

MATERIA:

Reconsidera Dictamen N° 34, sobre los elementos que conforman un establecimiento de educación parvularia.

ANTECEDENTES:

- 1) Memo Interno IEP N° 18, de 28 de junio de 2019, de la Intendente de Educación Parvularia, que remite propuesta de modificación de dictamen N° 34, de 2017 a Jefe de Departamento Normativo.
- 2) Resolución Exenta N° 0413, del 09 de junio de 2017, que aprueba instrucciones que reglamentan la potestad interpretativa de la Superintendencia de Educación.

FUENTES: Constitución Política de la República de Chile; Leyes N° 20.529 y 20.832, de 2015; D.F.L. N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

CONCORDANCIAS: Dictámenes N° 27, 34 y 39 de la Superintendencia de Educación.

DIC.: N° **0051**

SANTIAGO, 09 DIC. 2019

DE: CRISTIAN O'RYAN SQUELLA
SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN

A: DIRECTORES REGIONALES
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

En el contexto de la implementación de las atribuciones fiscalizadoras de la Superintendencia de Educación en el nivel de educación parvularia, entregadas a esta entidad por la Ley N° 20.832, que crea la autorización de funcionamiento para establecimientos de educación parvularia¹, el Fiscal (s) de la Superintendencia de Educación, a través del dictamen N° 34, de 2017, se pronunció acerca de los elementos que configuran un establecimiento de educación parvularia, estableciendo que éstos poseen un doble sustrato: el primero de carácter formal, consistente en las autorizaciones obligatorias para el nivel, esto es, autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial del Estado; y el segundo, material o de fondo, que involucra tres factores copulativos, a saber, que imparta una atención integral, que atienda a niños y niñas entre el nacimiento y la edad de ingreso a la educación básica, y que favorezca de manera sistemática, oportuna y pertinente su desarrollo integral, aprendizajes, conocimiento, habilidades y actitudes.

A propósito de la interpretación contenida en dicho pronunciamiento, se han generado distintas apreciaciones respecto de la necesidad de mantener el elemento formal como un componente que determina la existencia de un establecimiento de educación parvularia, y sobre el contenido de los factores que constituyen el elemento sustancial.

Por este motivo, se ha considerado necesario, por parte de esta Superintendencia, revisar el criterio manifestado en el referido dictamen y evacuar un nuevo pronunciamiento sobre la materia, en los términos que se exponen a continuación:

¹ Ley N° 20.832, artículo 9°: "Los establecimientos de educación parvularia estarán sujetos a la fiscalización de la Superintendencia de Educación conforme a lo establecido en los Párrafos 1°, 2° y 4° del Título III de la ley N° 20.529, con el objeto de que se ajusten a la normativa educacional que les resulte aplicable y, en especial, al cumplimiento de los requisitos que dieron origen a su respectiva autorización de funcionamiento".

El artículo 1° de la Ley N° 20.832, conceptualiza a los establecimientos de educación parvularia como *“aquéllos que, contando con autorización para funcionar o con reconocimiento oficial, según corresponda, les imparten atención integral entre su nacimiento y la edad de ingreso a la educación básica, favoreciendo de manera sistemática, oportuna y pertinente su desarrollo integral, aprendizajes, conocimientos, habilidades y actitudes”*.

Conforme a esta definición, es posible diferenciar dos elementos que componen el concepto de establecimiento de educación parvularia: (1) Uno de carácter formal, vinculado a la obtención de una autorización proporcionada por el Ministerio de Educación, para que pueda funcionar, ya sea reconocimiento oficial o autorización de funcionamiento y; (2) Otro elemento de índole sustancial, que involucra los componentes asociados estrictamente al proceso educativo y a la etapa de desarrollo de los niños y niñas a los que aplica.

1. EN RELACIÓN A LA AUTORIZACIÓN QUE REQUIERE UN ESTABLECIMIENTO DE EDUCACIÓN PARVULARIA PARA FUNCIONAR. ELEMENTO FORMAL.

Pese a que el tenor literal del artículo 1° de la Ley N° 20.832, contempla la autorización como un elemento integrante de un establecimiento de educación parvularia, dicho componente debe ser interpretado en términos armónicos con el resto de las disposiciones establecidas en aquella ley.

En efecto, el artículo 2° del mismo cuerpo legal señala que *“todos los establecimientos de educación parvularia a que se refiere el artículo anterior deberán contar, a lo menos, con una autorización del Ministerio de Educación para funcionar como tales (...)”*, lo que demuestra que las mentadas autorizaciones no determinan la existencia de un establecimiento de educación parvularia, pues éste ya posee aquella naturaleza en virtud de los atributos del elemento sustancial.

En este sentido, la autorización de funcionamiento y el reconocimiento oficial del Estado constituyen requisitos o exigencias que un establecimiento de educación parvularia debe cumplir para poder operar, esto es, para impartir atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años, favoreciendo su desarrollo integral, aprendizajes, conocimientos, habilidades y actitudes. Esta circunstancia importa una especial atención del legislador, en orden de unificar las innumerables certificaciones con que contaban los establecimientos que imparten el nivel, y establecer un solo catálogo de requisitos que les permitan funcionar correctamente².

De este modo, como prescribe el artículo 7° de la Ley N° 20.832, la regla general será que los establecimientos que no cuenten con la autorización a que se refiere dicha ley, o con el reconocimiento oficial del Estado, según corresponda, no podrán funcionar ni publicitarse como tales o con denominaciones análogas, como salas cunas o jardines infantiles, ya sea a través de carteles, avisos, ilustraciones o propaganda en prensa o cualquier otro medio; y la consecuencia de efectuarlo, será la aplicación por parte de esta Superintendencia de la medida de clausura del establecimiento³.

No obstante lo anterior, esta regla encuentra excepción en el artículo tercero transitorio de la Ley N° 20.832 en relación con el artículo decimoquinto transitorio de la Ley N° 20.529, en virtud de los cuales, los establecimientos de educación parvularia que se encontraban funcionando con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.832, contarán con un plazo para obtener el reconocimiento oficial del Estado o la autorización de funcionamiento, según corresponda, que expira el día 31 de diciembre del año 2022; en adelante indistintamente, el *“período de adecuación”*⁴.

² Mensaje del Presidente de la República a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Historia de la Ley N° 20.832, página 4.

³ Artículo 16, N° 1 de la Ley N° 20.832

⁴ De esta manera, los establecimientos nuevos no podrán ampararse en el referido plazo de adecuación, por lo que deberán obtener autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial desde el inicio de sus funciones, acreditando en forma permanente el cumplimiento de los requisitos que le dieron origen a estas autorizaciones.

En definitiva, de acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, aun cuando la ley incluya la presencia de una autorización como un elemento integrante del concepto de establecimiento de educación parvularia, aquel requisito sólo importa para efectos de su funcionamiento u operación dentro del sistema educativo. De ahí que, en rigor, del momento en que se configuran los tres componentes del elemento sustancial, estamos en presencia de un establecimiento de educación parvularia que: i) Durante el referido periodo de adecuación se encuentra sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de Educación, y ii) Una vez terminado dicho período sin haber obtenido las referidas autorizaciones, se encuentra expuesto a la aplicación por parte de este Servicio, de la medida de clausura a que se refiere el artículo 16 numeral 1) de la Ley N° 20.832.

De no ser así, esto es, si la autorización constituyere un elemento que determina la existencia de un establecimiento de educación parvularia, esta Superintendencia no podría fiscalizarlos durante el período de adecuación, ni ejecutar su potestad de clausura respecto de aquellos locales que no obtuvieron la autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial, que es precisamente el objeto de los artículos 7 y 16 N° 1 de la Ley N° 20.832, antes citados.

2. EN RELACIÓN A LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN ESTABLECIMIENTO DE EDUCACIÓN PARVULARIA. ELEMENTO SUSTANCIAL.

Como ya se adelantó, el citado artículo 1° de la Ley N° 20.832, introduce una serie de atributos que dotan de contenido al denominado elemento sustancial que define un establecimiento de educación parvularia: (a) que impartan atención integral a niños y niñas; (b) que dicha atención sea entre su nacimiento y edad de ingreso a la educación básica y; (c) que esté orientada a favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente su desarrollo integral, aprendizajes, conocimientos, habilidades y actitudes.

Los mismos elementos son replicados dentro del concepto que el D.F.L. N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación (Ley General de Educación o LGE), en su artículo 18 le otorga a la educación parvularia, que la entiende como *“el nivel educativo que atiende integralmente a niños desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, sin constituir antecedente obligatorio para ésta. Su propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, de acuerdo a las bases curriculares que se determinen en conformidad a esta ley, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora”*.

Sobre el contenido de estos atributos, cabe señalar lo siguiente:

- a. Que imparta una atención integral.

Según la Real Academia Española, la voz “integral” hace alusión a la comprensión de todos los elementos o aspectos de algo. En el ámbito de la educación parvularia, la atención integral constituye la esencia del servicio que prestan los establecimientos que la imparten, aludiendo la integralidad a una atención que comprende, no sólo el aspecto educativo o formativo de los niños y niñas, sino también el cuidado personal de los mismos.

- (i) *Ámbito educativo o formativo*: refiere a la entrega de conocimientos a los niños y niñas, y a la promoción del desarrollo de habilidades emocionales, motrices y de pensamiento, básicas y necesarias para desenvolverse en la vida, en los planos intelectual, físico, artístico, social y emocional.
- (ii) *Ámbito del cuidado personal de los párvulos*: refiere a proveer a los niños y niñas atenciones oportunas de higiene, muda, vestimenta, cuidado físico y alimentación⁵.

Conforme a lo anterior, la atención integral es -además del rango etario de los párvulos- el elemento que identifica a la educación parvularia y la distingue de los otros niveles educativos (básica y media).

⁵ No todos los establecimientos de educación parvularia preparan el alimento que se entrega a los párvulos, pero todos les proveen de alimentación.

En este orden de ideas, no constituyen establecimientos de educación parvularia los que no imparten atención integral, esto es, aquellos que sólo ofrecen el servicio de cuidado personal de los niños y niñas, sin un componente educativo o formativo, como por ejemplo las guarderías o casas de cuidado; y los que sólo ofrecen un servicio formativo sin atender al cuidado personal de los niños y niñas, como talleres o servicios de duración acotada de dibujo, pintura, teatro, cocina, yoga, deportes, jardinería, etcétera.

Para verificar la configuración de este elemento, se debe atender al servicio que promoció el establecimiento y no sólo al que efectivamente entrega en los hechos. En caso que el servicio otorgado sea deficiente o incompleto, no estaríamos ante una hipótesis de discrepancia de la naturaleza del establecimiento, sino de un incumplimiento normativo a su obligación de prestar atención integral, lo que podría implicar una eventual sanción administrativa.

- b. Que atienda a niños y niñas desde su nacimiento hasta la edad de ingreso a la educación básica.

Según lo establecido en el artículo 27 de la LGE y en el artículo 2° del DS N° 1126, de 2017, del Ministerio de Educación, la edad de ingreso a la educación básica es de seis años, cumplidos al 31 de marzo del año correspondiente. Consecuencialmente, el rango etario anterior a aquél, esto es, de 0 a 6 años, corresponde al que refiere la educación parvularia, de modo que los establecimientos que la imparten deben atender a niños y niñas que se encuentren dentro de dicho rango.

Con todo, tal límite de edad podrá ser distinto tratándose de la educación especial o diferencial, o de adecuaciones de aceleración curricular, las que se especificarán por Decreto Supremo expedido a través del Ministerio de Educación.

- c. Que favorezca de manera sistemática, oportuna y pertinente su desarrollo integral, aprendizajes, conocimientos, habilidades y actitudes.

Este último elemento refiere a la finalidad de la atención integral y al resultado que busca generar, constituyendo otro diferenciador entre un establecimiento que imparte educación parvularia y otro que sólo presta cuidados a los niños y niñas, en tanto su contenido apunta a la existencia de procesos pedagógicos en la atención que entrega el establecimiento, tendientes al desarrollo integral de los párvulos.

La configuración de este elemento requiere, a su vez, la presencia de dos factores complementarios: (i) que la atención integral favorezca el logro del propósito de la educación parvularia, y; (ii) que la consecución de ese propósito se haga de modo sistemático, oportuno y pertinente:

- (i) *Que la atención integral favorezca el propósito de la educación parvularia.* Según lo especificado en el artículo 18 de la LGE⁶, dicho propósito es favorecer el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, de acuerdo a las

⁶ En el mismo sentido, el artículo 28 de la LGE agrega que sin que constituya un antecedente obligatorio para la educación básica, la educación parvularia fomentará el desarrollo integral de los niños y niñas y promoverá los aprendizajes, conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan: a) Valerse por sí mismos en el ámbito escolar y familiar, asumiendo conductas de autocuidado y de cuidado de los otros y del entorno; b) Apreciar sus capacidades y características personales; c) Desarrollar su capacidad motora y valorar el cuidado del propio cuerpo; d) Relacionarse con niños y adultos cercanos en forma armoniosa, estableciendo vínculos de confianza, afecto, colaboración y pertenencia; e) Desarrollar actitudes de respeto y aceptación de la diversidad social, étnica, cultural, religiosa y física; f) Comunicar vivencias, emociones, sentimientos, necesidades e ideas por medio del lenguaje verbal y corporal; g) Contar y usar los números para resolver problemas cotidianos simples; h) Reconocer que el lenguaje escrito ofrece oportunidades para comunicarse, informarse y recrearse; i) Explorar y conocer el medio natural y social, apreciando su riqueza y manteniendo una actitud de respeto y cuidado del entorno; j) Desarrollar su curiosidad, creatividad e interés por conocer; k) Desarrollar actitudes y hábitos que les faciliten seguir aprendiendo en los siguientes niveles educativos; l) Expresarse libre y creativamente a través de diferentes lenguajes artísticos; m) En el caso de establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permitan comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena reconociendo su historia y conocimientos de origen.

bases curriculares que se determinen en conformidad a esa ley, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora.

En relación al concepto de desarrollo integral, el artículo 29, N°1, literal a) de la Convención de los Derechos del Niño⁷ añade que *“Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a (...): a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”*.

Así, es posible afirmar que el aludido carácter integral refiere a la comprensión de todas las dimensiones del párvulo, esto es, el desarrollo físico, cognitivo, lingüístico y socio-emocional de los niños y niñas, siendo especialmente relevantes *“aquellas experiencias en las que cada niña y niño, juega, decide, participa, se identifica, construye, se vincula, dialoga, trabaja con otros, explora su mundo, confía, percibe y se mueve, se autorregula, se conoce a sí mismo, atribuye significados, opina, expresa sus sentimientos, se asombra, desarrolla sus talentos, se organiza, disfruta, se hace preguntas, escucha y busca respuestas. La enseñanza representa entonces, la acción pedagógica al servicio de las potencialidades de aprendizajes de todas las niñas y los niños”*⁸.

- (ii) *Que la consecución del propósito de la educación parvularia se haga de modo sistemático, oportuno y pertinente.* Conforme lo establece la RAE, el término “sistemático”, refiere a que se realice de modo continuo y regular; “oportuno”, a que se realice en el momento adecuado para producir el efecto deseado, y “pertinente”, a que se realice de la forma apropiada para conseguir ese resultado.

Dicho lo anterior, la prestación del servicio de educación parvularia debe ser continuada en el tiempo y realizada en el momento y forma adecuados según los márgenes etarios correspondientes a sus distintos ciclos o subniveles, considerando las particularidades, necesidades y potencialidades de los niños y niñas, y las características de su entorno social, cultural y natural, para conseguir el efecto esperado.

Este elemento apunta al objetivo o finalidad con que debe entregarse la atención integral y no al resultado fáctico de la misma. Esto quiere decir que, para su configuración, es necesario que la acción se haya ejecutado con este objetivo, aunque en la práctica no se haya logrado a cabalidad el resultado esperado, por cuanto el éxito de ese resultado depende de las subjetividades propias de cada niño o niña, y de la calidad de la atención entregada por el establecimiento.

En este punto es necesario hacer presente la diferencia entre “atención integral” constitutiva del primer elemento y “desarrollo integral” constitutivo del tercer elemento. La atención integral, alude al servicio que el establecimiento entrega u ofrece, en cambio, el desarrollo integral refiere al propósito de esa atención, y al resultado en que aquella, idealmente, debe traducirse.

Todos los establecimientos que reúnan los elementos constitutivos de un establecimiento de educación parvularia, en los términos establecidos en este pronunciamiento, independiente de su denominación, se configuran como tal y quedan dentro del ámbito de competencias de esta Superintendencia⁹. Por el contrario, aquellos establecimientos que no mantengan los referidos elementos, no se conforman como establecimientos de educación parvularia, quedando al margen de las atribuciones de esta entidad.

⁷ Decreto 830, de 1990, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁸ Bases Curriculares de la Educación Parvularia, Ministerio de Educación, página 30, aprobadas mediante el Decreto 481, de 2017, del Ministerio de Educación.

⁹ En los mismos términos la sentencia Rol N° 325-2019, de la Corte de Apelaciones de Santiago.

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales y reglamentarias citadas, y en mérito de lo expuesto, se reconsidera el Dictamen N° 34, de 2017, de este origen.




CRISTIAN O'RYAN SQUELLA
SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN

JNA
JMAL/NBS/MLDC/SCB

Distribución:

- Intendencia de Educación Parvularia.
- Fiscalía, Superintendencia de Educación.
- División de Comunicaciones y Denuncias, Superintendencia de Educación.
- División de Fiscalización, Superintendencia de Educación.
- Gabinete, Superintendencia de Educación.
- Direcciones regionales, Superintendencia de Educación.
- Subsecretaría de Educación Parvularia, Ministerio de Educación.
- Oficina de Partes y Archivo.