficio social” laboral, se trata de una normativa que legisla en materia de educación para niños/as entre 0 y 2 años, por lo que debe primar su interés superior en todas las definiciones que el texto señale.

Los Estados Partes tienen la obligación de adoptar todas las medidas posibles para crear las condiciones que promuevan el desarrollo y bienestar de todos los niños/as pequeños durante esta fase esencial de sus vidas (art. 6, CDN). Eso incluye garantizar su nutrición, salud, educación y bienestar psicosocial⁴. En términos de desarrollo, es importante considerar que los 3 primeros años de vida han sido definidos por la neurociencia como una *ventana de oportunidad*, en tanto

el cerebro se desarrolla a una velocidad única y se configuran las bases de la capacidad de aprendizaje, de adaptación a los cambios y de desarrollo socioemocional⁵ ⁶. Por tanto, las oportunidades formativas que tengan los niños/as en esta etapa serán la base para posibilitar el despliegue de su máximo potencial. En este sentido, el nivel de sala cuna tiene el deber de brindar oportunidades de aprendizaje que son claves para el momento en que se definen las bases del desarrollo de todas las personas. Así mismo, debe entenderse esta etapa como el inicio de la trayectoria educativa y, por tanto, un eslabón fundamental para el proceso de aprendizaje futuro.

Desde la perspectiva del interés superior del niño, es fundamental que ***cualquier normativa que regule el acceso a la educación de la primera infancia, así como los mecanismos para su financiamiento, aseguren el propósito educativo de este nivel***. Según la Ley General de Educación, N°20.370 de 2009, el objetivo de la educación parvularia es favorecer el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los niños/as que asisten a este nivel⁷, los que se relacionan con el desarrollo personal y social, la comunicación y la comprensión del entorno. En este nivel es especialmente relevante el desarrollo de la autonomía, la capacidad de comunicar y el de exploración⁸. De esta forma, ***el proyecto de ley requiere anteponer el resguardo de la calidad educativa que reciban los niños/as de 0 a 2 años, por sobre las facilidades que esto pueda implicar para las familias en cuanto al acceso a fuentes laborales***. El interés superior del niño debe ser una consideración primordial al sopesar los distintos intereses que están en juego de manera que cada niño/a disponga de las oportunidades necesarias para poder desplegar al máximo sus potencialidades⁹.

Respecto a la inclusión del sector privado para la provisión del derecho a la educación, es importante que el Estado, en tanto su rol de garante, vele por la aplicación de los estándares de la CDN y ejerza su responsabilidad de asegurar que los servicios dirigidos a la primera infancia sean pertinentes, oportunos y de calidad¹⁰.

- 2.2. **El derecho a una educación de calidad** (art. 28 y 29, CDN). El acceso a una educación de calidad es un derecho consagrado en la CDN y es reconocido por los instrumentos internacionales de derechos humanos como la llave de entrada para la realización de los demás derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). La legislación relativa al ámbito educativo debe, por tanto, apuntar a la concreción de la educación como un derecho por sobre cualquier concepción que limite su ejercicio, a través de condiciones para el acceso y permanencia. El proyecto de ley define el acceso a sala cuna como un beneficio social laboral, no obstante ***el acceso a una educación de calidad desde la primera infancia es un derecho del niño, y esta concepción es la que debe primar***.

La evidencia disponible ha demostrado la importancia que tiene brindar las oportunidades de aprendizaje necesarias para que los niños/as puedan desplegar al máximo su potencial. En este sentido, debe asegurarse la calidad de las instituciones que brindan el derecho a la educación.

En el ámbito de educación parvularia, esto está relacionado con la importancia de potenciar actividades pedagógicas basadas en una visión integral del desarrollo, la participación de los niños, y la incorporación del movimiento y el juego como estrategias pedagógicas de base¹¹.

En esta línea, una propuesta legislativa para este nivel educativo debe estar orientadas a fortalecer la oferta pública existente, en sintonía con lo que está comprometido en el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025¹² y los mecanismos de aseguramiento de altos estándares de calidad para todas las instituciones que brindan el derecho a la educación con financiamiento público, tal como establece la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, N°20.529 de 2011. ***Una de las instituciones claves para el aseguramiento de la calidad educativa es la Superintendencia de Educación***, que tiene por mandato fiscalizar, promover, informar y educar respecto la normativa educacional y el resguardo de los derechos de niños/as. Esto debiera quedar expresado en el proyecto de ley, en tanto es el órgano establecido por ley para fiscalizar a las instituciones educativas.

Por otra parte, la legislación en discusión debe apuntar al resguardo de la continuidad de la trayectoria educativa desde los primeros años sin interrupciones. El proyecto de ley busca ampliar el acceso al nivel de sala cuna, no obstante al pasar a los niveles medios -de 2 a 4 años- no existen mecanismos para asegurar la continuidad en el sistema educativo. Ello es un aspecto clave en tanto la evidencia ha demostrado que la inversión en la primera infancia tiene altos retornos en la medida que se asegure la continuidad de dicha inversión¹³.

- 2.3. ***El principio de no discriminación*** (art. 2, CDN). Este principio se refiere a garantizar los derechos a todos los niños/as, independiente de sus características, gustos, ideas, creencias, intereses, origen socioeconómico, nacionalidad, idioma, pensamientos, tipo de familia a la que pertenecen, etc. De esta forma, cualquier medida para ampliar el acceso a la educación parvularia debe resguardar que todos los niños/as vean garantizado su derecho a acceder a educación de calidad y en igualdad de oportunidades (art. 28, CDN).

La ampliación del acceso a sala cuna de calidad debe apuntar hacia la universalidad del derecho en cuanto a su disponibilidad y acceso. De esta forma, ***un proyecto de ley que busca disponer con “sala cuna universal”, debe prestar especial atención a aquellas poblaciones que pueden verse excluidas***, como por ejemplo hijos/as de madres estudiantes, trabajadores informales o con jornadas menores a las exigidas por el proyecto de ley. En tanto, tomando en cuenta que el derecho a la educación es intrínseco al niño, no debe estar sujeto a condiciones de acceso vinculadas a la situación laboral de los padres/madres. Especial resguardo se debe tener con poblaciones que puedan tener mayor riesgo de exclusión, como es el caso de aquellos en situación de migración irregular, con discapacidad, bajo protección del Estado u otras condiciones de especial vulnerabilidad.

2.4. Principio de eficiencia en la presupuestación pública para hacer efectivo los derechos del niño (art.4). El Comité de los Derechos del Niño, como única entidad que puede hacer interpretación de la CDN, plantea un conjunto de principios para garantizar los derechos del niño en el marco de las finanzas públicas y la definición de mecanismos de financiamiento, para asegurar que la gestión de los recursos permita dar efectividad a los derechos del niño. Este principio en particular se refiere a que los recursos públicos para las políticas y los programas relacionados con la niñez deben gestionarse de manera que se garantice la optimización de estos sin dejar de tener en cuenta la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos del niño y sin malgastar dichos recursos respecto del cumplimiento de los derechos que con ellos se persiguen¹⁴.

Respecto al financiamiento de salas cuna, es fundamental que se garantice la continuidad de la inversión, sin interrupciones, de manera de asegurar la trayectoria educativa desde los primeros años y hasta el nivel medio, tal como se mencionó previamente. Este es aspecto clave para alcanzar los altos retornos de la inversión y la garantía del derecho de educación.

Por otra parte, *se debe resguardar que los recursos públicos destinados a la educación de niños/as durante la primera infancia sean exclusivamente invertidos para contribuir al mejoramiento continuo de su calidad y no a posibles otros usos* que se puedan realizar, incentivados por las utilidades que se perciban en el marco de la administración del fondo que señala el proyecto de ley (Art. 17, literal d). Los recursos públicos deben ser consignados a fines educativos y la creación de un fondo para ello debe resguardar el uso transparente y sostenible de los mismos con este propósito, de manera de no limitar la posibilidad de hacer efectivo el cumplimiento del derecho.

Por último, *es importante avanzar para que la legislación sobre financiamiento de la educación parvularia se base en variables estables, evitando la asociación de montos y mecanismos de pago a variables como la asistencia* promedio de los niños/as, dadas las fluctuaciones que ocurren a lo largo del año asociadas especialmente a enfermedades invernales de los niños pequeños. Esto afecta especialmente a los niños de nivel socioeconómico bajo, pues “*son los más proclives a no asistir al jardín infantil por diferentes razones económicas y de desplazamiento durante el invierno*”¹⁵.

3. CITAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Boletín N°12.026-13

² Comité de los Derechos del Niño (2003). *Observación General N°5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño* (CRC/GC/2003/5).

³ Ibid.

⁴ Comité de los Derechos del Niño (2006). *Observación General N°7. Realización de los derechos del niño en la primera* (CRC/C/GC/7).

⁵ Jack P. Shonkoff, et al. (2012) ‘The Lifelong Effects of Early Childhood Adversity and Toxic Stress’, *Pediatrics*, vol. 129, no. 1, pp. 232-246.

⁶ UNICEF (2015) ‘Building Better Brains: New Frontiers in Early Childhood Development’.

⁷ Art. 18 Ley 20.3780 General de Educación

⁸ Bases Curriculares Educación Parvularia. Subsecretaría de Educación Parvularia.

⁹ Comité de los Derechos del Niño (2013). *Observación General N°14. Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial* (CRC/GC/2013/14).

¹⁰ Comité de los Derechos del Niño (2006). *Observación General N°7. Realización de los derechos del niño en la primera* (CRC/C/GC/7).

¹¹ Peralta, Maria Victoria, ‘Una propuesta de criterios de calidad para una educación inicial latinoamericana’, in *Calidad y Modalidades Alternativas en Educación Inicial* edited by Peralta, Maria Victoria and Roxana Salazar, Centro para el Estudio de las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CERID/MAIZAL), La Paz, 2002

¹² En el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025 el Estado compromete un conjunto de acciones para avanzar en la instalación de un Sistema de Protección Integral de Derechos. Dentro de las acciones del Resultado Estratégico N°7 Inclusión Educativa, se señala el *Incremento de cupos en salas cuna y jardines infantiles y niveles de transición, ampliando y mejorando la oferta pública*.

¹³ Hanson M. (2013). Meeting Presentation: Nurturing Human Capital along the Life Course: Investing in Early Childhood Development, World Health Organization, Geneva, 10–11 January

¹⁴ Comité de los Derechos del Niño (2006). *Observación General N°19 (2016). Elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño* (CRC/C/GC/19).

¹⁵ CIAE & Escuela de Medicina de la Universidad de Chile (2014). *Por una educación inicial de calidad para los niños y niñas de Chile*. Chile, Santiago. Disponible en:

http://www.ciae.uchile.cl/download.php?file=noticias/00_1507057250.pdf