

# Documentos de Trabajo 13

---

Compromiso y resultados en  
la primera infancia: Progresos y  
obstáculos.

Andrea Tokman R.

---



**udp**  
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

facultad de  
economía  
y empresa

# COMPROMISO Y RESULTADOS EN LA PRIMERA INFANCIA: PROGRESOS Y OBSTÁCULOS

**Andrea Tokman R.<sup>1</sup>**  
**Mayo 2010**

Si a esta edad, de alta potencialidad y vulnerabilidad, no se proveen los estímulos y cuidados correctos, se pierden valiosas opciones para desarrollar las habilidades de la persona.....Por eso vamos a llevar la educación preescolar hasta el último rincón del país.

**Presidente Piñera 21 de Mayo 2010**

¡Cien veces lo he dicho y cien veces más lo diré: la batalla más importante contra la desigualdad se libra en la primera infancia!

**Presidenta Bachelet 21 de mayo 2009**

Sabemos que la cuna de las desigualdades se materializa en los cinco primeros años de vida de una persona. Por eso tenemos que llegar al Bicentenario proponiéndonos una cobertura universal en la educación parvularia. Construyendo así un Chile con igualdad de oportunidades para todos los chilenos y chilenas.

**Presidente Lagos 21 de Mayo de 2005**

Ampliaremos significativamente la cobertura de la educación prebásica... Así, muchos más niños de condición modesta podrán tener acceso a este nivel educativo que les facilitará un mejor rendimiento en la enseñanza básica.

**Presidente Frei. 21 de Mayo 1994**

En la Educación parvularia, nuestra realidad muestra un gran déficit, que se hace más notorio a medida que la mujer se incorpora al trabajo fuera del hogar. Esto es grave, porque la experiencia prueba que los niños que no han pasado por jardines infantiles, llegan a la enseñanza básica en condiciones de inferioridad y menor rendimiento.

**Presidente Aylwin 21 de Mayo 1993**

## RESUMEN

El desarrollo en la primera infancia es sin duda un gran promotor de sociedades más productivas y equitativas. El Estado chileno así lo reconoce e incorpora como prioridad en su agenda con impresionantes resultados, especialmente en cobertura de educación y cuidado. Aunque todavía quedan niños, principalmente de zonas aisladas y vulnerables, sin real acceso a cuidados de calidad y en la perspectiva internacional persisten brechas entre lo avanzado y la posición que quisiéramos alcanzar.

La principal preocupación es calidad. El orgullo por las mejoras de cobertura deja paso a la preocupación, al constatar que no ha habido un avance similar en calidad. La institucionalidad vigente tiene mucho que ver con esto y para seguir avanzando se requiere una redefinición de los roles, modificaciones al financiamiento y estándares mínimos apropiadamente fiscalizados.

---

<sup>1</sup>

Investigadora del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales.

## I. INTRODUCCIÓN

La educación y el cuidado de niños menores de 6 años es un tema prioritario en los programas de gobierno de las últimas dos décadas. La creación del Sistema de Protección Integral de la Infancia “Chile Crece Contigo”, es la culminación de importantes esfuerzos por otorgar igualdad de oportunidades para todos desde la gestación. El sextuplicar del número de salas cunas públicas en 4 años (Mineduc, 2010) y la entrega de mayores fondos públicos para asegurar el acceso equitativo a los niveles pre-básicos de educación<sup>2</sup>, ilustran el compromiso con los párvulos.

Compromiso que ha dado frutos: el gasto público en Junji e Integra aumentó de 0.2 a 0.31% del PIB entre 2005 y 2010 (Cerda, 2010). La educación parvularia pública pasó de cubrir el 4,3% al 11,5% de los niños entre 0 y 2 años y del 17% al 22% de aquellos entre 2 y 4 años, entre 2005 y 2009. La cobertura en prekinder financiada por el Estado aumentó de 58% a 61% entre 2006 y 2009 y en kinder, la ya alta cobertura de 76% pasó a 78% entre 2005 y 2008. Además el número de comunas sin oferta pública disminuyó de 209 a 14 entre 2005 y 2009 (Junji, 2010)

Sin embargo, queda mucho espacio para mejorar, especialmente en equidad y calidad. Niños vulnerables siguen teniendo menores niveles de cobertura y la calidad de los programas es desconocida y presumiblemente desigual. Esta carencia de información es responsable de errores de diseño y ejecución de las políticas públicas y de supervisión y monitoreo ineficientes que impiden asegurar niveles mínimos de calidad. Asimismo, la no separación de las funciones de diseño, supervisión y provisión, están en la base de las falencias y por ello el aspecto central de las propuestas de este documento.

Este documento describe el sistema de educación y atención desde la primera infancia en Chile, comenzando por la institucionalidad vigente. La tercera sección hace un diagnóstico del avance en cobertura, equidad y calidad. La cuarta sección propone cambios en las políticas públicas, las instituciones y las leyes/reglamentos, tendientes a enfrentar las deficiencias del sistema.

Para comenzar, se abordan dos temas atinentes a esta discusión: la importancia de la educación en la primera infancia y el rol del Estado.

### *¿Por qué es importante la educación y la atención parvularia?*

Niños estimulados y bien cuidados logran ventajas sustantivas, emocionales e intelectuales, las que inciden en su desempeño futuro y en el de su entorno. La estimulación, cuidado y educación en los primeros años de vida moldean su desarrollo y marcan una diferencia en su experiencia de vida y en la de sus familias. Investigaciones médicas muestran al cerebro de los niños como una esponja susceptible de ser moldeada por afecto y estimulación cognitiva con importantes efectos de largo plazo en el desarrollo psicosocial y la inteligencia. Esta plasticidad del cerebro se cerraría progresivamente después de los 3 años (Heckman, 2009). Lo anterior es congruente con estudios econométricos que muestran a las intervenciones en las etapas más tempranas de los niños como aquellas de mayor rentabilidad social motivando el auge de las políticas educativas en la primera infancia alrededor del mundo (Heckman y Masterov, 2007).

<sup>2</sup>

Subvención escolar universal y subvención preferencial, para kinder y prekinder.

### *¿Por qué debiera involucrarse el Estado?*

¿Por qué debiera involucrarse el Estado si es rol de los padres entregarle a sus hijos el mejor cuidado y estímulo posible? De hecho, legalmente son ellos responsables de ciertos niveles mínimos de educación y cuidado. Más aún, es natural que quieran darle bastante más que lo mínimo exigido por la ley. Sin embargo, sus capacidades económicas y culturales determinarán el tipo de atención que recibirán sus párvulos. La decisión entre distintas alternativas dependerá de una compleja evaluación de costos y beneficios que incluye la interacción de múltiples factores que determinan el impacto en una amplia gama de resultados. Factores que se relacionan con características individuales y de contexto (CI, apego, ambiente familiar); con las alternativas de externalización del cuidado disponibles (calidad e intensidad de las distintas opciones); y con resultados multidimensionales (psicológicos, cognitivos, nutricionales, etc.).<sup>3</sup> Para complicar aun más el análisis, los resultados se presentarán en distintas etapas de la vida del niño, adolescente y adulto, y el efecto final dependerá además de la interacción de esta decisión con otras acciones (calidad del colegio, universidad a la que asistan, etc.).

Dada la complejidad de estas decisiones, es posible que los padres se equivoquen y no den la mejor alternativa disponible a su hijo. Así, tanto el tema de la disponibilidad como el de la complejidad de la decisión llaman a la intervención del Estado.

En cuanto a disponibilidad de alternativas, un primer limitante es la falta de recursos económicos. La decisión típicamente coincide con edades tempranas de inserción laboral de padres jóvenes cuyo historial crediticio limita el suavizamiento de ingresos necesario para invertir en educación de sus hijos. Ello, unido al impedimento de usar la rentabilidad futura de la inversión en sus hijos como aval para financiar la inversión presente, lleva a subinvertir en educación temprana y el aporte del Estado es una respuesta a la falla en el mercado de capitales que les impide financiar una inversión rentable.

Por otro lado la dificultad de comparar alternativas de cuidado por desconocimiento de lo que los menores necesitan, o por falta de información disponible, puede conducir a no aprovechar plenamente los recursos que invierten en sus hijos. El Estado en este caso debe asesorar a los padres acerca de los elementos importantes a considerar entre los oferentes de servicios y exigir la provisión de información relevante, oportuna y comprensible.

Por último, aun cuando puedan estimar la totalidad de beneficios privados y las alternativas de cuidados que los maximizan, las familias no incorporarán las ventajas que van más allá de su propio grupo familiar. Niños estimulados desde pequeños inciden en sus barrios, comunas y país. No sólo se afecta el rendimiento escolar y laboral propio, sino también el de sus compañeros. Además disminuye la necesidad de costosas intervenciones posteriores para remediar el fracaso escolar y los comportamientos antisociales. Niños más productivos contribuyen a la recaudación tributaria, innovación, crecimiento, y equidad del país. Más aún, un sistema de educación inclusiva genera también avances en cohesión social y ciudadanía.

En suma, el Estado tiene un papel que desempeñar en el desarrollo desde la primera infancia y, a juzgar por la evidencia empírica disponible, este rol es altamente rentable (Carneiro et al. 2003). La forma que debe adoptar no está predeterminada y el modelo a

---

<sup>3</sup> Por ejemplo tienen efecto en habilidades sociales, autoestima, adaptación, motivación, salud, conocimiento, comprensión, coeficiente intelectual, rendimiento escolar, nivel de escolaridad, empleabilidad, ingresos, criminalidad, felicidad, etc.

seguir depende de la institucionalidad e idiosincrasia local, que serán los temas tratados en las secciones que siguen.

## II. INSTITUCIONALIDAD

La educación parvularia en Chile no es obligatoria y considera a los niños hasta que entran a primero básico (6 años). Los niños ente 0 y 3 años forman parte del primer ciclo de educación parvularia y comprenden los niveles de sala cuna (84 días a 2 años), medio menor (2-3 años) y medio mayor (3-4 años). El segundo ciclo incluye a niños entre 4 y 6 años, en niveles denominados de transición, que corresponden a prekinder (4-5 años) y Kinder (5-6 años). En términos administrativos, los dos ciclos operan aisladamente y se organizan institucionalmente de modo bastante distinto.

El responsable último de la política de educación parvularia es el Ministerio de Educación a través de la Unidad de Educación Parvularia. En este ministerio radican los roles de diseño de política, la normativa legal, la fiscalización, supervisión y financiamiento.

La provisión del servicio de educación parvularia es coherente con el modelo mixto (público/privado) del resto del sistema educacional, estando sujeta a las mismas críticas<sup>4</sup>. Mas allá de la ideología, la decisión entre educación pública o privada es un tema de costos de monitoreo externo, en el sentido de la capacidad de lograr el cumplimiento de contratos, y de costos internos, en relación con proveer educación de calidad. Oferentes estatales pueden ser difíciles de controlar en una situación de monopolio y burocracia; pero subcontratar o delegar en privados, significa costos de incertidumbre y asimetrías de información para juzgar la calidad de la oferta, los que pueden resultar en costos de monitoreo y en diseños de contratos complejos para desincentivar comportamientos oportunistas. Las diferencias de costos entre oferentes privados y públicos pueden no representar distinciones en eficiencia<sup>5</sup>. No existen estudios concluyentes al respecto para Chile y el sistema mixto permanece como la opción predominante.

### Institucionalidad Parvularia

<b>ROL</b> <b>CICLO</b>	<b>Diseño y Normativa</b>	<b>Fiscalización y Supervisión</b>	<b>Provisión</b>
<b>Ciclo I</b> <b>(0-3 años)</b>	<b>Mineduc</b>  <b>Junji</b>	  <b>Junji</b>	<b>Junji</b> <b>Integra</b> <b>Particulares</b> <b>Colegios Municipales</b> <b>Colegios Particulares</b> <b>(subvencionados y no)</b> <b>Otros (Junji, Integra y</b> <b>particulares)</b>
<b>Ciclo II</b> <b>(4-6 años)</b>	<b>Mineduc</b>	<b>Mineduc</b>	

<sup>4</sup> En los extremos hay quienes postulan que toda la educación debiera ser pública, mientras otros privilegian la privada por supuestas mejoras en eficiencia.

<sup>5</sup> Un mayor costo de la provisión pública puede originarse por ineficiencias burocráticas y/o extracción de rentas producto monopólicas, pero también puede resultar de la mejor calidad o de responder mejor a lo requerido por el Estado. Los privados, en tanto, pueden registrar costos menores por mayor eficiencia de gestión y por incentivos de competencia, pero también puede ser el resultado de mala calidad.

Tanto en el primer como en el segundo ciclo el concepto de financiamiento vía subvención es el tipo de financiamiento predominante, aunque las condiciones y montos varían. Además existe financiamiento directo a Junji e Integra, pagos por asistencia a participantes de Chile Solidario y financiamiento de empresas en caso de tener más de 19 empleadas mujeres.

La diversidad de modos de financiamiento refleja en parte la falta de acuerdo sobre cuál es superior. En general, el apoyo a subvenciones por alumno se basa en los beneficios de padres informados que eligen y exigen calidad, haciendo competir a los colegios. Para lograr estos beneficios se requiere tener acceso a información relevante y oportuna, junto a la capacidad de juzgar y elegir de los padres. Ambos elementos presentan importantes limitaciones. Además muchas veces no existe libertad de elección entre establecimientos, tanto por la selección que éstos realizan, como por la oferta de alternativas accesibles.

### *Primer Ciclo (2 a 4 años)*

Las funciones de diseño y normativa legal, supervisión y provisión en el ciclo de menores de 4 años no se encuentran tan nítidamente separadas como en el segundo ciclo. Hay roles que recaen en una misma institución con posibles conflictos de interés. El modo de financiamiento también difiere. Dos instituciones, Junji<sup>6</sup> e Integra<sup>7</sup> reciben aportes estatales no asociados al desempeño y la calidad de los servicios que ofrecen. A su vez, éstas financian con dineros fiscales a proveedores privados.

El rol de diseño y normativa legal lo comparten en este ciclo el Mineduc y Junji. Por un lado el Mineduc fija las condiciones mínimas para ser reconocidos por el Estado mientras que Junji establece condiciones para jardines y salas cunas que empadrona y fiscaliza o supervisa. Esto lleva a duplicar los esfuerzos y genera incongruencias, causando además un problema de incentivos.

En cuanto a los proveedores, este ciclo también tiene una mezcla entre privados y públicos. Dentro de los que reciben aportes estatales no condicionados a asistencia ni calidad son Junji e e Integra. Los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo son distintos en cada institución, con niveles de detalle y de transparencia diferentes, encontrándose más información pública en las rendiciones de Junji, ya que esta sigue las normas públicas, mientras que Integra, por ser una fundación, no está sujeta a igual normativa y tampoco se ha impuesto otras que la lleven a alcanzar igual nivel.

Tanto Junji como Integra financian con los aportes estatales establecimientos privados de administración delegada.<sup>8</sup> En estos casos, el financiamiento que entregan se diferencia entre sí, incorporando elementos relacionados con matrícula y contexto. En cuanto a matrícula, Junji, siguiendo el modelo de las subvenciones escolares, calcula el monto en base a asistencia promedio. Integra, en tanto, lo hace a partir de la matrícula con mínimos de asistencia por nivel de enseñanza. En cuanto a contexto, ambos

---

<sup>6</sup> Servicio público mandatado para crear y promover la oferta pública de educación parvularia integral de calidad, mediante centros de gestión propia y en convenios vía transferencia de fondos.

<sup>7</sup> Integra es una institución sin fines de lucro presidida por la esposa del Presidente de la República que cumple un papel de proveedor de educación preescolar para niños más vulnerables y reporta directamente a la Presidencia de la República.

<sup>8</sup> Establecimientos (privados o municipales) que en convenio con Junji e Integra entregan el servicio. Principal representante del modo de expansión de cobertura pública más reciente en Junji, mientras que en Integra es una opción menos común (2 a 3% del presupuesto y matrícula anual).

calculan un aporte por alumno diferenciado por nivel de enseñanza, pero sólo Junji diferencia además por región. En ninguno de los casos se incluyen cláusulas de desempeño o rendición de cuentas.

El rol de fiscalización y monitoreo para este ciclo recae en Junji que 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, en cuanto a infraestructura, normas sanitarias, procesos educativos y otros”. Existe una posible contradicción de incentivos cuando una institución que provee un servicio también es quién asegura su calidad pudiendo darse conflictos de interés al fiscalizar a su competencia directa.

El resto de las instituciones que no pertenecen a Junji no están obligadas a ser fiscalizadas y empadronadas por ésta. La fiscalización es voluntaria y el cumplimiento de los requisitos operativos es bajo. Las sanciones por no cumplirlos son poco estrictas. No hay autoridad/voluntad para clausurar centros aun cuando no cumplen con los requisitos mínimos.

Los requisitos mínimos que se imponen tienen contenidos técnicos pedagógicos (coeficientes técnicos, idoneidad de personal, composición de personal, material didáctico, etc.); de infraestructura (permisos, metraje); de salud e higiene y jurídicos (propiedad del inmueble, sostenedor), entre otros. No incluyen elementos de procesos y resultados, como si lo hacen las experiencias internacionales más exitosas.

Hay muy poca información que permita saber el grado de cumplimiento de los requisitos recién mencionados. Los datos que existen indican un altísimo grado de incumplimiento el año 2006: 40% de los centros Junji y 81% de Integra no cumplían con los coeficientes técnicos; el 86% de los establecimientos Junji directos no tenía recepción de obras municipales y 81% no contaba con certificado de condiciones sanitarias. En tanto, en una muestra de centros de Integra el 74% de los establecimientos con salas cunas y el 50% con niveles medios no cumplían con los requisitos de metraje por alumno (Dipres, 2008).

Del diagnóstico de superposición de roles y requisitos de integralidad de la política de educación parvularia en 2007, surgió la iniciativa de crear un ente coordinador del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia “**Chile Crece Contigo**”, cuya dirección radica en Mideplan. Su misión es coordinar a los agentes que apoyan la primera infancia desde sus propias disciplinas (salud, educación, justicia, mujer, discapacitados, etnias, entre otros). En su fundación se incluyó la creación del Observatorio de Infancia con la misión de “evaluar el cumplimiento de los derechos de los niños, monitorear políticas de infancia y elaborar propuestas para fortalecerlas”.

Dado lo reciente de su creación, aún no es posible evaluar el grado de éxito de Chile Crece Contigo. Pero se le reconoce como una oportunidad para mejorar el sistema, ya que ordena la oferta y la pone en contacto con la demanda. Sin embargo, no hace frente a otros problemas importantes como la falta de una fiscalización adecuada, la multiplicidad de roles en ciertas instituciones y la duplicidad de funciones en otras.

### *Segundo ciclo (4 a 6 años)*

El segundo ciclo se ha transformado progresivamente en un sub-ciclo de la educación escolarizada<sup>9</sup> atendiendo a más del 90% de la matrícula de niños de 4 a 6 años en

---

<sup>9</sup>

Los niveles de transición se están incorporando voluntariamente al sistema escolar (incentivados por la subvención y la demanda, debido a cambios en la mentalidad de los padres respecto a lo que les entrega el colegio). Un elemento que ha jugado en

prekinder y kinder de colegios (gráfico 1). Dada la alta escolarización de este ciclo este análisis se referirá generalmente al segmento que se encuentra atendido por colegios y obviará de la discusión a aquellos niños de 4 a 6 años que son atendidos en la modalidad jardín infantil en Junji, Integra o centros particulares, ya que estos centros siguen la institucionalidad que se describió para el primer ciclo.

### **Insertar Gráfico 1.**

Las principales diferencias entre el subciclo preescolar y el resto de la educación escolar es su no obligatoriedad, su énfasis en objetivos más integrales y menos académicos, y el nivel de capital humano de los adultos responsables. Dada la predominancia de técnicos, el nivel académico aquí es inferior al exigido a los profesores de enseñanza básica y media.

El diseño de la política y la normativa legal son de responsabilidad del Mineduc. El financiamiento es vía subvención por alumno entregada a proveedores municipales y particulares. Este modo de financiamiento busca obtener los beneficios de competencia de los subsidios a la demanda, pero otorgándolos a una oferta pre-identificada de sostenedores que cumplen un conjunto mínimo de requisitos. Subvenciones adicionales y exigencias para acceder a ellas son el resultado de limitantes detectadas (selección e información), que impiden lograr una verdadera competencia entre colegios por atraer alumnos.

Al igual que en primaria y secundaria, la subvención base en kinder y prekinder se basa en asistencia promedio de los últimos tres meses. La idoneidad de este modo de cálculo para estos niveles de enseñanza es discutible, dadas las altas inasistencias y costos fijos (personal e infraestructura). En cuanto a montos, lo entregado por alumno es casi igual a lo entregado en la educación general básica de 1° a 6° (sin jornada escolar completa) y menor al de niveles superiores de educación superiores. Las subvenciones adicionales que incorporan las diferencias de costos de educar a distintos niños y en diferentes contextos<sup>10</sup> no hacen distinción por nivel de enseñanza. La subvención preferencial que entrega recursos adicionales a niños prioritarios<sup>11</sup> y los relaciona con rendimiento y planes de mejora<sup>12</sup> paga el triple a niveles parvularios que 7° y 8° básico (Mineduc, 2010).

## **III. RADIOGRAFÍA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PARVULARIA**

Esta sección analiza el estado de la cobertura, equidad y calidad de la educación parvularia. La falta de transparencia y sistematización de los datos entorpecen el análisis. Se llama a interpretar con cautela esta sección a la luz de las importantes limitaciones impuestas por la escasez de datos.

---

contra de esta escolarización se refiere a la extensión horaria, pues mientras Junji e Integra operan en algunos casos hasta las 8pm, la mayoría de los colegios no tienen extensión de horarios y, a lo más, en casos excepcionales, ofrecen atención hasta las 6pm.

<sup>10</sup> Las modificaciones al DFL2 incorporan subvenciones adicionales que incluyen ruralidad, zona, y apoyo pedagógico, entre otras. También incluye una subvención anual para mantención y otros montos fijos que no dependen de asistencia.

<sup>11</sup> Son prioritarios los que pertenecen a Chile Solidario, se ubican en el tercio inferior del instrumento de caracterización socioeconómica de la ficha de protección social y en el tramo A de FONASA. Aquellos que no cuentan con los antecedentes anteriores serán evaluados en torno al ingreso familiar del hogar; escolaridad de los padres o apoderados; la condición de ruralidad de su hogar y el grado de pobreza de la comuna donde resida el referido alumno.

<sup>12</sup> La asociación con resultados es bastante general y relacionada con mediciones Simce que no capturan directamente la calidad de la educación preescolar impartida.



## Cobertura

Las políticas pro-cobertura han sido exitosas. El aumento de matriculas en una población relevante que decrece ha llevado a duplicar la cobertura entre 1991 (16%) y 2008 (30%) (gráfico 2). Con todo, la cobertura en sala cuna alcanza el 9%, 19% en niveles medios y 65% en niveles de transición (Informe de Presupuesto 2009).<sup>13</sup>

### Insertar Gráfico 2

Hacia delante la disminución de los niños menores de 6 años será más lenta y por lo tanto los aumentos de matriculados necesarios para un incremento equivalente de cobertura serán mayores. Más aun, a medida que se han incorporado más niños al sistema, los que quedan fuera son más difíciles de captar. Hay que llegar a los ubicados en lugares más remotos y a los que tienen prejuicios o mayores exigencias respecto del sistema parvulario.

En todo caso, el grupo de 0 a 3 años se irá reduciendo paulatinamente, lo que incidirá en la disponibilidad de cupos en centros que ya están en operación. También implicará una oferta de profesionales que estará disponible para mejorar los coeficientes de alumno-profesor. Ambos elementos contribuyen a los aumentos de cobertura y mejoras de calidad pendientes.

Además del factor demográfico, elementos de oferta y demanda inciden en el incremento de cobertura observado. Por el lado de la oferta, inciden la inversión en aumento de cupos y programas para necesidades específicas maternas e infantiles (temporeras, mapuches, diferencial). Por el lado de la demanda, conducen a su aumento cambios en las necesidades y composición de las familias, junto con transformaciones en la valoración de la educación y estimulación temprana. La mayor participación laboral de madres de párvulos (29% a 47% Casen 1990 y 2006), junto con el aumento de hogares con jefatura femenina (13% a 24%) o monoparentales (15% a 18%), llevan a necesidades de cuidado externo crecientes.

Por el lado de las creencias y la mentalidad, la preponderancia de la no disposición por sobre la falta de disponibilidad refleja una barrera importante a seguir aumentando (cuadro 1). En la misma línea, 62% de las mujeres que no trabajan por cuidar a sus niños lo hacen por que piensan que estos están mejor con su madre y el 52% si tuviera que trabajar desearía contar con un familiar cercano o persona de confianza para cuidar a sus hijos (Barómetro Mujer y Trabajo 2009) Sin embargo, esta no disposición ha descendido en el tiempo y se concentra fuertemente en padres de niños menores, lo que refuerza los aumentos de demanda antes mencionados.

### Insertar Cuadro 1

A pesar de los esfuerzos de aumento de oferta focalizada, todavía existía una demanda insatisfecha en 2006, especialmente en los niños más vulnerables. Según la Casen, 12% y 8% (8% y 5%) de los niños menores de 5 años (2 años) en los quintiles I y II de ingreso no asistían a educación parvularia por falta de disponibilidad y las familias del primer quintil de ingresos son un 40% más propensas a reportar una restricción de la oferta que las familias del quinto quintil. Cifra que es confirmada por el 13% de los menores de 2 años que no asisten pero lo harían si tuvieran acceso (Encuesta Ministerio de salud 2006).

---

<sup>13</sup> Las estadísticas de cobertura no capturan la intervención educacional que realmente llega al párvulo, pues usa matrículas en vez de asistencia, sin considerar que un porcentaje alto de niños no recibe tratamiento (30%) o lo recibe parcialmente.

Hacia delante, los datos llaman a una política de ampliación de servicios de educación primaria especialmente dirigida a los más pobres. Asimismo, atendiendo las diferencias por edades en las razones para no matricular, las políticas para los más pequeños debieran considerar sus determinantes culturales y subjetivas en una estrategia informacional sobre la calidad y beneficios de la educación ofrecida. Como complemento es importante considerar también otras acciones por el lado de la oferta como son la mayor flexibilidad horaria y operación extendida a todos los meses del año. Aunque han ido en aumento, todavía son percibidas como limitantes por las madres trabajadoras (32% de las mujeres del primer quintil opinan que el horario del jardín infantil no es compatible con la jornada que trabaja o desearía trabajar y 30% cree que deberían funcionar durante todo el año, Comunidad Mujer 2010 y Encuesta nacional Primera Infancia 2010).

La menor disposición relativa de padres de niños más pequeños incide en las tasas de cobertura. Mientras 59% de los niños de 5 años están matriculados, sólo un 11% de los menores de 2 años estaban inscritos en salas cunas (gráfico 3). A pesar de esta natural diferenciación por edades, todos los tramos de edad muestran aumentos importantes de cobertura (gráfico 4)<sup>14</sup> aunque todavía lejos de los niveles registrados en países desarrollados<sup>15</sup> (gráficos 5 y gráfico 6).

En todo caso, no es claro cuál es la tasa de cobertura a la que debieramos apuntar, toda vez que la varianza entre países es alta y países desarrollados con altos niveles de competitividad internacional y desempeño destacado en pruebas de conocimiento, como Suiza y Corea, se ubican en niveles de cobertura inferiores al promedio OECD. En esos casos pareciera ser que la cobertura no universal es consecuencia de una planificación estratégica bien pensada y no el resultado de falta de recursos o mala implementación de una estrategia cuyo objetivo sea la universalización.

**Insertar Gráfico 3**

**Insertar Gráfico 4**

**Insertar Gráfico 5**

**Insertar Gráfico 6**

La composición de la matrícula entre establecimientos públicos y privados es difusa por la mezcla entre financiamiento y provisión<sup>16</sup>. Si sólo se contemplan como privados a los establecimientos subvencionados y privados pagados, cerca de la mitad de los párvulos entre 3 y 6 años en Chile estarían “privatizados”, lo que es bastante alto para estándares internacionales (gráfico 8 y gráfico 9). Sin embargo, esto no refleja el hecho que más del 90% de los párvulos en el año 2008 recibían financiamiento público (directo o vía subvención). Según el mismo criterio anterior se observa que la composición público privado para todos los niveles de educación parvularia se ha mantenido relativamente estable en los últimos tres años produciéndose un pequeño aumento de la educación municipal el 2009 (gráfico 10).

---

<sup>14</sup> La falta de datos disponibles para Junji e Integra separados por edades previo a 2001 hace que la construcción de la tendencia deba basarse en datos Casen.

<sup>15</sup> La tasa de matrícula en estos casos se calcula en base al ISCED (International Standard Classification of Education). Preescolar considera niños entre 3 años de edad y la entrada a educación primaria. El criterio es flexible, pues la entrada puede ocurrir en una edad mayor a los 3 años. Para Chile, en particular, existe un cambio en la entrada a preescolar para 2002, pasando de 4 a 3 años, siendo lo que explica un brusco cambio en la trayectoria, por lo que se decidió acortar la serie (gráfico III.5).

<sup>16</sup> Si se considera la provisión, Integra calificaría como privada, aun cuando funciona en base al aporte fiscal y reporta directamente a la Presidencia de la República. Además, los centros de administración delegada que operan con financiamiento público también calificarían estrictamente como privados.

**Insertar Gráfico 7**

**Insertar Gráfico 8**

**Insertar Gráfico 9**

### **Equidad**

Cobertura y equidad han mejorado juntas, pero persisten inequidades importantes (gráfico 7). En 2006 cerca del 60% de los niños de los primeros dos quintiles no asistían a educación parvularia y solo un 23% de los niños menores de 2 años atendidos por Junji pertenecían al 40% de la población más vulnerable. Para el caso de los párvulos entre 2 y 4 años este porcentaje aumenta a 48,9% en 2007 (Junji, 2009).

Los establecimientos públicos tienen su foco puesto en los niños vulnerables y los aumentos de inversión pública debieran traducirse en mejoras de equidad que no podemos observar por no contar con datos más recientes.

**Insertar Gráfico 10**

**Insertar Cuadro 2**

**Insertar Cuadro 3**

### **Gasto**

El compromiso con la educación en la primera infancia se ha visto traducido en un mayor gasto público. En términos del PIB, el gasto en educación parvularia sigue una tendencia creciente hace ya bastante tiempo, consecuentemente con las trayectorias en todos los niveles de educación (gráfico 11). En 2008 el 9% del gasto público total en educación se destinaba a educación parvularia (gráfico 12), lo que representa un 0.5% del PIB (el 2006 era 0.3%).

**Insertar Gráfico 11**

**Insertar Gráfico 12**

El gasto público total por alumno de párvulo también muestra un crecimiento sostenido y ha ganado dinamismo a partir de 2003, claramente despegándose de la tendencia de los otros ciclos educativos (gráfico 13). Los mayores aumentos se encuentran en el presupuesto asignado a Junji, lo que es consistente con el impulso a las salas cunas públicas durante el gobierno de Bachelet (Dipres, 2009).

**Insertar Gráfico 13**

El aumento generalizado en gasto por alumno, tiene una descomposición por tipo de proveedor que merece mayor atención (cuadro 4). En primer término, dentro de los jardines Junji, aquellos operados directamente tienen un mayor costo por alumno que los de administración delegada y estos, uno mayor que los alternativos. Sólo en los de administración delegada hay una reducción de costos por alumno. Desgraciadamente, al no tener información de la calidad del servicio no es posible saber si esto obedece a mayor eficiencia o a peor calidad. Dentro de los centros de Integra la comparación es más difícil pues los de administración delegada no reportan todos sus costos y, por lo tanto, los datos no son comparables entre sí. Además los datos de Integra incluyen sala cuna y jardín infantil, mientras que los de Junji sólo incluyen jardín infantil.

**Insertar Cuadro 4**

Un tema que llama la atención es que hay evidencia de que en Junji el pago por alumno a centros de administración delegada es el doble que lo pagado por Integra<sup>17</sup>. Si los costos reportados fueran comparables y verídicos, entonces estaríamos asignando recursos públicos por alumno de modo diferenciado según la institución que los percibe, lo que no parece apropiado.

A pesar del aumento del gasto por alumno, todavía estamos lejos de la OECD, aunque ajustando por PIB per cápita la distancia se reduce significativamente (gráfico 14 y gráfico 15). Si bien estas cifras son al año 2006, los datos recién expuestos confirman que seguimos estando bajo el promedio OECD (US\$5.260).

## **Insertar Gráfico 14**

## **Insertar Gráfico 15**

### **Calidad**

Los avances en cobertura permiten volcar la atención hacia reformas de “segunda generación” para enfocarse en el uso eficiente de los recursos públicos invertidos en educación parvularia. Las impresionantes tasas de retorno que han motivado la ola de políticas pro-infancia se han encontrado en programas de muy buena calidad, los de mala calidad no logran tales rentabilidades e incluso podrían llegar a perjudicar a los niños (Lamb, 1998)

Es válido preguntarse si es cierto que ya hemos avanzado lo suficiente en la reforma de la primera generación como para dedicarnos a la de la segunda. Los datos previos indican que los aumentos de cobertura han sido extraordinarios y que en el segundo ciclo son casi universales. En el primer ciclo, en tanto, la cobertura es bastante menor. Sin embargo, tal como se mencionó previamente en torno a la comparación internacional, hay razones para no querer universalizar la educación en el primer ciclo y, por ello, a las tasas existentes, estar listos para pasar a políticas en pro de la calidad. Además, hace sentido hacer el viraje hacia calidad cada vez que la justificación de no mandar a los hijos al parvulario se basa mayoritariamente en percepciones de mala calidad.

El énfasis en calidad debe ser un tema prioritario de la agenda. Habrá que acotar lo que entendemos por calidad y lo que realmente incide en el resultado final. Se puede pensar en tres etapas de calidad: estructura (organización del sistema, requisitos de operación, insumos, profesores, etc.), procesos (trabajo de aula, relaciones con el medio, padres y otros) y resultados (avances en el desarrollo integral del párvulo que comprenden aprendizaje, socialización, estado de salud, entre otras). Los datos en procesos y resultados son los menos confiables y los más escasos. Éstos no se incluyen como requisitos para el reconocimiento oficial del Estado, ni tampoco para transferencias de dinero, a lo que se suma que los padres no pueden evaluar las distintas alternativas en base a observaciones de procesos<sup>18</sup> y resultados comparables.

Las Bases Curriculares son un acercamiento a los requerimientos de procesos y resultados, sin embargo, su voluntariedad en la aplicación y escasa fiscalización las

---

<sup>17</sup> Pero no se sabe si incluye todos los costos (por ejemplo, omite alimentos). El único elemento que conocemos por cierto y que incide en estas diferencias es la mayor profesionalización en Junji.

<sup>18</sup> La encuesta longitudinal docente permite una aproximación a calidad de procesos percibidos por los docentes. Los docentes parvularios de establecimientos particulares no subvencionados reportan tener mejor ambiente laboral, infraestructura, recursos y participación en decisiones de tipo pedagógicas. Los docentes municipales dicen tener más oportunidades de perfeccionamiento. Los espacios de participación de los apoderados no aparecen con grandes diferencias entre docentes de distintos tipos de establecimientos.

hacen poco informativas. Las Bases explicitan fundamentos y objetivos de aprendizaje y los Mapas de Progreso describen el recorrido habitual que sigue la progresión del aprendizaje. Ambos sólo proporcionan un marco de lo que se debe esperar del sistema de educación preescolar y no han logrado un impacto en el trabajo de aula debido a su carácter optativo y a la no existencia de elementos que incentiven su adopción.

Además, las capacidades e incentivos para revisar los programas y su concordancia con las bases son cuestionables en el caso de Junji, que diseña y fiscaliza a la vez. Algo similar ocurre con el Mineduc, que evalúa a colegios con varios ciclos y rara vez fiscaliza en profundidad el programa del ciclo inferior.

En general, los requerimientos para el reconocimiento oficial están centrados en elementos de estructura, pero esta información no está debidamente documentada y generalmente no es acatada y muchas veces bastante poco exigentes para estándares internacionales<sup>19</sup>. Un ejemplo de lo anterior son los coeficientes técnicos, que a pesar de no cumplir la norma, han mostrado importantes mejorías pero permanecen en niveles altos para el contexto internacional (gráfico 16 y 17).

**Insertar Gráfico 16**

**Insertar Gráfico 17**

Otro elemento interesante de destacar es la razón entre distintos tipos de trabajadores en establecimientos parvularios (normativa DS181) que indica la proporción deseable de profesionales y técnicos para distintos niveles de enseñanza: 20 a 25% de educadores y 80 a 75% de técnicos. Se aprecia que la profesionalización de la dotación de Junji es significativamente mayor, lo que debiera incidir en costos y calidad (cuadro 5).

**Insertar Cuadro 5.**

### **Recursos humanos**

Además de la personalización de la educación, es muy importante la *calidad* de los educadores y técnicos, lo que engloba múltiples dimensiones: vocación, educación inicial, conocimientos teóricos y prácticos, capacitación continua, relación con niños, padres, colegas, directores, incentivos, entre otros. En cuanto a formación inicial, el reconocimiento oficial exige que los educadores y técnicos cuenten con títulos otorgados por institutos o universidades reconocidas por el Estado. Por ello Chile sobresale como uno de los países con mayor proporción de profesionales de educación en la enseñanza parvularia. Sin embargo, la gran diversidad de programas profesionales y técnicos en párvulos, con currículos no regulados y escasamente vinculados a las necesidades del sistema escolar, hacen de esta una noticia menos relevante de lo que aparece a primera vista. El resultado del proceso de acreditación más reciente es ilustrativo: sólo 11 de las 92 carreras en Educación Temprana estaban acreditadas en 2008.<sup>20</sup>

<sup>19</sup>

A modo de ejemplo, la razón entre técnicos y alumnos de 1/6 en sala cuna y 1/12 en medio menor, son altas para las prácticas en Australia 1/5 y 1/8, Dinamarca 1/3, Finlandia 1/4, Suecia 1/6 y EE.UU. 1/4 y 1/6, y especialmente altas porque ya vimos que en la práctica son mucho mayor. En cuanto a las normas de metros por niños, en Chile los 2,5 m<sup>2</sup> por alumno de 0 a 3 años es bastante alto en comparación con los 1,5 en Brasil y 2,3 en UK, pero en niños de 4 a 5 años, se mantienen en los dos países mientras que en Chile baja a 1,1, justamente cuando los niños se vuelven más móviles.

<sup>20</sup>

De acuerdo con el sitio [www.educacionsuperior.cl](http://www.educacionsuperior.cl) de Mineduc (directorio de instituciones), hay 92 carreras que imparten educación parvularia. Este número considera todas las modalidades posibles, evitando la doble contabilización de una misma carrera impartida en distinta sede. Por otro lado, datos de la Comisión Nacional de Acreditación ([www.cnachile.cl](http://www.cnachile.cl)) registran 11 carreras acreditadas (fin del proceso de 2008) y 42 en proceso de postulación.

Parte del problema radica en la mala calidad de los postulantes a carreras de educación parvularia. Los alumnos provienen principalmente de familias de escasos recursos, con reducidos niveles culturales y sociales y con muy bajos resultados en la PSU (cuadro 6), lo que limita el trabajo de las escuelas formadoras que dedican grandes esfuerzos a nivelar estudiantes.

### **Insertar Cuadro 6**

Los salarios y la trayectoria en la carrera docente, son fundamentales para incentivar la entrada de mejores estudiantes y la mantención de los buenos profesores en la docencia. En términos comparativos con otros docentes no parvularios<sup>21</sup>, la distribución de ingresos del docente parvulario de aula está levemente concentrada en niveles de ingreso menores (gráfico 18)<sup>22</sup>. Por dependencia administrativa, el salario en establecimientos particulares subvencionados es menor que el de establecimientos municipales, al igual que en otros ciclos educativos y los establecimientos privados pagan el doble que los subvencionados (cuadro 7).

### **Insertar Gráfico 18**

### **Insertar Cuadro 7.**

En términos de trayectoria, los ingresos/hora promedio por años de experiencia en ambos casos (parvularios y otros) tienen pendientes bastante planas, aunque algo más pronunciadas en docentes parvularios, mostrando la falta de oportunidades para lograr buenos ingresos (gráfico 19). La dispersión es también acotada, indicando que los buenos docentes están mal pagados con salarios prácticamente parejos y un techo de las remuneraciones muy bajo, lejos de lo que obtienen buenos ingenieros o abogados.

### **Insertar Gráfico 19**

En coincidencia con lo observado previamente y a nivel de percepción, el tema de proyección salarial es importante. Cuando se pregunta a los profesores las razones por las cuales abandonarían la docencia, las dos respuestas más comunes son el bajo reconocimiento social y los bajos salarios (cuadro 8). Dos respuestas altamente relacionadas con la valoración de mercado respecto de su profesión.

### **Insertar Cuadro 8**

Otro tema a considerar es que los docentes de aula son en su mayoría técnicos en educación parvularia. Usando los datos de escolaridad de la encuesta Casen 2006, es posible distinguir docentes con estudios técnicos y con formación universitaria (cuadro 9). El diferencial de salarios entre docentes y técnicos en párvulo es significativamente

---

<sup>21</sup> Para las estadísticas se usa la Encuesta Longitudinal Docente la cuál precisan de una definición sobre lo que se considera “docente parvulario”. **Definición 1:** Se define como docente de párvulo a aquel que reporta haber trabajado en un establecimiento como educador parvulario entre 2003-2005. Pero puede ocurrir que un individuo pueda ser clasificado como parvulario y otra clase de docente al mismo tiempo (basta con que un año se desempeñe como parvulario, y otro como profesor de básica). Por esto se clasifica según donde hayan trabajado por más tiempo. **Definición 2:** Tomamos como parvularios sólo a aquellos que trabajan en tal nivel como actividad principal, en el año en que se quiera evaluar la estadística. Dado que la definición 1 resulta inconveniente en ciertas situaciones como para desagregar por dependencia administrativa, finalmente se usa la definición 2 que permite estudiar la evolución de ciertos indicadores (salario).

<sup>22</sup> La menor cantidad de horas trabajadas de los docentes parvularios no es compensada con mayor probabilidad de trabajar en otros lugares y, por lo tanto, con otras fuentes de ingreso. En efecto, 7% de ellos trabajó remuneradamente en otro tipo de labor, mientras que en los demás docentes este porcentaje alcanza 9,9%.

mayor que la distinción encontrada en enseñanza básica. Así, la distribución comentada anteriormente puede estar sesgada por incorporar a técnicos con menor capital humano.

### **Insertar Cuadro 9**

### **Insertar Cuadro 10**

Los directores son clave en los resultados que obtienen las escuelas que dirigen. Tanto estudios internacionales (OECD, 2008) como nacionales (Mineduc y Unicef, 2005) muestran cómo el liderazgo directivo forma parte de los pilares de un exitoso desempeño escolar. Los directores son en general más educados y capacitados que el resto de los docentes. Además reciben mayores sueldos, aunque posiblemente no son suficientes para justificar el mayor esfuerzo. Las diferencias de sueldos entre directores y docentes de 100%, 50% y 40% en el Reino Unido, Irlanda y Finlandia, respectivamente, son bastante mayores que las observadas en Chile -en torno al 30% en el caso de educadores parvularios (cuadro 10). Los sueldos máximos a los que acceden tanto profesores como directores son prácticamente iguales, desconociendo la mayor responsabilidad, cargas de trabajo e importancia del liderazgo de los directores, lo que explicaría la escasez de postulantes a cargos directivos (OECD, 2008-2).

### **Desempeño o resultados**

En cuanto a mediciones de desempeño o resultado de aprendizaje y desarrollo de los niños, casi no existe información pública. Cada institución hace algún seguimiento pero, los datos no son públicos y no sirven para comparar y discriminar entre instituciones. La mayor parte de los datos de resultados se recolectan en el contexto de algún estudio específico y no forman parte de la base de datos disponibles para investigación. Además la escasa evidencia empírica es deficiente por fallas metodológicas que impiden comparar entre niños con y sin intervenciones, y controlar por las características de las intervenciones preescolares evaluadas. Esto último es muy importante, ya que la evidencia internacional apunta fuertemente a distinguir los efectos de distintos tipos de intervenciones.

En general, los estudios en Chile consideran tres dimensiones de resultados. La primera analiza el impacto nutricional. En ella se revela el creciente problema de obesidad en los párvulos y se identifican patrones entre estados nutricionales durante el año escolar (Junji 2008 y Kain et al 2007).

La segunda dimensión considera el desarrollo cognitivo y socioemocional. Las noticias acá son alentadoras al encontrar efectos significativos en el puntaje cognitivo e indicadores de adaptación socioemocional luego de un año de educación parvularia, especialmente en niños que comienzan con indicadores deficitarios, niños que empiezan el año con un desarrollo normal no presentan mejoras significativas (Cedep 1997 y Mineduc 1998). La adaptación socioemocional muestra mejorías significativas en niños que asisten a cuidado infantil, aunque sólo en el corto plazo.

La tercera dimensión de resultados corresponde a resultados cognitivos ex post, usando por ejemplo diferencias de puntajes Simce entre niños que asistieron a preescolar y quienes no lo hicieron (Eyzaguirre. y Le Foulon, 2001), o mediciones *ad-hoc* de rendimiento en matemática y lenguaje en 2º básico (Cedep). El impacto de la asistencia a preescolar aunque es significativa, resulta bastante baja e incluso negativa para prekinder. Contreras et al 2007, en tanto, encuentran un efecto bastante mayor usando SIMCE de 2º medio (20% de desviación estándar). La alta sensibilidad de los resultados

a la especificación del modelamiento<sup>23</sup> revela la incapacidad de un adecuado aislamiento de la asistencia a preescolar con los datos disponibles.

Los avances en la identificación del efecto causal dependerán de la disponibilidad de mejores datos para superar las dificultades recién expuestas. Dos nuevas bases de datos institucionales podrían ayudar en esta dirección: Gesparvu de Junji e Infopárvulos de Mineduc.

Gesparvu reúne mensualmente información del estado nutricional de los párvulos, aunque también es posible inferir aspectos socioeconómicos<sup>24</sup>. Su gran atractivo es su dimensión longitudinal de alta frecuencia<sup>25</sup>. En los últimos años Gesparvu ha mostrado avances tanto en la recolección de estos datos, como en el ordenamiento, permitiendo crear indicadores para los centros operados y financiados por Junji (cuadro 11). Además, desde 2007 Junji aplica el Instrumento de Evaluación Pedagógica (IEP) para sus jardines de administración directa y desde 2008 extendió su aplicación a jardines que reciben transferencias de fondos.

### **Insertar Cuadro 11**

Por su parte, Infoescuela, está dirigido a asistir a padres y apoderados en el proceso de selección de establecimientos reuniendo variables relevantes de estos, desgraciadamente no son guardados sistemáticamente para uso de investigación<sup>26</sup>. La información solo se pide a jardines y salas cunas reconocidas oficialmente e, incluso en ellos, la mayor parte de los establecimientos no presentan toda la información.

Desgraciadamente, si bien son un aporte, siguen siendo escasos en información relevante de procesos y resultados. Además, su foco institucional específico impide la comparación entre instituciones y con niños fuera del sistema parvulario. Más aun, ninguna de estas herramientas ni los estudios antes descritos toman en cuenta una medición de resultados a más largo plazo (salarios, propensión a la delincuencia, desempleo). Son estos los que sustentan las estimaciones de gran rentabilidad asociadas a las políticas en la primera infancia. Si queremos seguir avanzando en determinar realmente hasta donde conviene invertir recursos fiscales, será necesario recolectar información de este tipo que nos permita estimar cuánto es finalmente el retorno de cada peso adicional dedicado a la educación parvularia.

## **IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN PARVULARIA**

---

<sup>23</sup> En particular, las magnitudes cambian sustancialmente si se utiliza el *matching nearest neighbour* o *kernel matching* usando el *propensity score*.

<sup>24</sup> Algunas de las variables reunidas por Gesparvu son: peso, estatura, niños chile solidario asistencia, matricula, etnia, diagnostico nutricional, características del párvulo al nacer, indicadores de discapacidad y características familiares.

<sup>25</sup> Ejemplos de sus usos se encuentran en Kain et al (2007) y Junji (2008). Eventualmente también sería posible hacer un cruce con los datos de la Ficha de Protección Social. Es así como, desde el presente año, el departamento de estudios de Junji publica un boletín mensual de estadísticas en donde se muestran algunas de las características de los hogares de los párvulos. Ver <http://www.Junji.cl/estadistico/>

<sup>26</sup> Algunas de las variables reunidas por infoescuela o infopárvulo son matriculas /vacantes, dotación de docentes, número de alumnos prioritarios y subvenciones, características de los docentes, % de retiro y reprobación, infraestructura, inversión y becas.



La prioridad asignada a la educación en la primera infancia se ha traducido en avances significativos de cobertura y equidad. Sin embargo, todavía queda camino por recorrer. Si bien hay indicadores que muestran mejoras en la calidad de la atención, la información es escasa y los requisitos mínimos impuestos por la ley son bajos y rara vez exigidos. Falta un sistema adecuado de estándares mínimos exigibles y alcanzables, pero suficientemente estrictos para garantizar un ambiente propicio para el desarrollo de los párvulos. Se precisa de una institución que no tenga conflictos de interés y que pueda ejercer el rol de fiscalizador. En cuanto a financiamiento, el no tener mediciones de desempeño de las instituciones lleva a que los recursos no exijan resultados. Esto conduce a desperdiciar recursos como herramienta de incentivos para el mejoramiento de los resultados de la educación parvularia. Las propuestas que siguen se basan en estos tres elementos (regulación, fiscalización y financiamiento) en el primer ciclo de educación, pues es allí donde se encuentran las fallas más importantes<sup>27</sup>.

### ***RECOMENDACIÓN N°1: DEFINICIÓN Y FISCALIZACIÓN DE ESTÁNDARES MÍNIMOS***

Chile ha dado pasos importantes para establecer un marco nacional sobre el currículo de educación infantil temprana y los requisitos mínimos para el reconocimiento oficial por el MINEDUC. Sin embargo, estos requisitos mínimos raramente se aplican, su verificación es infrecuente y no hay consecuencias en caso de incumplimiento.

Ante esto se recomienda definir y asegurar el cumplimiento de estándares que garanticen una calidad mínima para el desarrollo deseado en los niños. En un contexto de baja demanda de educación parvularia en familias de niños más pequeños basados en parte por la falta de confianza en la calidad y aporte de esta, surgen como importantes ejemplos Suecia y Nueva Zelanda. Ambos países con alta cobertura en las etapas más tempranas, inducida, en parte, por un sistema de garantía de calidad eficaz que estimula la demanda. Este sistema requiere el establecimiento de estándares de calidad elevados, pero alcanzables, con sistemas de incentivos y la creación de capacidad para ayudar a los proveedores a cumplir y aplicar de forma efectiva esas normas.

Es importante considerar la diversidad de programas y condiciones bajo las cuales operan los distintos tipos de servicios parvularios e incorporar los elementos ya disponibles en las bases curriculares, los mapas de progreso y las leyes de funcionamiento y de reconocimiento estatal. En cuanto a los estándares ya existentes, hay que revisar su pertinencia, toda vez que hay indicios de que éstos son relativamente laxos en base a la comparación internacional.

La experiencia internacional muestra que dentro de los insumos deberían incluirse componentes relacionados con la infraestructura, inversión, capacitación del personal, condiciones de trabajo, mecanismos de gestión financiera y de recursos humanos, intensidad y extensión de los programas, composición y tamaño de los cursos y coeficientes técnicos, entre otros. En cuanto a los procesos debería medirse la efectividad de la práctica pedagógica dentro del aula, el proceso de preparación de clases, los modos de interacción entre niños, docentes, directores y padres, las pautas pedagógicas, el cómo se monitorea y evalúa el progreso de los alumnos, y el clima de aprendizaje. En materia de resultados se deberían crear elementos de rendición de

---

<sup>27</sup> En el segundo ciclo se ha avanzado hacia un financiamiento que incorpora adecuadamente los incentivos en calidad y equidad (subvención base + SEP) con requisitos mínimos que incluyen resultados. Además, la duplicidad del rol del Mineduc en fiscalización y diseño, se solucionaría con la creación de la Superintendencia de la Educación y la Agencia de Calidad.

cuentas a la sociedad y, en particular, a los padres, basados en el progreso de los alumnos.

Aunque Chile ha considerado gran parte de estos requisitos en el desarrollo de la educación parvularia es necesario revisarlos y garantizar que los proveedores cumplan y mantengan estas condiciones. Para esto es necesario crear un sistema de licencias que verifiquen que los estándares mínimos se están cumpliendo para que los proveedores puedan operar y recibir el financiamiento. La implementación debe ser gradual y considerar la asignación de financiamiento especial transitorio para la adaptación de las instituciones a los nuevos requisitos.

De nuevo, el ejemplo de Nueva Zelanda es ilustrador. Con el fin de clarificar los requisitos de calidad y hacerlos más accesibles y transparentes, se establecieron criterios específicos que se utilizarían para evaluar cada estándar, dando un plazo de 5 años para su obtención. Además el gobierno otorgó un financiamiento adicional a los proveedores para cumplir con los nuevos requisitos.

Se recomienda que los estándares definidos sean únicos, como es la experiencia en Bélgica, Reino Unido, y Portugal. Si bien hay experiencias exitosas de estándares diferenciados en EE.UU., Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, éstos tienen un alto costo de mayor heterogeneidad y desorden, que sólo logran sortear en forma exitosa países muy maduros institucionalmente.

Se recomienda asignar una institución independiente para realizar la función de supervisión. Un gran número de países ha decidido seguir este camino motivados por la reducción de posibles conflictos de intereses y la necesidad de generar credibilidad en las evaluaciones elaboradas por estos organismos. Las modificaciones propuestas a la institucionalidad chilena si se aprueba el proyecto que propone la creación de una Superintendencia de Educación y Agencia de calidad son una señal de que es esta también la lógica en Chile. Resulta oportuno aprovechar la discusión en relación a las funciones de la Superintendencia para asignarle también la misión de fiscalizar el primer ciclo. Lo ideal sería que la legislación propuesta haga explícito que estas nuevas instituciones serán responsables de la Educación Parvularia, creando una nueva división dedicada a este sector.

Sin duda la creación de la Intendencia de Parvularia requerirá asignar recursos adicionales a la Superintendencia. Recursos que serán más que proporcionales al aumento de centros, dado que los elementos a fiscalizar son de más complejidad e interdisciplinariedad. A pesar de su mayor costo potencial, esta modalidad sería la más efectiva en cuanto a costo-resultados al aprovechar la capacidad técnica que permanecerá instalada. Además es importante modificar la ley para quitarle a Junji su facultad fiscalizadora.

Obviamente, la mera instalación de nuevas instituciones no garantiza los resultados deseados. Las instituciones deben estar dotadas de capacidad técnica, legitimidad ante la sociedad, reconocimiento de autoridad para adoptar decisiones y herramientas de sanción efectivas. De lo contrario, sólo contribuirán a aumentar la burocracia y a empeorar los resultados del sistema en su conjunto.

## Institucionalidad Propuesta

<b>ROL</b> <b>CICLO</b>	<b>Diseño y Normativa</b>	<b>Fiscalización y Supervisión</b>	<b>Provisión</b>
<b>Ciclo I y II (0-6 años)</b>	<b>Mineduc</b>	<b>Superintendencia</b> <b>Agencia Calidad</b>	<b>Municipios Particulares (subvencionados y no) Junji</b>

### *RECOMENDACIÓN N°2: MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO*

Una vez generados los estándares mínimos es necesario medir resultados para asegurar que estén alineados con los objetivos específicos. Con las mediciones se podrá ir modificando los estándares en la medida que los resultados no vayan a la par con el cumplimiento de estos. Los datos que hoy existen son insuficientes tanto para la evaluación de cumplimiento, como para la determinación del impacto de los estándares. Si bien cada centro de educación parvularia y preescolar realiza algún grado de control interno, los datos no se publican y no son comparables entre diferentes tipos de proveedores. La diversidad de modalidades de evaluación no es un problema en sí misma, siempre que exista algún nivel de rendición de cuentas y sanciones a los desempeños inadecuados. El problema radica en la falta de transparencia de las evaluaciones, pocas veces disponibles para los padres, investigadores y rara vez accesibles sistemáticamente al regulador/fiscalizador. Además, las evaluaciones son típicamente auto-administradas, lo que conlleva sesgos importantes y faltas de independencia en la medición

La definición de estándares mínimos exigibles a todos, que incorporen dimensiones de recursos, procesos y resultados, llevará a que la institución encargada de su fiscalización tenga los incentivos adecuados para asegurar métodos comunes de recolección de la información relevante, oportuna, confiable, comparable y de fácil acceso. El financiamiento ligado a estándares mínimos, resultados y rendición de cuentas homogéneas, también contribuiría en esta dirección.

La institución encargada de la definición de estándares tendrá que definir instrumentos de medición de logros de aprendizaje y desarrollo, que permitan medir cumplimiento y progreso y asignar sanciones/premios a quienes lo merezcan. Será necesario incluir etapas de mediciones de avances relativos, contingentes al contexto y suficientemente amplios, incluyendo evaluaciones que vayan más allá de mediciones de habilidades cognitivas estandarizadas como el SIMCE, para incluir instrumentos que estudien las múltiples dimensiones del desarrollo infantil<sup>28</sup>. Para esto último, no se requiere una

28

Lo más utilizado en la literatura internacional son mediciones observacionales por adultos capacitados que siguen guías detalladas de observación en distintos momentos del tiempo como son ECERS (Early Childhood Environments Rating Scale), ORCE (Observational Record of the Caregiving Environment) e ITERS (Infant-Toddler Environments Rating Scale). Existen otras mediciones y también se pueden diseñar algunas nuevas. Lo importante es que permitan comparar entre tipos de programas, incluyendo los alternativos y privados, que se apliquen a todos sistemáticamente por instituciones independientes, y que sus resultados sean públicos.

evaluación centralizada y universal, si no que basta con una muestra representativa bien definida.

La nueva "Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia"<sup>29</sup> promete ser una buena contribución para las mediciones recién mencionadas. La primera oleada de datos disponible desde este año (2010) corresponderá a un conjunto de 15.000 niños nacidos entre marzo de 2004 y marzo de 2009. Los datos incluirán características socioeconómicas y seguimiento de los niños con el fin de medir las habilidades cognitivas y no cognitivas.

### ***RECOMENDACIÓN N°3: DOCENTES Y DIRECTORES***

Evidencia internacional muestra que los profesores son unos de los más importantes determinantes en el aprendizaje de los niños dentro de los centros educativos y por lo tanto de la calidad de la educación entregada. A pesar del alto porcentaje de docentes titulados en educación, existe una gran discrepancia sobre las reales capacidades y aporte de estos debido principalmente a la gran diversidad de carreras de educación como también de los alumnos que éstas reclutan, llevando a grandes diferencias en la calidad de la enseñanza entregada. Esta diversidad de programas abre a la vez otra ventana de conflicto que es la identificación de la mejor manera de entrenar a los futuros educadores.

Este problema no es exclusivo de nuestro país, Estados Unidos que también presenta una gran diversidad de programas, lleva años trabajando en determinar la mejor manera de educar a sus estudiantes de carreras docentes. Para esto se reunió a un panel de expertos, los cuales concluyeron que la información existente es insuficiente para modelar programas efectivos para los educadores<sup>30</sup>. Se recomendó la creación de una base de datos longitudinal que entregue información sobre la preparación de los profesores identificando donde finalmente trabajan y las capacidades a la hora de realizar su trabajo para así proporcionar información necesaria para desarrollar mejores programas de preparación para los educadores.

En Chile algo se ha avanzado en esa avenida gracias a la aplicación de sistemas de evaluación docentes y la prueba INICIA, pero resulta esencial mejorar y ampliar la cobertura de los mecanismos de medición de calidad de los docentes.

Para mejorar la calidad de los postulantes a las carreras de educación se puede en el corto plazo, crear programas de becas. A mediano y largo plazo se precisa un mayor reconocimiento social de la labor del docente la que va de la mano con salarios más cercanos a los que perciben otros profesionales y con proyecciones de carreras más atractivas vinculadas a su desempeño. Para esto se pueden utilizar los mismo mecanismos de medición de calidad e introducir una relación entre estas y el pago o bonos que reciben los profesores y educadores de párvulo.

El reconocimiento social también dependerá del aporte del docente, lo que está estrechamente vinculado a la calidad de la carrera universitaria o técnica. Una contribución en esta dirección es la acreditación de carreras, la que puede también ser mejorada (en rigurosidad, nivel de exigencia e incorporación de currículums

---

<sup>29</sup> Un esfuerzo conjunto de DIPRES, Mineduc y el departamento de Economía de la Universidad de Chile.

<sup>30</sup> Estudio llevado a cabo por el Consejo Nacional de Investigación sobre los programas de formación del profesorado de Estados Unidos

apropiados<sup>31</sup> para las necesidades cambiantes del sistema<sup>32</sup>). Los sistemas de medición juegan un importante papel en este punto también ya que los resultados encontrados pueden servir de guía a la hora de llevar las mejoras necesarias.

Para mejorar los programas y sus egresados se debería exigir además a los centros preescolares que el título provenga de carreras acreditadas y no sólo reconocidas por el Estado. Ello proporcionaría incentivos claros para mejorar los programas, pues los no acreditados se verían afectados por la disminución en las matrículas.

Para complementar lo anterior, es necesario disponer de mejores directores con mayor autoridad. Este *empoderamiento* y capacitación de directores constituye un tema central en los niveles escolarizados y ha sido escasamente analizado en los niveles preescolares. La carencia de información dificulta alcanzar conclusiones muy diferentes a las ya existentes para los otros niveles. Acá también la escasa valoración de las capacidades de liderazgo de los postulantes a director pueden resultar en seleccionar a las personas inadecuados para el cargo de director. Las diferencias de sueldos entre directores y docentes no son lo suficientemente amplias como para remunerar adecuadamente la mayor responsabilidad que se requiere de los mismos. Extender y mejorar los concursos públicos de directores para los niveles preescolares no escolarizados, de modo de valorar las calificaciones de gestión de los postulantes sin necesidad del título de educador, es una forma de alcanzar una renovación y revalorización del papel del director. Por último, la experiencia pedagógica constituye también un plus que los legitima y valoriza ante sus pares, por lo que debería considerarse en el análisis de los postulantes.

#### **RECOMENDACIÓN N°4: FINANCIAMIENTO**

Chile en las últimas 3 décadas ha logrado grandes avances en materia de financiamiento de la educación, llevando a cabo reformas para establecer un sistema de niveles de subvención preferencial para los estudiantes con desventajas socioeconómicas o educativas. Este sistema de financiamiento a través de cupones y los sistemas de subvención preferencial se han extendido a los niveles de kinder y pre-kinder lo que se espera ayude a aumentar la transparencia del financiamiento a estos niveles, y crear un mercado más competitivo.

Para la educación parvularia y sala cuna se recomienda expandir este sistema de subvenciones, introduciendo un régimen de subvención por alumno, diferenciado por necesidad socioeconómica y educativa aprovechando las casi tres décadas de implementación que han ido convergiendo hacia un diseño eficiente que limita la segmentación y paga más a los alumnos con mayor necesidad de atención.<sup>33</sup> Los tradicionales beneficios esperados de la competencia deberían observarse también en este nivel.

---

<sup>31</sup> Elementos que se mencionan en la literatura sobre elementos faltantes en los currículums chilenos tiene relación con cursos específicos de inclusión y etnias, clases de inducción en escuelas y centros vulnerables, especialización en atención de lactantes, extensión del rango de edad hasta 8 años para ser más compatible con objetivos y expectativas del nivel primario y el trabajo con niveles heterogéneos (UAH (2008)). El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) menciona en tanto que la carrera es demasiado larga y que se pone muy poco énfasis en la primera infancia.

<sup>32</sup> La inadecuación curricular y desconexión con el mundo escolar es un tema resaltado en el informe de la OECD de 2004.

<sup>33</sup> El Consejo de la Infancia propuso avanzar en esta dirección, pero diseñando una nueva subvención que sería en función del ingreso familiar. Parece más lógico aprovechar los avances en el sistema de subvención escolar (base, anual, preferencial, etc.) y no comenzar a diseñar todo de cero.

La incorporación del primer ciclo a la subvención debiera tomar en cuenta especificidades de este ciclo en la estimación de costos y en la evaluación y acreditación de programas. Un aspecto que podría incorporarse como una particularidad de este nivel, sería un factor en el cálculo de prioridades que considerase si la madre trabaja o busca trabajo, y una subvención adicional para cubrir una jornada extendida de aquellos niños cuyas madres trabajan tiempo completo o durante las noches. También es recomendable estudiar el modo de cálculo del subsidio por la baja asistencia en esos niveles y la alta proporción de costos fijos en que se incurre.

En el caso de jardines y salas cunas con administración delegada de Junji e Integra, el financiamiento ya opera como una subvención por alumno. Bastaría sincerar la organización para que todos los aportes sean en base a alumnos matriculados, con asistencia mínima, por nivel, zona, y vulnerabilidad.

Para evitar que tres instituciones cumplan el rol de financiamiento, sería preferible que todos los centros de administración delegada reporten directamente al Mineduc y reciban su financiamiento de parte de éste. Así se aseguran condiciones homogéneas para todos los sostenedores.

En cuanto a las funciones de Integra, en este nuevo escenario se justifica que siga funcionando como cualquier otro proveedor privado subvencionado que recibe financiamiento público, condicionado al servicio que entrega y a los niños que atiende. Sin tratamiento especial, salvo el que surge de un financiamiento que reconoce su focalización en segmentos de población más vulnerables. La infraestructura existente, financiada previamente con recursos fiscales, le darán una “ventaja” frente a nuevos centros que deseen abrir y, en la medida en que logren proveer eficientemente vacantes parvularias de buena calidad, van a seguir siendo jugadores importantes en la educación parvularia chilena.

#### ***RECOMENDACIÓN N°5: NO OBLIGATORIEDAD DE ASISTIR A EDUCACION PREESCOLAR***

Uno de los últimos grandes cambios llevado a cabo en Chile fue hacer obligatoria la educación secundaria aumentando de 8 a 12 años la escolarización, partiendo a los 6 años. Los defensores de esta política sostienen que este cambio ha ayudado en los recientes aumentos en el capital humano, productividad, crecimiento económico y bienestar social del país. En la actualidad el debate se centra en un nuevo aumento en la duración de la escolaridad obligatoria, de 12 a 14 años, haciendo pre-kinder y Kinder obligatorios.

Al respecto de este nuevo debate la evidencia internacional muestra que hacer la asistencia a kinder y prekinder jurídicamente obligatoria no es el mejor paso a seguir, ya que la razón para hacer obligatoria la educación preescolar es diferente de la educación secundaria, donde la escolarización obligatoria tiene como objetivo cambiar los incentivos para que los estudiantes permanezcan en la escuela en lugar de unirse a la fuerza laboral. Mientras que en el nivel preescolar, las decisiones de participación están tomadas por los padres y son altamente influenciadas por las preferencias y el modo de crianza.

Un gran número de países de la OCDE, incluyendo Nueva Zelanda y Suecia, han logrado muy cerca de la cobertura universal para 4 y 5 años sin necesidad de hacerla

obligatoria. En Nueva Zelanda, el gobierno ha estimulado la demanda de educación preescolar mediante la entrega de subvenciones públicas, junto con medidas para regular y asegurar la calidad del servicio. En Suecia, el gobierno garantiza la oferta de educación preescolar, aportando fondos para limitar el gasto de los municipios y hogares de bajos ingresos. En ambos países, la demanda es altísima y la calidad percibida de los servicios, así como la disponibilidad de financiamiento público, parece ser el factor más importante.

Un segundo argumento en contra de la obligatoriedad de este nivel de educación es que países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, a pesar de reconocer los beneficios de la educación preescolar y de destinar importantes recursos públicos para su apoyo han decidido no hacerla obligatoria, reconociendo la libertad que tienen las familias de decidir sobre la participación en este nivel, mostrando que resulta más eficiente destinar los recursos a los niños que se encuentran en situaciones de mayor riesgo social.

Finalmente, la experiencia de México que cuenta con educación preescolar obligatoria no ha sido impresionante. A pesar de que la cobertura de 4 y 5 años ha aumentado significativamente, existe una clara preocupación por la calidad deficiente de los servicios ofrecidos.

Chile ya ha dado el paso más importante en esta materia que es hacer pre-kinder y kinder accesible a todos los niños que deseen participar, ofreciendo subvenciones públicas a este nivel de forma universal, por esto el siguiente paso debería ser garantizar y mejorar la calidad de los servicios, y asegurar que los niños con mayores necesidades asistan. Focalizando los esfuerzos y recursos en convencer a los padres de los niños de los grupos más vulnerables que pre-kinder y kinder son importantes para sus hijos, en vez de focalizar los recursos en hacer obligatoria la educación preescolar.

## Referencias

- Carneiro, P. Cunha, F. Heckman, J. (2003) "The technology of skill formation". University of Chicago, Federal Reserve Bank of Minneapolis, October, 2004.
- CEDEP. (1997) "Evaluación del Impacto de la Educación Parvularia sobre los Niños: Informe Final". Santiago: Informe CEDEP.
- Comunidad Mujer (2010). Principales resultados Primera encuesta Nacional sobre Mujer y Trabajo. Santiago. Chile
- Contreras, D., Herrera, R. y Leyton, G. (2007). "Impacto de la Educación Preescolar sobre el Logro Educativo. Evidencia para Chile". Mimeo, Departamento de Economía Universidad de Chile, Mayo 2006
- Dipres (2008). "Evaluación comprehensiva del gasto. Junji, Integra y programas de educación preescolar de la subsecretaria de educación".
- Dipres. (2009) "Informe de Finanzas Públicas". Santiago. Chile
- Eyzaguirre, B. y C. LeFoulon (2001) "La Calidad de la Educación Chilena en Cifras". Centro de Estudios Públicos. CEP, N° 84, Primavera 2001.
- Heckman, J. y Masterov, D. (2007). "The Productivity Argument for Investing in Young Children". Review of agricultural economics. Vol 29, N°3. pp 446-493.
- INE (2008): "Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. 1990-2020, País y Regiones".
- Junji (2007): "Balance de Gestión Integral". Santiago. Chile
- Junji (2010). Presentación para la Comisión presidencial Mujer, Trabajo, Familia y Maternidad. Santiago. Chile
- Kain J., Lera, L., Rojas, J., y Uauy, R. (2007): "Obesidad en preescolares de la Región Metropolitana". Revista Médica de Chile n° 135, 63-70.
- Lamb, M. E. (1998). "Nonparental Child Care: Context, Quality, Correlates, and Consequences." In Handbook of Child Psychology, Vol. 4: Child Psychology in Practice, edited by W. Damon, I. E. Sigel, and K. A. Renninger. New York: John Wiley.
- Mineduc (1998). "Evaluación de Programas de Educación Parvularia en Chile: Resultados y Desafíos". Ministerio de Educación, Santiago, Chile.
- Mineduc (2009). Indicadores de desempeño. Santiago. Chile
- Mineduc (2010). Cuenta Pública 2006-2010. "Calidad para todos". Santiago. Chile
- Mineduc (2010). Subvención escolar preferencial. Santiago. Chile



Mineduc y UNICEF (2005), “¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza”, segunda edición.

OECD 2002 Financing Education – Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators 2002 Edition. Paris: OECD

OECD (2008) “Improving school leadership policy and practice”, Preliminary version

Rodrigo Cerda (2010) Presentación para Comisión presidencial Mujer, Trabajo, Familia y Maternidad. Santiago. Chile.

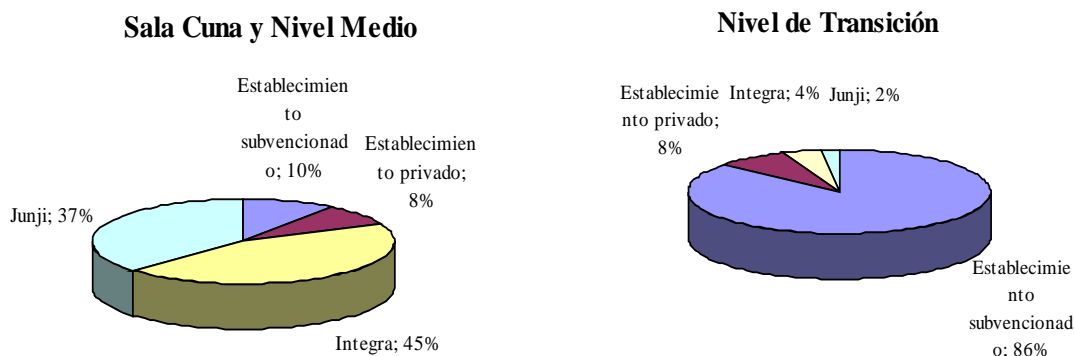
Unicef, Junji y Naciones Unidas. (2010). Resultados preliminares Primera Encuesta Nacional Primera Infancia. Marzo. Santiago. Chile.

Verónica Flores (2009). Informe encuesta Barómetro Mujer y Trabajo, Comunidad mujer, datavoz y OIT. 2008-2009

## Gráficos y Cuadros

- Gráfico 1

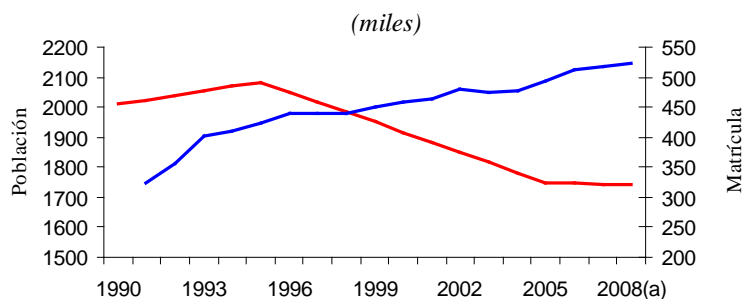
### Distribución de matrícula por dependencia y nivel, 2008



Fuente: Elaboración propia basada en información de Mineduc, Junji e Intera. Junji, incluye jardín clásico, propios y convenios. Intera, incluye propios y convenio.

- Gráfico 2.

### Evolución de la Matrícula y Población Preescolar de 0 a 6 años. 1990-2008.



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas Mineduc y proyecciones de población INE/CELADE.

a. Para el dato de Intera en este año se asumió una tasa de crecimiento de 2,7% en

- Cuadro 1

### Porcentaje de respuestas de familias con hijos menores de 5 años que no llevan a su hijo(a) a un establecimiento educacional por ser muy pequeño o porque consideran no necesario ya que lo cuidan en el hogar

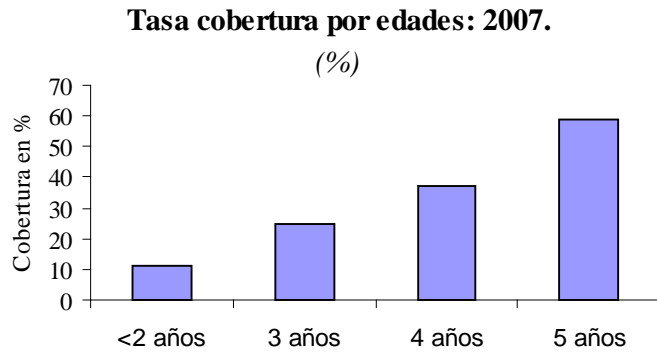
(En %)

Año	Edad						
	<1	1	2	3	4	5	0-5
1990	99,0	98,3	97,8	97,1	95,3	93,9	97,3
1992	96,3	96,1	94,2	91,9	89,5	87,4	93,2
1994	96,1	94,0	92,0	89,4	88,2	88,0	91,7
1996	97,2	97,3	96,2	92,9	90,4	86,6	94,3
1998	95,7	92,0	89,6	85,9	84,2	77,7	88,8
2000	97,4	94,7	92,9	89,3	84,5	80,3	91,5
2003	98,5	96,4	96,1	93,1	87,1	77,3	93,9
2006 <sup>a</sup>	88,3	83,0	80,2	74,2	70,1	59,0	79,9

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN - Mideplan.

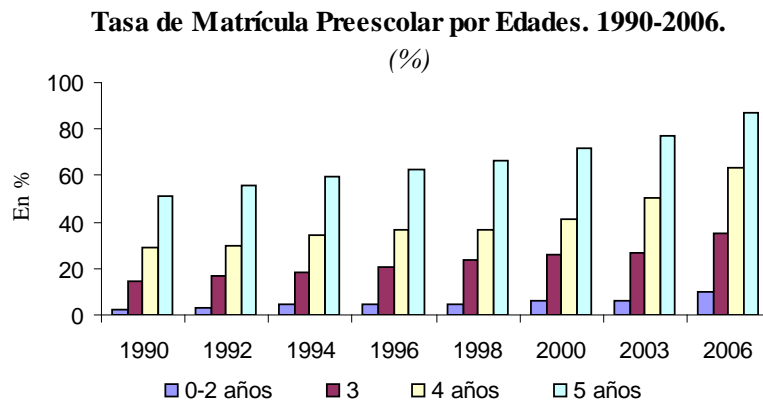
a. Debido al cambio en el formato de las respuestas para el año 2006 el porcentaje corresponde a la suma de las respuestas “No veo utilidad en que asista a esta edad” con “No es necesario porque me lo cuidan en la casa”. Para 2000 y 2003 es “No tiene edad suficiente” sumado con “No es necesario porque me lo cuidan en la casa”. para el resto de los años corresponde sólo a “No tiene edad suficiente”.

- Gráfico 3



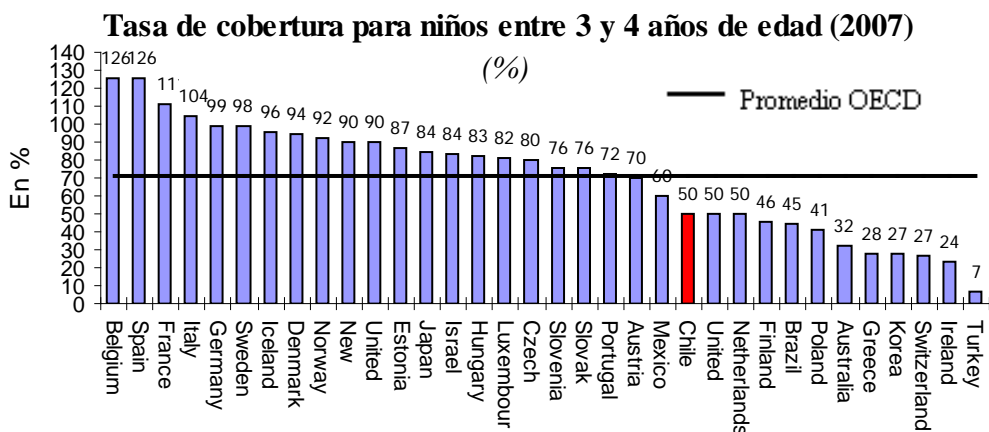
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos de Mineduc y proyecciones de Población INE/CELADE

- Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Casen de cada año

- Gráfico 5

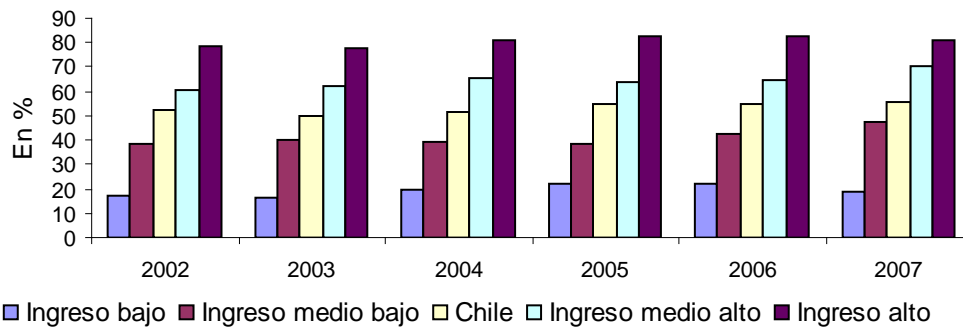


Fuente: OECD indicators. Education at a Glance 2009

a. Los datos para Bélgica, Francia, Italia y España se encuentran sobreestimados, ya que un porcentaje son niños menores de 3 años. La tasa para niños entre 3 y 5 años es cercana al 100%

- Gráfico 6

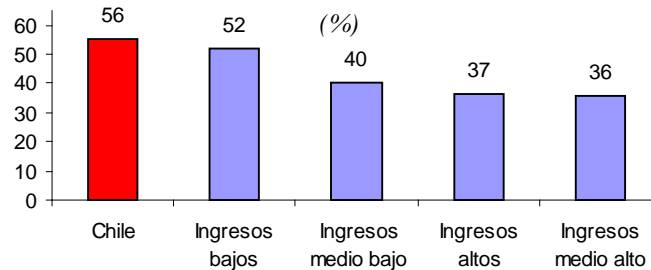
**Cobertura para niños entre 3 y 6 años. 2002-2007.**  
(%)



Fuente: UNESCO [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org) (2010). Se usa criterio banco mundial en clasificación de países

- Gráfico 7

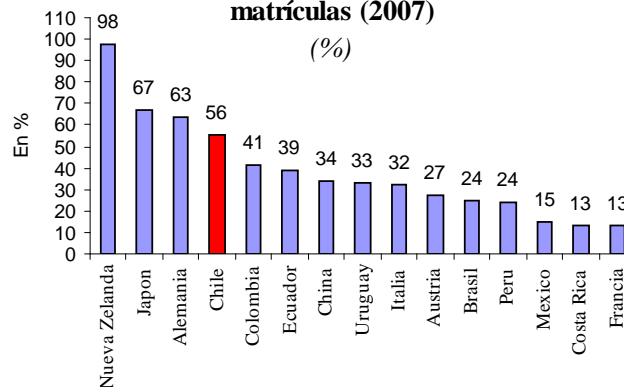
**Niños 3-6 años matriculados en establecimientos privados del total de matriculas. 2007.**  
(%)



Fuente: UNESCO. [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org) (2010). Se entiende por establecimiento privado aquel que no recibe financiamiento del gobierno

- Gráfico 8

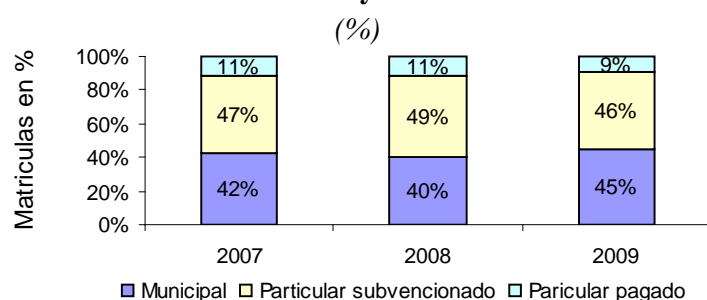
**Niños 3-6 años matriculados en establecimientos privados del total de las matrículas (2007)**  
(%)



Fuente: UNESCO. [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org) (2010)

- Gráfico 9

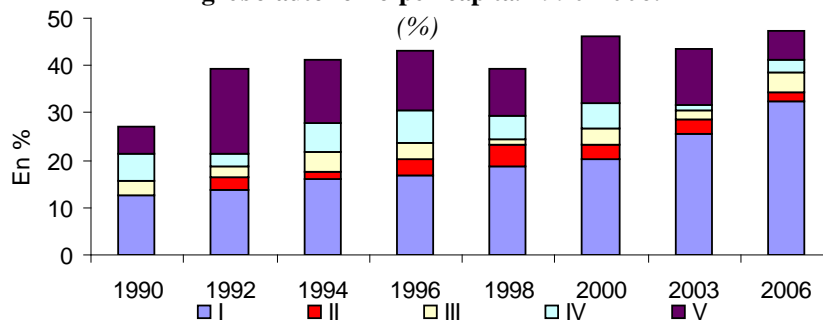
**Matriculas por tipo de dependencia para niños entre 3 meses y 6 años. 2007-2009.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de educación. Estadísticas de la educación 2009

- Gráfico 10

**Evolución de la tasa de cobertura preescolar por quintil de ingreso autónomo per cápita. 1990-2006.**



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN, para menores de 6 años

- Cuadro 2

**Distribución de matrícula por dependencia y quintil de ingreso autónomo per cápita (2006)**

Quintil de ingreso	Descripción	Dependencia administrativa					Total
		Municipal	Particular subvencionado	Particular no subvencionado	Junji	Integra	
I	Por dependencia: % Total	34,1	21,9	5,5	33,9	35,3	26,4
	Por quintil: % Total	31,1	25,2	3,0	26,5	14,2	100
II	Por dependencia: % Total	31,3	23,9	6,8	23,8	25,2	23,4
	Por quintil: % Total	32,2	31,1	4,2	21,1	11,5	100
III	Por dependencia: % Total	17,3	19,6	11,1	20,3	22,1	18,3
	Por quintil: % Total	22,8	32,6	8,7	23,0	12,9	100
IV	Por dependencia: % Total	11,8	21,7	20,6	15,5	13,7	17,0
	Por quintil: % Total	16,7	38,7	17,3	18,8	8,5	100
V	Por dependencia:	5,5	12,9	55,9	6,5	3,6	15,0

	<b>% Total Por quintil: % Total</b>	8,8	26,3	53,3	9,0	2,6	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>Por dependencia: % Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	<b>Por quintil: % Total</b>	<b>24,1</b>	<b>30,4</b>	<b>14,3</b>	<b>20,7</b>	<b>10,6</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006.

a. El dato superior de cada celda muestra el porcentaje que ese quintil representa dentro del total de la matrícula del establecimiento. El dato inferior de cada celda indica el porcentaje del total de matriculados de ese quintil que se encuentra en ese tipo de establecimientos.

- Cuadro 3

### Características del hogar de niños que asisten a educación parvularia (Por dependencia administrativa y edad del niño(a))

Característica del núcleo	Dependencia administrativa del establecimiento al que asiste								
	Público			Particular subvencionado			Particular no subvencionado		
	0-3 años	4-5 años	Todos	0-3 años	4-5 años	Todos	0-3 años	4-5 años	Todos
Ingreso per cápita (\$) 2006)	93.603	90.555	92.342	165.579	147.550	150.207	315.819	373.664	353.156
Escolaridad promedio núcleo	10,9	10,4	10,5	12,4	11,7	11,8	14,6	14,5	14,5
% madres que trabajan	51,4	44,8	46,9	52,1	47,7	48,1	79,0	63,2	69,1
% madres que busca trabajo	7,6	5,7	6,3	5,4	7,3	7,1	3,7	3,4	3,4
Tasa desempleo (%)	12,8	11,4	11,9	9,4	13,2	12,8	4,4	5,1	4,7
Tasa participación (%)	58,9	50,5	53,2	57,5	54,9	55,2	82,7	66,6	72,5
% madre que estudia	6,2	4,3	5,1	6,2	4,8	4,9	6,9	7,5	7,6
% madre estudia y participa en fuerza laboral	2,4	2,2	2,3	2,4	3,2	3,0	1,1	5,5	3,9

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006.

a. Público incluye establecimientos municipales, Junji e Integra (propios y de administración delegada).

- Gráfico 11

### Gasto Público en educación Parvularia. 2005-2010. (millones de pesos de 2009)



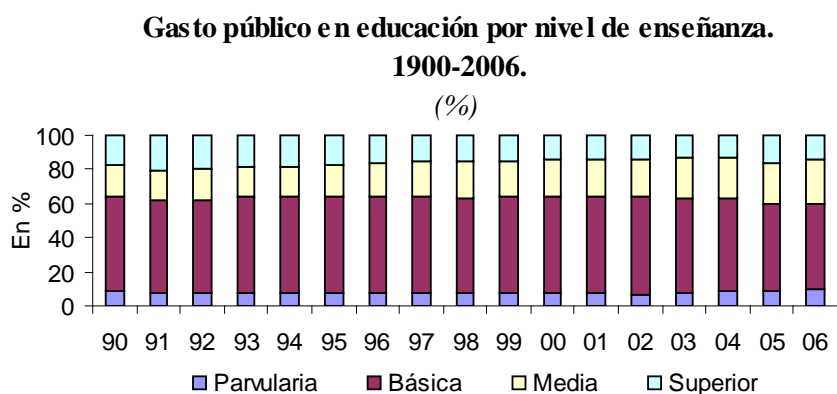
Fuente: Dirección de Presupuestos.

P: Proyecto de Ley de Presupuestos.

La cifra de 2009, considera lo aprobado en la ley de presupuestos 2009, más reajuste y leyes especiales.

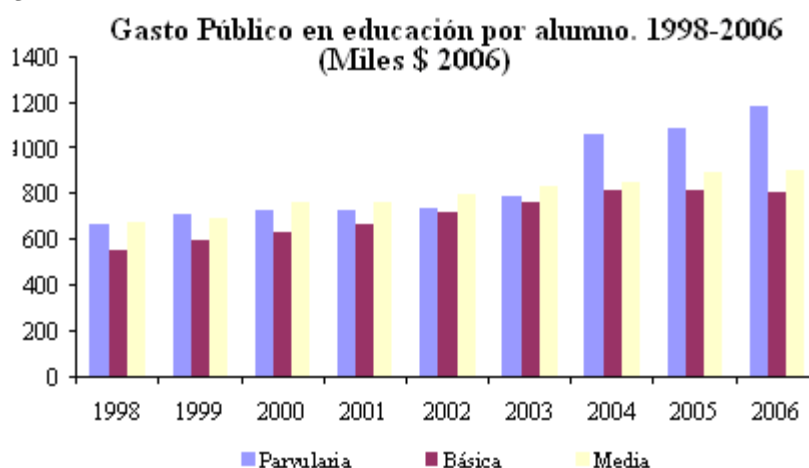
Incluye gasto fiscal en Junji, Integra, subvención escolar para pre-kindergarten y kindergartens y Programa de Alimentación escolar (PAE) para establecimientos subvencionados.

- Gráfico 12



Fuente: Indicadores de la Educación en Chile (2006) - Mineduc.

- Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de la Educación en Chile (2006).  
 a. El cálculo público Mineduc lo efectúa en base a sus Balances Presupuestarios, subvenciones y gastos de administración. Parvularia incluye Junji y transferencia de Mineduc a Integra.

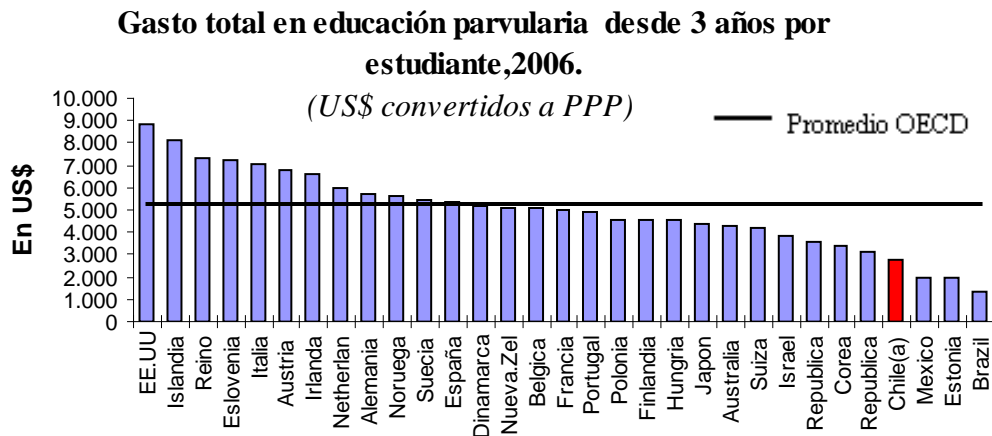
- Cuadro 4

**Costo Anual por Alumno, Junji e Integra**  
(\$ de 2007)

Tipo de establecimiento	Año			
	2003	2004	2005	2006
<b>Junji (jardín Infantil)</b>				
Clásico	\$ 658.711	\$ 705.440	\$ 718.199	\$ 754.867
Alternativo	\$ 398.717	\$ 409.713	\$ 454.614	\$ 497.492
Adm. Delegada	\$ 702.908	\$ 681.387	\$ 667.041	\$ 624.287
<b>Integra (Sala cuna y Jardín Infantil)</b>				
Clásico	\$ 500.981	\$ 533.431	\$ 555.539	\$ 645.708
Adm. Delegada	\$ 329.982	\$ 284.012	\$ 321.939	\$ 356.124

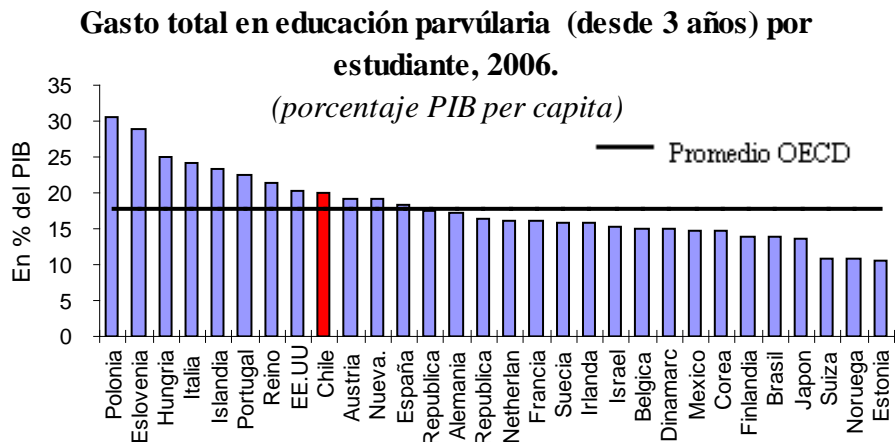
Fuente: Evaluación Comprehensiva del Gasto Programa Preescolar, JUNJI e INTEGRÁ - Informe Final JUNIO 2008.

- Gráfico 14



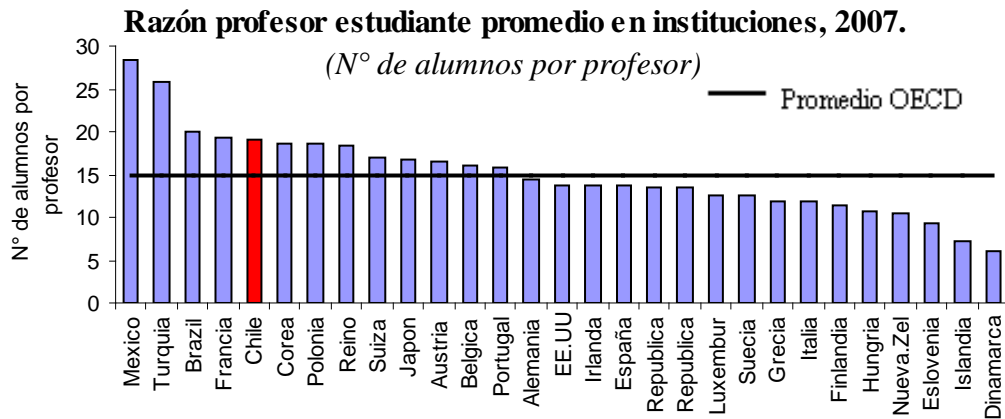
Fuente: OECD indicators. Education at a Glance 2009  
a. El dato para Chile es para el año 2007

- Gráfico 15



Fuente: OECD indicators. Education at a Glance 2009  
a. El dato para Chile es para el año 2007

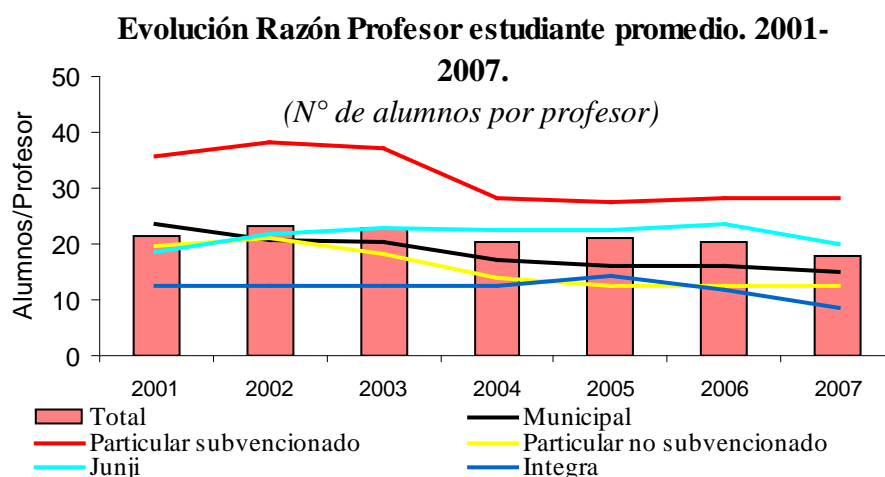
- Gráfico 16



Fuente: OECD indicators. Education at a Glance 2009



- Gráfico 17



Fuente: Elaboración propia en base a información de Mineduc.

a. Para el año 2007 se utilizó información del balance de Gestión Integral de ese mismo año (Dipres)

- Cuadro 5

**Tasas alumno a adulto en jardines Junji e Integra de administración directa**

Indicador	Junji	Integra
<b>Matrícula</b>	91379	63471
<b>N° jardines</b>	1258	884
<b>Tamaño promedio jardín</b>	73	73
<b>Directoras</b>	355	784
<b>Educadoras</b>	1209	530
<b>Técnicos</b>	3858	5324
<b>Alumno/director</b>	257	81
<b>Alumno/educador</b>	76	120
<b>Alumno/técnico</b>	24	12

Fuente: Mineduc 2008.

a. Prácticamente no existe información pública sobre elementos de estructura de los establecimientos de administración delegada, aun cuando éstos debieran estar siendo considerados para la transferencia de fondos. Una de las propuestas va en la línea de exigir este tipo de información en los convenios de transferencia de fondos

- Cuadro 6

**Puntaje PSU de corte por carrera, 2009.**

(Puntaje último matriculado)

Carrera	Puntaje
<b>Educación parvularia</b>	504,1
<b>Educación básica</b>	512,6
<b>Ingeniería Comercial</b>	550,8
<b>Medicina</b>	726,2

Fuente: www.universia.cl (2009).

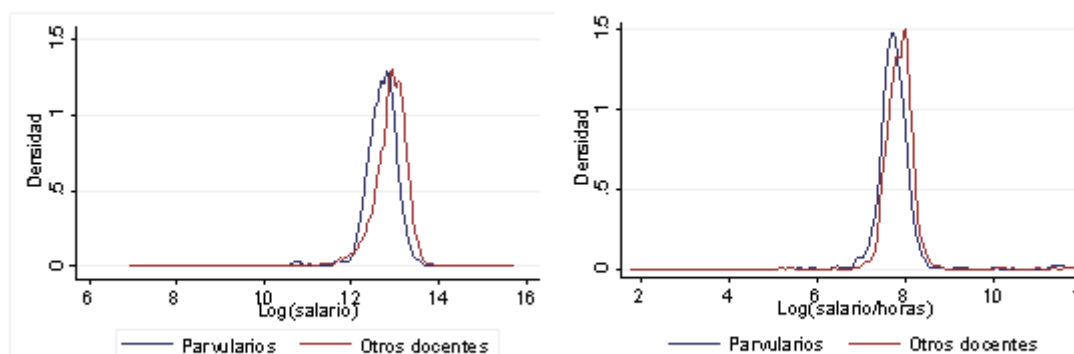
- Gráfico 18

### Salario de docentes de aula en establecimiento principal, 2005.

(log salario)

Salario mensual

Salario por hora



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Longitudinal Docente (2005).

a. Se muestra la distribución de densidad estimada por medio de la función Kernel Epanechnikov, usando el ancho de banda propuesto por Silverman.

- Cuadro 7

### Salario por hora docentes de aula en establecimiento principal, 2005.

(pesos de 2005)

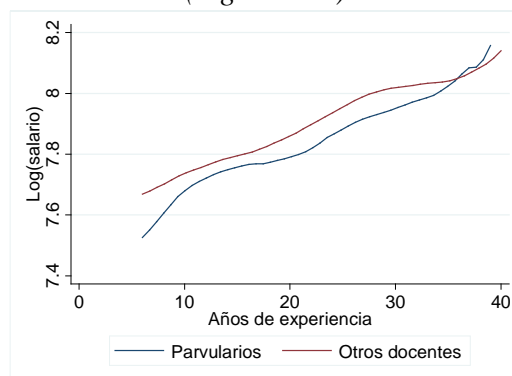
Establecimiento	Estadístico	Parvularios	Otros docentes	Total
Municipal	Media (\$ 2005)	2.967,6	3.433,4	3.397,8
	Mediana (\$ 2005)	2.296,3	2.777,8	2.748,5
	S.D. (\$ 2005)	6.741,5	8.163,2	8.063,5
Particular subvencionado	Media (\$ 2005)	2.391,9	2.902,2	2.858,7
	Mediana (\$ 2005)	2.171,7	2.402,4	2.373,7
	S.D. (\$ 2005)	3.565,1	6.040,9	5.871,6
Particular no subvencionado	Media (\$ 2005)	5.760,6	4.682,5	4.853,9
	Mediana (\$ 2005)	2.500,0	3.086,4	2.963,0
	S.D. (\$ 2005)	17.706,5	12.406,6	13.385,9
Total	Media (\$ 2005)	3.309,1	3.385,0	3.378,4
	Mediana (\$ 2005)	2.272,7	2.626,3	2.592,6
	S.D. (\$ 2005)	9.224,4	8.134,6	8.234,8

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Longitudinal Docente (2005)

- Gráfico 19

### Salario/hora vs edad, 2005.

(log salario)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Longitudinal Docente 2005.

a. Se muestra los puntos estimados por un locally polinomial regresión, de grado 2, usando la función Kernel Epanechnikov con el ancho de banda propuesto por Silverman.

- Cuadro 8

**Cuál es la principal razón por la que dejaría la docencia**

(Distribución de respuestas de parvularios, en %)

Principal razón por la que dejaría la docencia	Municipal	Particular subvencionado	Particular no subvencionado
El trabajo es excesivo	6,3	3,9	8,6
Me brinda pocas oportunidades de desarrollo	3,4	1,5	2,5
Bajo reconocimiento de la sociedad	18,3	19,0	12,5
Salarios son bajos	17,1	12,9	19,0
Falta de medios pedagógicos	0,7	2,2	1,8
Violenci en clases	2,9	2,9	5,0
Clima laboral adverso	2,7	3,5	1,2
Por aspectos o razones familiares	15,6	24,2	23,5
No dejaría la docencia	28,3	25,0	21,8
Otra razón	4,8	4,9	4,1

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Longitudinal Docente 2005.

- Cuadro 9

**Salario, horas trabajadas y edad por tipo de trabajador, 2006.**

(pesos de 2006)

Tipo de trabajador	Promedios			
	Ingreso	Horas trabajadas	Salario/Hora	Edad
Docente parvulario	500.946,8	38,3	2.968,3	37,3
Técnico parvulario	279.058,7	39,3	1.655,9	35,7
Docente educación primaria universitario	430.146,1	39,1	2.507,4	44,3
Docente educación primaria técnico	420.195,1	38,1	2.682,0	49,7
Otros profesionales universitarios	925.587,8	44,3	5.119,0	40,4
Otros técnicos	299.114,1	45,1	1.698,1	36,1

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Casen (2006).

a. Distinguimos a "técnicos" aquellos egresados de: instituto profesional, de centros de formación técnica, de educación media técnica profesional y de educación técnica, industrial, o normalista del sistema antiguo. No se considera, en ningún caso, individuos sin título o con postgrados.

- Cuadro 10

**Salarios por tipo de docente, 2005.**  
(Pesos año 2005)

Tipo de docente	Estadístico	2005	
		Parvularios	Otros
Docente de aula	<i>Media (\$ 2005)</i>	350.033,2	430.022,1
	<i>Mediana (\$ 2005)</i>	340.000,0	400.000,0
	<i>S.D. (\$ 2005)</i>	191.201,2	272.901,2
Docente técnico pedagógico	<i>Media (\$ 2005)</i>	387.977,2	566.348,3
	<i>Mediana (\$ 2005)</i>	440.000,0	550.000,0
	<i>S.D. (\$ 2005)</i>	114.663,4	181.665,2
Docente directivo	<i>Media (\$ 2005)</i>	449.077,5	694.798,8
	<i>Mediana (\$ 2005)</i>	500.000,0	600.000,0
	<i>S.D. (\$ 2005)</i>	191.934,8	713.278,9
Razón Director/Docente aula	<i>Media</i>	1,3	1,6
	<i>Mediana</i>	1,5	1,5
	<i>S.D.</i>	1,0	2,6
Razón Técnico pedagógico/Docente aula	<i>Media</i>	1,1	1,3
	<i>Mediana</i>	1,3	1,4
	<i>S.D.</i>	0,6	0,7

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Longitudinal Docente 2005.

- Cuadro 11

**Indicadores de desempeño**  
(En %)

	2006	2007	Efectivo Junio 2008	2008	Meta 2009
<b>Jardín infantil, alternativos y programas educativos para la familia administrados por JUNJI</b>					
Párvulos que mantienen estado nutricional entre inicio y fin de año (%)	74,7	73,8		75	75
Párvulos que permanecen matriculados entre el inicio y final de año (%)	74,7	73,8	86,6	75	75
Párvulos pertenecientes Chile solidario (%)	4,9	5,1	4,1	4,5	4,5
Párvulos cuyas madres trabajan (%)		55,8	63,2	55	55
<b>Jardines infantiles clásicos administrados por JUNJI</b>					
Jardines que obtienen resultados sobre un 50% de logro en el modelo de aseguramiento de calidad		21,9			23,43
<b>Jardines infantil operados por terceros con financiamiento JUNJI</b>					
Párvulos que mantienen estado nutricional entre inicio y fin de año (%)	75	73,4		75	73,4
Párvulos que permanecen matriculados entre el inicio y final de año (%)	75	73,4	85,4	75	73,4
Párvulos pertenecientes Chile solidario (%)	5,2	4,3	2,5	4,5	4,3
Párvulos cuyas madres trabajan (%)	57,2	56,5	59,2	55	55
centros que participan en el programa de auto evaluación del modelo de aseguramiento de calidad		15			25,1
<b>Centros operados y financiados por JUNJI</b>					
Párvulos menores de 2 años que pertenecen al 40% de la población más vulnerable		22,9	32,5	52,2	77,7
Párvulos entre 2 y 4 años que pertenecen al 40% de la población más vulnerable		48,9	51,3	62,9	76,5

Fuente: Indicadores de desempeño 2009. Junji.