

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se abordan los desafíos de la educación preescolar de nuestro país. En una primera parte se evidencia la importancia de la educación preescolar en el correcto desarrollo cognitivo y personal de los niños, además de su impacto en colaborar a disminuir las desigualdades sociales.

Luego se realiza un diagnóstico del sistema chileno respecto a la institucionalidad, cobertura, formación de educadores y técnicos de párvulo, y calidad de los establecimientos en general. Si bien en el debate educacional está presente la necesidad de aumentar la cobertura, poco se ha abordado la relevancia de una educación preescolar de calidad, tanto desde los profesionales del ámbito como también respecto a la formación entregada en las instituciones de este nivel.

Finalmente se describen propuestas respecto de la institucionalidad y calidad de la educación inicial en Chile.

IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR

1. Diagnóstico

La importancia de la educación temprana ha sido puesta en evidencia por numerosas investigaciones, que señalan la estrecha relación entre la estimulación de los niños en sus primeros años de vida y su desarrollo posterior. Es en la primera infancia donde se adquieren las habilidades cognitivas, sociales y emocionales, por lo que la educación en este período –desde el nacimiento hasta el ingreso a la educación formal- es vital.

Si la educación es un factor determinante de la superación de la pobreza y la desigualdad social, la educación inicial es probablemente el punto crucial dentro de la misma. La evidencia indica que la brecha en capacidades que se origina antes de comenzar la educación formal persiste durante la infancia y la vida adulta, y que remediar esos problemas con el paso del tiempo nunca es tan efectivo como prevenirlos en su origen¹.

Si bien los padres son los primeros educadores de sus hijos, derecho que reconoce adecuadamente la Constitución en nuestro país², muchos de ellos se apoyan en otras instituciones educacionales para esta tarea. De este modo, la educación parvularia anterior a primero básico, cumple un papel muy relevante en su desarrollo futuro, especialmente en el caso de los que provienen de familias de mayor vulnerabilidad social.

Investigaciones sobre el impacto de la educación preescolar

en Estados Unidos arrojan resultados significativos. El estudio HighScope Perry Preschool de la Universidad de Chicago monitoreó a un grupo de niños de 3 y 4 años nacidos en pobreza entre 1962 y 1967 dividiéndolos en dos: unos participaron en un programa de educación temprana de alta calidad, mientras que los demás no recibieron educación preescolar. A la edad de 40 años, las diferencias entre ambos grupos eran importantes: los primeros percibían mayores ingresos, tenían más posibilidades de conseguir empleo, menores tasas de criminalidad, mayor posibilidad de concluir su educación, promedios de notas significativamente superiores en la educación escolar, mayor nivel de alfabetización y mejores resultados en mediciones de habilidades sociales y emocionales, entre otros resultados³.

Los resultados de otros estudios realizados en niños de familias de bajos ingresos avalan lo anterior, demostrando que incluso es posible mejorar el coeficiente intelectual de los niños con una educación preescolar de calidad⁴. Existe evidencia importante del impacto de la formación inicial en la educación escolar y el desarrollo futuro, así como de la dificultad para revertir los resultados negativos que puede tener una educación inicial de baja calidad.

Según el economista y Premio Nobel James Heckman, la desigualdad social comienza con la educación inicial, y sugiere

¹ Cfr. J. Heckman, 2011. *The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education*.

² Cfr. Constitución Política de la República, Art. 19 N° 10.

³ Cfr. G. Parks, 2000, y *Lifetime Effects: The HighScope Perry Preschool Study Through Age 40*, 2005.

⁴ Cfr. F. Campbell, 2007 y entrevista a J. Heckman en *PBS Newshour*, 2013.

DIAGNÓSTICO: LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN CHILE

a) Institucionalidad

reducir la desigualdad invirtiendo en educación temprana, especialmente focalizada en niños de sectores vulnerables⁵. Los retornos de inversión en la educación inicial son significativamente superiores a los de otras inversiones en capital humano: por cada dólar que se invierte en educación preescolar de calidad, la tasa social de retorno es aproximadamente entre 3,8 a 12,9 dólares⁶, mientras que los retornos de intervenciones ulteriores son mucho menores, principalmente porque es tarde para la formación en determinadas habilidades como el auto-control, la perseverancia, etc., las cuales son fundamentales para cualquier aprendizaje o desarrollo posterior⁷.

La legislación chilena asegura a todas las personas el derecho a la educación desde el nivel parvulario y establece la libertad de enseñanza en dicho segmento etario. La educación preescolar, sin ser obligatoria, atiende a niños entre 0 y 6 años de edad, antes de su ingreso a la educación básica. La Constitución reconoce a los padres el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos y obliga al Estado a otorgar especial protección para el ejercicio de ese derecho⁸. De este modo, la educación parvularia busca ser un complemento a la labor educativa de la familia, a la vez que propicia la continuidad en el sistema educativo⁹.

El primer ciclo de educación parvularia comprende a los niños entre 0 y 3 años, mientras que el segundo incluye a los niños entre 4 y 6 años, en niveles llamados “de transición”, que corresponden a prekinder y kinder. Los dos ciclos operan de modo independiente, y se organizan institucionalmente de manera distinta. Progresivamente, el segundo ciclo se ha ido asimilando cada vez más a la educación escolarizada: más del 90% de las matrículas de prekinder y kinder son en colegios¹⁰.

Para la educación preescolar como un todo, el responsable último es el Ministerio de Educación (MINEDUC), por medio de la Unidad de Educación Parvularia. Este Ministerio ejerce los roles de diseño de política, promulgación de normativas legales y bases curriculares, fiscalización, supervisión y financiamiento.

En ese marco, las instituciones que imparten la educación preescolar son múltiples: por una parte está la Junta Nacional de Jardines Infantiles (**JUNJI**), directamente dependiente del MINEDUC, que ofrece educación gratuita para niños de entre 0 y 4 años de familias de bajos ingresos (con 76% de los niños atendidos provenientes de familias del primer quintil de ingresos y 17% del segundo quintil¹¹); por otra, la Fundación Nacional de Atención al Menor, **Integra**, institución de derecho privado sin fines de lucro dependiente del Ministerio del Interior, que también ofrece educación preescolar gratuita (cuyos beneficiarios provienen en un 93,4% de familias de los dos primeros quintiles de ingreso¹²); las **municipalidades** (por medio de colegios) y diversas **entidades privadas**, subvencionadas o no. JUNJI e Integra son instituciones con muchas similitudes; las diferen-

⁵ Cfr. J. Heckman, 2011.

⁶ Cfr. J. Heckman, 2008.

⁷ Cfr. Barnett, 1995; Belfield, 2006, Temple y Reynolds, 2007 y Heckman, 2008.

⁸ Cfr. Constitución Política de la República, Art. 19 N° 10.

⁹ Cfr. Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI.

¹⁰ Cfr. A. Tokman, 2009, pág. 10.

¹¹ JUNJI, Boletín Mensual de Estadísticas Institucionales, octubre de 2009.

¹² Cifras Fundación Integra.

⁵ Cfr. J. Heckman, 2011.

⁶ Cfr. J. Heckman, 2008.

⁷ Cfr. Barnett, 1995; Belfield, 2006, Temple y Reynolds, 2007 y Heckman, 2008.

cias están relacionadas con los componentes pedagógicos de los programas, los sistemas de evaluación de los mismos y el nivel de profesionalización del personal¹³.

Para el primer ciclo (0 a 3 años) proveen educación parvularia la JUNJI, la Fundación Integra e instituciones particulares, mientras que para el segundo ciclo (4 a 6 años) se imparte esta educación en colegios municipales, colegios particulares –subvencionados o no–, la JUNJI, la fundación Integra y otras entidades particulares.

La JUNJI, además de proveer educación preescolar, cumple roles de diseño de políticas y normativas para el primer ciclo –al igual que el MINEDUC– y de fiscalización y monitoreo. Es responsable de “supervigilar a centros privados y públicos en el cumplimiento de la normativa emanada de sí misma y otras instituciones vinculadas con el sector”¹⁴. Para el segundo ciclo de la educación preescolar, tanto el diseño y normativas como la fiscalización y monitoreo corresponden al MINEDUC.

Tabla 1: Institucionalidad

Ciclo	Diseño y Normativa	Fiscalización y Supervisión	Provisión
Ciclo I (0-3 años)	MINEDUC JUNJI	JUNJI	JUNJI INTRGRA Particulares
Ciclo I (4-6 años)	MINEDUC	MINEDUC	Colegios Municipales Colegios Particulares (Subencionados y no) Otros (JUNJI, INTEGRA y particulares)

Fuente: Andrea Tokman, 2009.

Lo anterior da lugar a una institucionalidad confusa, que presenta varias dificultades:

1. No existe una sola entidad que tenga jurisdicción sobre todas las instituciones de educación preescolar ni una política nacional que asegure un estándar mínimo para todos los jardines infantiles y salas cuna.
2. Se da una duplicidad de roles entre el MINEDUC y la JUNJI en el diseño de políticas y normativas para el primer ciclo.
3. Resulta compleja la multiplicidad de funciones que cumple la JUNJI a partir de su rol normativo, fiscalizador y proveedor, al concentrar las facultades de proveer educación parvularia, empadronar centros educativos y fiscalizar a todos los estable-

cimientos que otorguen educación parvularia del país. Existe consenso respecto de los inconvenientes de que una misma institución cumpla simultáneamente todos estos roles, pues se producen evidentes conflictos de intereses al ser juez y parte¹⁵.

Como una manera de evitar ese tipo de problemáticas, se creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que busca separar la fiscalización y la evaluación de la calidad de las funciones del Ministerio de Educación. Actualmente se está tramitando un proyecto de ley para la educación parvularia en esa misma dirección, mediante el cual la fiscalización comenzaría a depender de la Superintendencia de Educación y la autorización para que funcionen establecimientos educacionales, del MINEDUC. Los requisitos para la autorización “garantizarían estándares de calidad para todos los centros de educación parvularia del país”¹⁶.

Con el nuevo Sistema de Aseguramiento de Calidad –que administra el Consejo Nacional de Educación– se ha creado la Agencia de Calidad a fin de asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad, por medio del diseño e implementación del sistema nacional de evaluación de estándares y de la coordinación de la participación de Chile en mediciones internacionales de aprendizaje de los alumnos¹⁷. La Superintendencia de Educación, por su parte, tiene a su cargo la regulación y el control del uso de recursos fiscales.

De acuerdo a la Encuesta CASEN 2011, en Chile hay 719.811 niños que asisten a la educación parvularia (desde sala cuna a kínder). La mayor proporción de ellos asiste a establecimientos particulares subvencionadas (35%), seguidos por los establecimientos de la JUNJI (27%) y luego por los municipales (18%). La tendencia en el tiempo ha sido la disminución en la participación de los establecimientos municipales y particulares pagados en la matrícula total, lo que se ha compensado con un aumento de la participación de los particulares subvencionados y de la JUNJI¹⁸.

¹⁵ Cfr. mensaje N°031-361, para el inicio del proyecto de ley que crea la autorización de funcionamiento de jardines infantiles, 2013. Así lo han recomendado diversos informes, tanto nacionales (Ministerio de Hacienda, 2008) como internacionales (Banco Mundial, 2009).

¹⁶ Mensaje N°031-361, proyecto de ley.

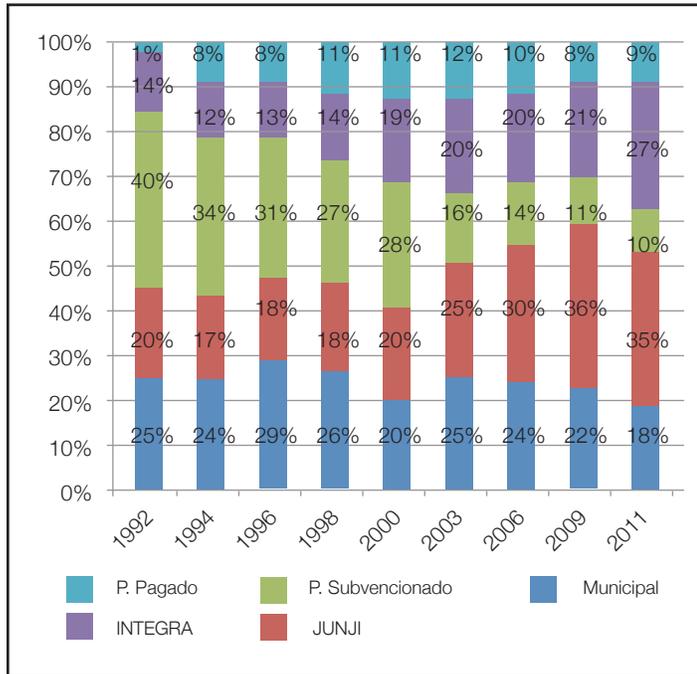
¹⁷ Cfr. Consejo Nacional de Educación CNED.

¹⁸ Realidad educativa en Chile: ¿Qué aprendemos de la Encuesta CASEN 2011? Centro de Estudios MINEDUC, octubre de 2012.

¹³ Cfr. A. Tokman, 2009, pág. 19.

¹⁴ Citado del mandato de la JUNJI en Tokman, A., 2009, pág. 9.

Gráfico 1: Distribución de la matrícula de educación parvularia según dependencia del establecimiento, 1990-2011 (para niños menores de 5 años).



Fuente: Encuesta CASEN 2011.

Si se desglosa por ciclos educativos, en el primer ciclo el 45% de las matrículas corresponde a establecimientos de la Fundación Integra, el 37% a JUNJI y el resto a instituciones privadas (subvencionadas o no), mientras que para el segundo ciclo el 85% de las matrículas se concentraba en establecimientos municipales y subvencionados y solo 2% a JUNJI y 4% a Integra¹⁹.

El sistema de financiamiento de la educación en Chile –también para la educación preescolar– es mixto: hay instituciones con financiamiento estatal, financiamiento compartido y financiamiento privado. Tanto en el primer ciclo como en el segundo hay financiamiento estatal en base a alumno atendido, a través de un sistema de vouchers para los jardines de la JUNJI, los colegios municipales y los particulares subvencionados. Además, hay financiamiento directo a la JUNJI y la Fundación Integra, pagos por asistencia a participantes de Chile Solidario²⁰ y financiamiento a empresas que tengan más de 19 empleadas mujeres, a las que la ley obliga a instalar salas cunas²¹.

El gasto público en educación parvularia se ha triplicado en los

¹⁹ A. Tokman, 2009. *Cifras del 2008*.

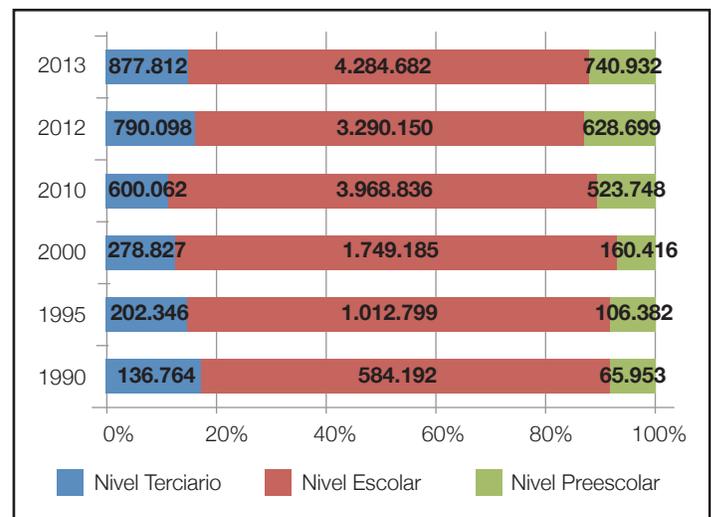
²⁰ Chile Solidario es un componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad (<http://www.chilesolidario.gob.cl>).

²¹ Cfr. Dirección del Trabajo, Centro de Consultas Laborales <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-propertyvalue-24505.html>

últimos ocho años. El año 2013 el gasto para el nivel preescolar (sala cuna, jardín infantil, prekinder y kínder) aumentará un 18% respecto al año 2012, llegando a más de \$ 740 mil millones²².

De ese, Presupuesto, lo destinado a JUNJI e Integra son \$505 mil millones, con un incremento de 19% respecto del año anterior, para crear 10.000 nuevos cupos en jardines infantiles y salas cunas. La subvención de pre kínder y kínder aumentó en 18,5%, desde \$ 38.719 a \$45.511 y se aumentaron en 25 mil los cupos a estos niveles de educación para los sectores más vulnerables. El aumento del gasto en educación se ha centrado esencialmente en aumentar la cobertura, pero no se ha abordado la mejora de la calidad.

Gráfico 2: Gasto público en educación por nivel, 1990-2013 (En MM\$ de 2013).



Fuente: LYD, elaborado con Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, MINEDUC y Estadísticas de las Finanzas Públicas, DIPRES, años 2010-2013.

Salvo el avance evidente en cobertura, es difícil determinar la eficiencia de este incremento de recursos para educación preescolar, debido a que, como se verá más adelante, no se cuenta con instrumentos estandarizados para medir resultados de aprendizaje en educación inicial, lo que impide establecer una relación entre inversión y calidad obtenida.

A pesar del aumento de recursos destinado a educación inicial, el gasto promedio por alumno no supera los \$85.000 mensuales²³, lo que sigue siendo bajo comparado con el gasto

²² Cfr. *Libertad y Desarrollo*, *Temas Públicos* n.1.083, octubre de 2012.

²³ Cálculo propio en base al presupuesto de educación preescolar 2013 y al número total de niños en este nivel educativo.

en educación por alumno de los países desarrollados y de los proyectos educativos exitosos (el Perry Preschool Project destinaba en 2002 más de USD 400 por alumno, mientras que el Abecedarian Project, más de 1.000 USD por niño²⁴).

En síntesis, la fragmentaria y confusa institucionalidad de la educación preescolar en Chile da cuenta de la falta de una política clara respecto del financiamiento, acceso y regulación del sistema preescolar, lo que implica una incertidumbre en la calidad de la educación entregada. El conjunto de instituciones prestadoras de educación parvularia no constituye un sistema, con estándares exigibles, garantías de acceso ni mecanismos de financiamiento coordinados²⁵. Por último, con respecto al gasto, ha estado enfocado en aumentar la cobertura, pero aún resulta insuficiente para dar un salto significativo en calidad.

b) Cobertura

Durante los últimos años, el acento en educación preescolar ha estado puesto fundamentalmente en el aumento de la cobertura. Se trata de un objetivo que, en parte, se ha logrado, aunque sigue siendo insuficiente en algunos tramos y regiones y en comparación a estándares internacionales.

Según la CASEN, el año 2011 se estimaba la población de Chile en 16,9 millones de personas, de las cuales 1.417.000 serían niños menores de 5 años²⁶. Según la misma fuente, 719.811 niños asisten a educación preescolar, por lo que la tasa de cobertura bruta es de 50,8% (la cobertura neta²⁷, en cambio, es de 43,4%). La mayor proporción de niños asiste a establecimientos subvencionados, seguido por establecimientos de la JUNJI y municipales, aunque la distribución que ha variado en el tiempo (en 1990, la mayor proporción de niños asistía a establecimientos particulares no subvencionados)²⁸.

Si se divide por grupo etario, la mayor cobertura se da en los niños de 4 y 5 años (83%), frente al 26% de cobertura en niños de 0 a 3 años. Ambas tasas han aumentado sistemáticamente en los últimos veinte años (desde 38% y 6% respectivamente), y la brecha entre ellas ha ido disminuyendo²⁹. Los principales motivos de los padres que no envían a sus hijos a la educación preescolar son que “no es necesario porque lo cuidan en la casa” (78,1%) y que “no ve utilidad en que asista a esta edad” (11,6%). Las razones económicas alcanzan, en conjunto, sólo al 1% de la población³⁰.

²⁴. Cfr. V. Cabezas, 2011, pág. 45.

²⁵. Cfr. Gallego, Bedregal, Ziliani, Stekel y Lagos, 2009.

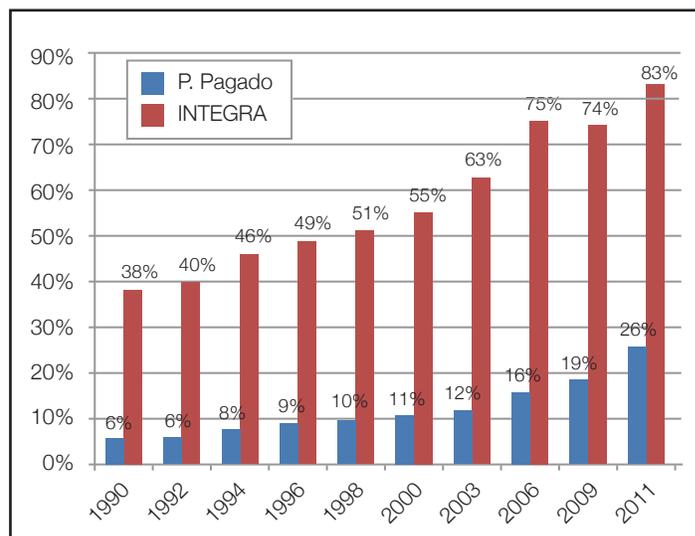
²⁶. Encuesta CASEN, infancia, 2011.

²⁷. Tasa de cobertura neta: no considera a los niños mayores de 5 años que están en educación preescolar.

²⁸. Realidad educativa en Chile: ¿Qué aprendemos de la Encuesta CASEN 2011? 2012.

²⁹. Análisis Módulo Educación Encuesta CASEN 2011. Centro de Estudios MINEDUC, octubre de 2012, pág. 3.

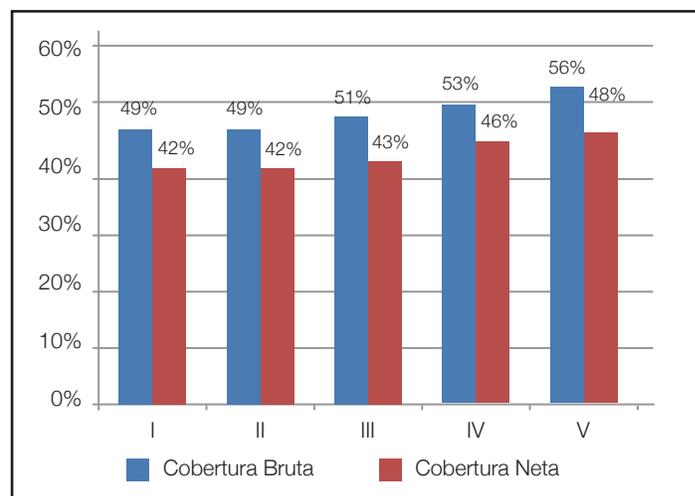
Gráfico 3: Cobertura neta total en educación parvularia y según tramo de edad (1990-2011).



Fuente: CASEN 2011.

Desagregando por quintil, se encuentra una mayor cobertura en los sectores de mayores ingresos, aunque la diferencia no es de gran magnitud. De acuerdo a esto, al menos en cobertura, habría bastante equidad en este nivel educativo (lo que no quita que pueda haber mucha desigualdad en términos de calidad).

Gráfico 4: Tasa de cobertura parvularia bruta y neta por quintil de ingreso, 2011.



Fuente: Encuesta CASEN.

³⁰. Análisis Módulo Educación Encuesta CASEN 2011, pág. 4.

Aunque el aumento de la cobertura ha sido una meta establecida por los distintos gobiernos en esta materia, no es tan claro que la asistencia de niños de 0 a 3 años a salas cunas y jardines infantiles sea preferible a la educación en el hogar. Los motivos aducidos por los propios padres para retrasar el ingreso de los niños a la educación preescolar son señales elocuentes de que el aumento de la cobertura no puede ser el único objetivo en esta materia.

Tal como reconoce la Constitución, son los padres los primeros educadores de los hijos y su rol en la formación de ellos es insustituible, de modo especial en los primeros años de vida. Dado lo anterior, se comprende que las metas de cobertura en el primer ciclo debieran asegurar a todos la posibilidad de acceder a la educación preescolar, pero sin impulsarla más allá de las necesidades objetivas de las familias. Programas alternativos a los jardines infantiles como los que ofrece la JUNJI (Programa Alternativo de Atención y Programa Educativo para la Familia) pueden ser también potenciados como apoyo y complemento a la educación que se otorga en el hogar³¹.

En todo caso, los beneficios de la educación preescolar no pueden ser subestimados. Tal como se ha indicado, la evidencia científica ha demostrado su importante contribución al desarrollo del niño al estimular la percepción, contribuir al desarrollo del lenguaje, facilitar el desarrollo de habilidades sociales, etc. Aunque en Chile las redes de apoyo aún faciliten que los niños no asistan a la educación preescolar, hace falta un mayor conocimiento de los beneficios de que un niño se incorpore a esta educación a una determinada edad, y una mayor comprensión de que los establecimientos de educación parvularia no son simples guarderías, sino oportunidades de invertir en los años de mayor potencial de aprendizaje. La educación preescolar no está destinada a suplir a los padres en su rol de educadores, sino a complementar su labor y, en muchos casos, a subsidiar entregando aquello que la familia no está en condiciones de dar, por falta de tiempo o de capital cultural.

Si se combina este análisis por quintil con los motivos para no enviar a los niños pequeños a la educación preescolar, se encuentra que las barreras económicas o de acceso son mayores en los quintiles de menores ingresos, aunque nunca superan el 8,8%. Dentro de estas razones se incluyen, además de la dificultad económica, la ausencia de vacantes y la falta de un establecimiento cercano al hogar, entre otras³². Los esfuerzos en política pública por aumentar la cobertura debieran tener por objeto minimizar esas barreras de acceso, más que incentivar indiscriminadamente el crecimiento de la matrícula en educación parvularia desde los primeros meses de vida.

Tabla 2: Razones para no asistir a un establecimiento de educación parvularia, según quintil de ingreso, 2011.

Razón	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Económica o de acceso	8,8%	5,6%	4,0%	4,8%	1,4%
Personales	91,2%	94,4%	96,0%	95,2%	98,6%

Fuente: Encuesta CASEN, 2011.

El porcentaje de niños que pagan por la educación preescolar es 25,3%, con un monto promedio de \$57.362 mensuales. La mayoría de los que pagan por su educación corresponde a los quintiles de mayor ingreso: el 69% de los niños del quinto quintil paga, versus el 12% del primer quintil, con brechas significativas en el monto cancelado³³.

Aunque el avance en cobertura ha sido grande en los últimos años, este indicador varía significativamente en los indicadores por región. Si la cobertura promedio a nivel nacional es de 51%, hay regiones en que ésta es de menos de 45% (Atacama, Antofagasta, Los Ríos), mientras que en otras alcanza el 59% (Magallanes, Valparaíso): la brecha de más de 30% entre unas y otras es importante³⁴.

Si se comparan los datos de cobertura de educación preescolar de Chile con la OCDE, se encuentra una significativa diferencia en el porcentaje de matrícula de niños de 3 y 4 años. A partir de esa edad, la brecha disminuye. La diferencia en cobertura preescolar en el tramo 0-2 años no es tan preocupante dado el rol fundamental de los padres en ese período: probablemente esa brecha entre Chile y la OCDE se relaciona con la diferencia en la tasa de participación laboral femenina.

Tabla 3: Cobertura Chile (2008/2009) y OECD (2006)

CHILE	
Edad	Cobertura
0 - 2	12,2%
2 - 4	22,0%
4	46,0%
5	78,0%
OECD	
Edad	Cobertura
0 - 3	32,0%
3	63,3%
4	81,0%
5	91,5%

Fuentes: DIPRES 2009, MINEDUC 2008, OECD 2006, obtenidos de gráfico en V. Cabezas, 2011.

³¹ Cfr. A. Tokman, 2009, pág.21.

³² Análisis Módulo Educación Encuesta CASEN 2011, pág. 5.

³³ Análisis Módulo Educación Encuesta CASEN 2011, pág. 6.

³⁴ Estadísticas CNED.

c) Calidad

Calidad de la educación inicial

El énfasis de las políticas en educación preescolar ha estado puesto en la cobertura, sin abordar de un modo sistemático la cuestión de la calidad. Sigue existiendo la tendencia a percibir los establecimientos de educación inicial simplemente como guarderías, olvidando la evidencia que advierte el impacto negativo de una deficiente educación parvularia. La falta de mediciones y de información respecto de la calidad de los distintos establecimientos educacionales en Chile hace difícil enfrentar este tema: la calidad de la educación preescolar en nuestro país es desconocida y presumiblemente desigual³⁵.

Conceptualmente, la calidad en la educación preescolar puede determinarse en tres dimensiones básicas: aspectos estructurales, de procesos y de resultados, que debieran ser medidos de acuerdo a estándares establecidos para cada área. Algunas componentes estructurales y de procesos son el tamaño del grupo, la razón número de niños-equipo, el espacio físico, la calificación de los profesores, los salarios y los aspectos de seguridad³⁶. Otros componentes de procesos que se han asociado a buenos resultados son la calidad de las interacciones entre el niño y el adulto durante los primeros tres años de vida (especialmente la sensibilidad del cuidador), la individualización del cuidado, el lenguaje utilizado en la sala y la calidad de las actividades propuestas al niño (si son desafiantes y alcanzables)³⁷.

El sistema parvulario chileno deja mucho que desear en cuanto a medición y estándares de calidad. El empadronamiento voluntario de jardines infantiles y salas cuna por parte de la JUNJI identifica componentes estructurales y de procesos, al evaluar la idoneidad de un establecimiento para poder funcionar de acuerdo a las normas legales de infraestructura, aprobación sanitaria, certificación de la calidad del personal contratado, el equipamiento inmobiliario y los materiales didácticos. A pesar de que los requerimientos mínimos son poco exigentes, los pocos datos disponibles revelan un alto incumplimiento por parte de los establecimientos educacionales³⁸. El proyecto de ley que actualmente se está tramitando busca mejorar lo anterior, otorgando al MINEDUC la facultad de autorizar el funcionamiento de un establecimiento y fijando criterios más exigentes³⁹.

Probablemente el aspecto más crítico es la calidad de los re-

sultados del aprendizaje, que se encuentra asociado a diversos factores: la falta de una política de desarrollo de la educación parvularia que incluya temas de elaboración de estándares, mediciones y diagnósticos tempranos; la poca valoración de la educación parvularia; la deficiente calidad de las carreras de educación de párvulos (con pocos requisitos de ingreso a postulantes y con un currículo centrado en lo lúdico, sin conocimientos acerca del impacto neurológico y cognitivo, la importancia del lenguaje, etc.), entre otros factores.

En este ámbito de la calidad de los resultados del aprendizaje existen como marco genérico las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, y algunos instrumentos de aplicación concreta (los llamados “Mapas de Progreso” y la “Pauta de Evaluación para los Aprendizajes Esperados”), pero no hay medidas que garanticen el aprendizaje a nivel de sistema ni estándares específicos a alcanzar en dichos aprendizajes. No hay claridad ni acuerdo respecto de lo que se debiera medir ni cómo hacerlo.

Lo anterior sugiere que es preciso establecer un sistema de calidad acreditada para la educación preescolar mediante pruebas estandarizadas en base a habilidades o aptitudes, que permitan determinar qué es calidad de los aprendizajes en educación parvularia, y establecer incentivos asociados a los resultados. No se trata de promover mediciones en base a contenidos que homogenicen la educación preescolar, sino establecer un nivel mínimo de habilidades cognitivas y sociales que debieran adquirir los niños en las distintas etapas del proceso educativo y contar con herramientas que permitan monitorear su evolución, compatibles con la flexibilidad curricular. Sin un sistema de evaluación de este tipo y sin un diseño institucional adecuado, se corre el riesgo de que el gran aumento de recursos en este nivel educacional no sea ni efectivo ni eficiente⁴⁰.

Actualmente solo la Fundación Integra cuenta con un instrumento de medición estandarizado alineado con el currículum. Se trata de la prueba PLAEP, desarrollada por ellos y la Universidad Católica y aplicada desde 2009, que permite obtener un perfil regional y nacional del aprendizaje de los niños respecto a las Bases Curriculares⁴¹. Este instrumento monitorea la evolución de los niños en tres áreas: formación personal y social (aspectos ligados a la autonomía, identidad personal y convivencia), comunicación (lenguaje oral y artístico) y relación con el medio natural y cultural (nociones básicas de matemáticas y ciencias sociales y naturales).

³⁵ Cfr. V. Cabezas, *Presentación de Educación Preescolar en Chile*, 2011.

³⁶ Cfr. *Starting Strong II*, OECD, 2006.

³⁷ Cfr. NICHD *Early Child Care Research Network*, 1996.

³⁸ Cfr. V. Cabezas, 2011, pág. 52.

³⁹ Cfr. Mensaje N°031-361, proyecto de 2013.

⁴⁰ Cfr. Gallego, Bedregal, Ziliani, Stekel y Lagos, 2009.

⁴¹ Cfr. Fundación Integra, http://www.integra.cl/opensite_20110824112861.aspx

Formación de los educadores de párvulos

Más allá de la medición de los resultados, el factor determinante de la calidad de la educación preescolar es, en opinión de los expertos, la calidad de los educadores de párvulos, que necesariamente impone un techo al aprendizaje de los niños. En la actualidad, el foco de las políticas en educación está principalmente en la formación de docentes, sin considerar que, dada la importancia fundamental de la formación inicial, el nivel de calidad y rigurosidad en la formación de las educadoras de párvulos debiera ser similar que el de los profesores escolares.

De acuerdo a lo anterior, es preciso focalizarse en la calidad de las facultades que imparten la carrera de Educación Parvularia. De los actuales 1273 programas de educación parvularia a nivel profesional en Chile, solo 114 están acreditados, pertenecientes a 44 universidades e institutos profesionales. Respecto de los programas a nivel técnico, ninguno está acreditado (existen 1.025) y 18 están en proceso de obtener la acreditación⁴².

El bajo nivel académico del alumnado de las carreras de educación parvularia es otro factor determinante de la calidad de la enseñanza que posteriormente impartan: los puntajes PSU de corte, en la mayoría de las universidades, están muy por debajo de los 500 puntos, y el 20% de los alumnos que ingresó al sistema en 2012 lo hizo con un puntaje inferior a ese⁴³. Tampoco los resultados de la prueba INICIA -que rinden los alumnos de carreras de educación una vez finalizada su carrera- son demasiado auspiciosos: en 2012, el porcentaje de respuestas correctas promedio en conocimientos disciplinarios y pedagógicos de Educación Parvularia fue de 54%, mientras que en habilidades de comunicación escrita fue de 31%⁴⁴. Aunque, por ser voluntaria, la rindieron solo 942 egresados de esa carrera, no es difícil suponer que los resultados hubieran sido similares o incluso peores si se hubiera evaluado el universo total de alumnos egresados.

En parte debido al bajo nivel de acreditación, solo 29 programas de educación de párvulos son elegibles por beneficiarios de la Beca Vocación de Profesor, en contraste con las cientos de pedagogías susceptibles de ser escogidas por quienes reciben esta beca⁴⁵. Por otro lado, el arancel promedio de la carrera de Educación Parvularia a nivel profesional en las principales universidades del país oscila entre 1,5 millones y 3,2 millones de pesos anuales⁴⁶.

Además de la focalización en la formación de las educadoras

de párvulos, se hace necesaria la profesionalización de quienes se dedican a la educación inicial. Producto de antiguas políticas públicas de fomento de empleo, las educadoras de párvulos que actualmente están en el sistema pre-escolar son en su mayoría técnicas o auxiliares, o incluso personas sin ningún tipo de estudio. Aunque no hay datos claros, es conocido que JUNJI tiene mayor profesionalización en su personal que Integra, medido como la proporción de docentes por técnico o de docentes por alumno⁴⁷.

Como una manera de incentivar la preparación profesional de los educadores de párvulos, la JUNJI ha incorporado a éstos últimos al Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), una evaluación voluntaria de las prácticas pedagógicas que reconoce el mérito profesional de los docentes de aula. Este instrumento permite acreditar a los profesores y les asigna una retribución económica, junto con otros beneficios⁴⁸. Sin embargo, no basta con ser experto en prácticas pedagógicas para entregar una educación pre-escolar de calidad: hace falta tener conocimientos sólidos en el área del desarrollo del niño, la adquisición del lenguaje, las actualizaciones con que la neurociencia ha contribuido a mejorar la comprensión de lo que es el aprendizaje, entre otras cosas.

En síntesis, hasta el momento no ha sido posible garantizar la calidad de la educación preescolar en su dimensión de resultados de aprendizaje, en parte porque no hay acuerdo sobre qué es realmente una educación preescolar de calidad y no existen instrumentos de evaluación a nivel nacional que permitan efectuar un seguimiento de las habilidades adquiridas en ese período. Y, más allá de la medición, el factor crítico sigue siendo la calidad de la formación de los educadores de párvulos, que depende de la calidad de las instituciones de educación superior, de la calidad del alumnado, de sus programas y de la cualificación de sus profesores.

⁴² Estadísticas CNED 2013.

⁴³ Estadísticas DEMRE.

⁴⁴ Cfr. MINEDUC, Resultados Prueba Inicia 2011.

⁴⁵ Cfr. Beca Vocación de Profesor, Carreras elegibles.

⁴⁶ Estadísticas CNED.

⁴⁷ Cfr. A. Tokman, 2009, pág. 19.

⁴⁸ Cfr. MINEDUC, Asignación de Excelencia Pedagógica, <http://aep.mineduc.cl/>

PROPUESTAS

Actualmente, las metas del Gobierno en educación preescolar son aumentar la cobertura, incrementar los recursos a través de la subvención de kínder y prekínder y extender la fiscalización al cien por ciento de los establecimientos educacionales. Quedan pendientes, sin embargo, aspectos cruciales relacionados con la actual institucionalidad y la calidad de la educación parvularia. En esa dirección, se plantean algunas propuestas:

Institucionalidad

Seguir adelante con el **proyecto de ley** sobre autorización de funcionamiento de jardines infantiles de modo de fortalecer la fiscalización y evitar los conflictos de roles de la JUNJI al liberarla de su rol de autorizador y fiscalizador, y otorgarle un rol único de proveedor en educación preescolar.

Fortalecer la Superintendencia de Educación a fin de que tenga la capacidad técnica, la legitimidad social, la autoridad y las herramientas de sanción efectivas que son necesarias para supervisar los establecimientos educacionales. Si no se consigue esto, su existencia solo contribuirá a aumentar la burocracia y la descoordinación⁴⁹.

Crear una nueva institución que provea educación parvularia para los niveles de transición –kínder y pre-kínder-, que permita aumentar la cobertura en ese ciclo al cien por ciento, considerando también el aumento de la demanda que habrá cuando kínder comience a ser obligatorio. Esta institución sería distinta de JUNJI e Integra, dado que ellas se enfocan principalmente en el ciclo de 0 a 3 años, y podría desarrollar una ventaja en educación de prekínder y kínder respecto de los colegios municipales al especializarse en este ciclo. Se sugiere seguir el modelo de Integra, con una fundación de derecho privado dependiente del MINEDUC, con aportes directos del Estado y especialmente enfocada en los niños provenientes de familias de los tres primeros quintiles de ingreso. La clave tendría que ser el énfasis en la calidad, que debiera ser más fácil de conseguir en una institución nueva, independiente, que en los colegios municipales.

Calidad

Definir un **estándar de calidad mínimo** para cada ciclo de educación preescolar, en base a las habilidades que se esperarían adquieran los alumnos en cada etapa, exigible a todos los

establecimientos educacionales.

Desarrollar un sistema estandarizado de medición de los aprendizajes de habilidades por parte de la Agencia de Calidad, que se aplique al finalizar el jardín infantil o kínder, y que se implemente en forma gradual (primero como una medición muestral y luego, en el mediano plazo, censal)⁵⁰. Podría evaluarse la conveniencia de aplicar el mismo PLAEP de la Fundación Integra a nivel nacional, o instrumentos como ELLCO que permiten monitorear el desarrollo del lenguaje⁵¹.

Establecer un **sistema de acreditación y estándares de calidad para pre-kínder y kínder**, que constituya un requisito para todos los establecimientos que reciben financiamiento público, a cargo de la Agencia de Calidad⁵².

Mejorar los programas no formales de educación preescolar, impulsando **programas de capacitación para padres** desde las municipalidades o JUNJI/INTEGRA, a fin de entregarles las competencias necesarias para dar una buena educación inicial a sus hijos en términos de estimulación, formación de hábitos y desarrollo de habilidades cognitivas. Podría plantearse como una alternativa a los esfuerzos en cobertura para el nivel de 0 a 2 años.

Establecer un **piso de 500 puntos PSU para el ingreso a la carrera de educación parvularia** en cualquier universidad. Es posible que, en un comienzo, disminuya el número de estudiantes de educación de párvulos, pero en el mediano plazo, además de contribuir a la calidad de la educación preescolar, puede constituir un modo de prestigiar la carrera de educación de párvulos y de atraer a mejores alumnos, generando un círculo virtuoso de aumento de calidad.

Establecer un **proceso de selección para la educación técnica**: dada la importancia de la educación parvularia para la superación de la pobreza y el desarrollo del país, urge que también los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales cuenten con herramientas de selección de los alumnos que ingresen a esta carrera, a fin de asegurar la idoneidad de quienes se dedican a esta tarea.

Aplicación obligatoria de la prueba INICIA, tanto alumnos de universidades como de Institutos Profesionales y Centros de

⁵⁰ Cfr. Gallego, Bedregal, Ziliani, Stekel y Lagos, 2009. Los investigadores evalúan la factibilidad económica de un sistema de este tipo en base a los costos de aplicación del PLAEP y obtienen resultados positivos.

⁵¹ "Early Language and Literacy Observation Tool", desarrollado por Dickinson y Smith (2002).

⁵² Cfr. Gallego, Bedregal, Ziliani, Stekel y Lagos, 2009.

⁴⁹ Cfr. V. Cabezas, 2011.

Formación Técnica, constituyéndola en un certificado de calidad de los egresados de carreras de educación y en un estímulo para mejorar su preparación para quienes no la aprueban.

Implementar un sistema de **seguimiento y apoyo de los egresados** de las carreras de educación durante su primer año de ejercicio profesional por parte de las instituciones de educación superior.

Desarrollar nuevos mecanismos de aseguramiento de la calidad de las universidades, IP y CFT alternativos a la acreditación. Por los costos de ésta última, es utópico que todos los programas universitarios y técnicos se acrediten. La obligatoriedad de la prueba INICIA podría entregar información relevante que serviría como un criterio de discernimiento de la calidad de las instituciones.

Promover una mayor profesionalización de los educadores de párvulos, estableciendo incentivos para facilitar que los educadores realicen estudios superiores a nivel auxiliar, técnico o profesional.

REFERENCIAS

Campbell, Frances (2007), Carolina Abecedarian Project, Universidad de Carolina del Norte y Chapel Hill
https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Ffearlychildhoodrc.org%2Fevents%2Fpresentations%2Fcampbell-ramey.pdf&ei=XnueUZP1NrOMyAHe3IHwCQ&usg=AFQjCNFeR50r0k5EY8auYgjmuyz_AiweAg&sig2=k74uS97W-1Qi_ZDPFRcl3g&bvm=bv.47008514,d.aWc

Cabezas, Verónica (2011). Presentación sobre Educación Preescolar en Chile. Política y Organización Escolar. Políticas Educativas UC.
http://www.politicaseducativasuc.cl/wp-content/uploads/2011/03/clase_educacion_temprana_12011.pdf

Gallego, Francisco; Bedregal, Paula; Ziliani, M. Eugenia; Stekel, Yael; Lagos, Francisco (2009)
Calidad de los aprendizajes en educación parvularia: aportes en definición, medición e institucionalidad, en Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile.
http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_adjunto.8ef7a75b1f90e3fb.436170c3ad74756c6f20385f30392e706466.pdf

Heckman, James (2011). The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education
<http://www.aft.org/pdfs/americaneducator/spring2011/Heckman.pdf>

Heckman, James (2008). Return on Investment: Cost and Benefits. Center for Child and Family Policy, Duke.
http://www.childandfamilypolicy.duke.edu/pdfs/10yranniversary_Heckmanhandout.pdf

Heckman, James, Entrevista en PBS Newshour, 22-II-2013.
<http://www.pbs.org/newshour/rundown/2013/02/it-pays-to-invest-in-early-education-says-a-nobel-economist-who-boosts-kids-iq.html>

Parks, Greg (2000). The HighScope Perry Preschool Project, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP) Justice bulletin, October 2000.
<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/181725.pdf>

Tokman, Andrea (2009). Radiografía de la Educación Parvularia chilena: desafíos y propuestas.
http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/MODULO_I/Panel03Radiografia_a_la_educacion_chilena/Andrea_Tokman-Educacion_parvularia.pdf

Beca Vocación de Profesor, Carreras elegibles.
http://www.mineduc.cl/usuarios/becas/doc/20130322143100_0.130322PedagogiasElegiblesactualizadasBVP1.pdf

Consejo Nacional de Educación, CNED. Estadísticas.
http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices_estadisticas_BDS.aspx

Constitución Política de la República. Texto actualizado a octubre de 2010.
http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf

Consejo Nacional de Educación CNED.
<http://www.cned.cl/>

Dickinson, David (2002), A Framework For Examining Book Reading in Early Childhood Classroom.
<http://www.ciera.org/library/reports/inquiry-1/1-014/1-014p.pdf>

Encuesta CASEN 2011: Análisis Módulo Educación. Centro de Estudios MINEDUC. Octubre de 2012
http://static1.mineduc.cl/doc_mailing/20121026%20analisis%20casen%20final.pdf

Integra, Nuestras Cifras
http://www.integra.cl/opensite_20110824112852.aspx

Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI.
http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=1436:faq

Junta Nacional de Jardines Infantiles, Boletín Mensual de Estadísticas Institucionales octubre de 200. Sección de Estudios y Estadísticas de la JUNJI.
http://www.junji.gob.cl/portal/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=63:boletin-mensual-de-estadisticas-institucionales-no6-octubre-2009&id=4:centro-de-estudios-y-estadisticas&Itemid=187

Libertad y Desarrollo (2012), Temas Públicos n.1.083. Presupuesto para Educación 2013: Fuerte Aumento en Áreas Clave.
http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1083presupuestoparaeducaci%C3%93nmlll.pdf

MINEDUC, Resultados Prueba Inicia 2011.
<http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201205071337570.RESULTADOSINICIA2011.pdf>

NICHD Early Child Care Research Network (1996).
<http://www.nichd.nih.gov/research/supported/Pages/seccyd.aspx>

OECD (2006). Starting Strong II. Early Childhood Education and Care.
<http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiiearly-childhoodeducationandcare.htm>

Proyecto de Ley sobre autorización de funcionamiento de jardines infantiles (2013).
<https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.camara.cl%2Fpley%2Fpdfpley.aspx%3FprmlD%3D9060%26prmTIPO%3DINICIATIVA&ei=WjqeUbaOE6HXygHB6oHgCw&usq=AFQjCNHnvMJR2qkbKw2TGFC59VuVEkrDeg&sig2=0WuzeC31EFBTzCLqrT9ZfA&bvm=bv.46865395,d.aWc>

Realidad educativa en Chile: ¿Qué aprendemos de la Encuesta CASEN 2011? Serie Evidencias, Centro de Estudios MINEDUC. Octubre de 2012.
http://centroestudios.mineduc.cl/tp_enlaces/portales/tp5996f8b7cm96/uploadimg/File/A10N1_Casen.pdf

The HighScope Perry Preschool Study. Lifetime Effects: Through Age 40 (2005)
<http://www.highscope.org/content.asp?contentid=219>

