



Enero | 138
2013

Serie Informe

SOCIAL

Educación Preescolar: Evidencia y Desafíos para Chile

**María Paz Arzola G.
Rosita Camhi P.**

ISSN 0717-1560

María Paz Arzola G. es ingeniero comercial, mención Economía y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Económico y Social de Libertad y Desarrollo.

Rosita Camhi P. es ingeniero comercial, con mención en Economía de la Universidad de Chile. Investigadora del Programa Económico y Social de Libertad y Desarrollo.

Indice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. La Importancia de la Educación Preescolar	8
3. Lo que Muestra la Evidencia	12
4. Educación Preescolar en Chile Hoy	15
4.1. Cobertura de la Educación Preescolar	17
4.2. Factores Relacionados con la Asistencia a Educación Preescolar	20
5. Debates, Propuestas y Desafíos	22
6. Referencias Bibliográficas	24

Resumen Ejecutivo

El objetivo de este trabajo es revisar qué dice la teoría y evidencia sobre el rol de la educación preescolar, y ahondar en la institucionalidad y las cifras que describen su situación actual en nuestro país.

Como se muestra, hay cierto consenso en que ésta es especialmente relevante, pues condiciona lo que la persona puede alcanzar en el futuro, en la medida que es complementaria –y no sustituta– de niveles educativos más avanzados. Así, las conclusiones apuntan a que la inversión temprana sería más rentable que las intervenciones más tardías, y que genera beneficios de largo plazo, tanto en lo académico y laboral, como en lo social.

Se hace además una revisión de la situación de la educación preescolar en Chile hoy, así como su evolución en los últimos años. Encontramos que en términos económicos, no se ha priorizado este nivel educativo, y que aún falta por avanzar en cobertura, especialmente en los segmentos más pobres.

Luego se revisa cuáles son los factores relacionados con la demanda por atención preescolar; aún hay reticencias culturales que condicionan la asistencia, y tanto la edad del menor, como el trabajo de las madres, influyen en la asistencia a los jardines infantiles y salas cunas.

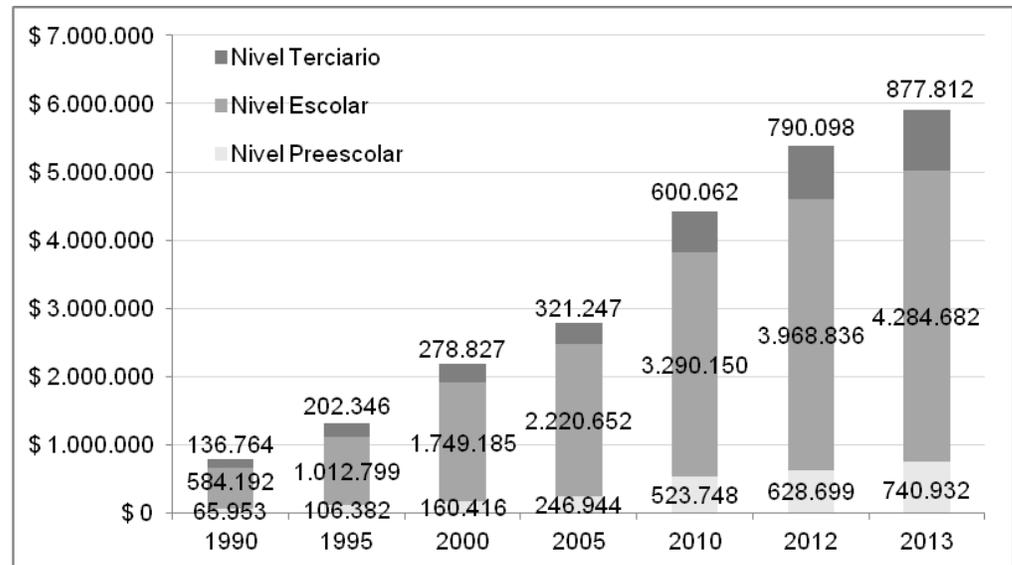
En la última parte del documento se plantean brevemente los principales desafíos pendientes en materia de institucionalidad, cobertura y calidad de educación preescolar. Sin duda esto último es fundamental para que los padres interioricen la idea de la educación preescolar como una instancia educativa y no de mero cuidado de los menores.

Educación Preescolar: Evidencia y Desafíos para Chile

1. Introducción

En los últimos años, el tema educacional fue, quizás, el más discutido en nuestro país. Si bien se mencionó la importancia de la educación preescolar como herramienta fundamental para una mayor movilidad social y desarrollo de la población, el debate se centró en temas más populares que, a nuestro juicio, no son los más relevantes: si corresponde que el Estado financie educación terciaria gratuita, si debiera o no permitirse la existencia de instituciones con fines de lucro en nuestro sistema educativo, y el rol del Estado en garantizar el derecho a la educación.

Cuadro N° 1
Evolución del gasto en educación por niveles, años 1990 – 2013
(MM\$ de 2013)



Fuente: Indicadores de la Educación en Chile 2007 - 2008, MINEDUC, y Estadísticas de las finanzas Públicas, DIPRES. Para los años posteriores, elaboración propia sobre la base de leyes de presupuestos DIPRES e informaciones del MINEDUC. *El gasto en preescolar incluye JUNJI, INTEGRA, alimentación, y estimación del gasto en subvención preescolar (sin considerar SEP).

El diagnóstico del sistema preescolar, así como los desafíos pendientes y la forma de abordarlos, quedó en un segundo plano. Es así como, por ejemplo, del gasto presupuestado para educación del año 2013 que es atribuible a

algún nivel educacional, solo el 13% será destinado a la educación preescolar: poco más de \$ 740.000 millones, en contraste con el 15% que se destinará a educación superior y el 73% a educación básica y media. Si bien durante los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por dirigir más recursos a la primera infancia, así como también a los otros niveles educativos, este nivel sigue siendo menos importante. (Cuadro N° 1).

Lo anterior contrasta con la literatura sobre esta materia, que sugiere que los esfuerzos debieran concentrarse en las etapas más tempranas de la vida, donde la rentabilidad de cada peso invertido es mayor.

Hoy día, los recursos destinados al nivel preescolar van dirigidos principalmente a mejorar el acceso, de tal forma de ir avanzando hacia una cobertura universal de pre kinder y kinder al año 2014, y aumentar la cobertura en salas cuna y jardines infantiles, especialmente para los niños de las familias más vulnerables del país. En este sentido, se debe considerar que existen ciertos factores que condicionan la demanda por educación preescolar por parte de las familias, como es la edad del niño y la situación laboral de la madre, y no todo se puede explicar por el lado de la oferta. Por lo mismo, esta iniciativa debe complementarse con medidas que apunten a mejorar la calidad del sistema, de tal forma de incentivar a los padres a enviar a sus hijos a establecimientos educacionales desde pequeños.

2. La importancia de la educación preescolar

Décadas atrás se pensaba que solo las habilidades cognitivas, es decir, aquellas que se utilizan para la comprensión de información, eran relevantes para determinar el éxito de un individuo a lo largo de su vida: los más hábiles serían los que llegarían más lejos. Más adelante se encuentra que las habilidades “blandas”, o no cognitivas, como son la motivación, perseverancia, responsabilidad e inteligencia emocional, contribuyen también en gran medida a predecir las conductas y resultados futuros de una persona y, a su vez, son factores que ayudan al desarrollo de las demás destrezas.

En el campo de la economía de la educación, estas teorías dieron origen a la idea de que se deben fortalecer ambos tipos de habilidades cuando lo que se busca es que la educación sea una herramienta de movilidad social. El entorno de un niño con carencias desde su nacimiento condiciona su desarrollo futuro, pero no exclusivamente porque obtiene menos contenidos, sino porque recibe menos estímulos para desarrollar estas habilidades blandas que son fundamentales para sobreponerse a las dificultades que le

impone su entorno y salir adelante. Por otro lado, se plantea que el momento en que se realiza la inversión en educación no es irrelevante, pues existiría una sinergia entre los distintos niveles educativos.

El año 1994 en “**The Bell Curve**”¹, los autores planteaban que las habilidades cognitivas medidas en los test estandarizados de logro escolar, permitían predecir el éxito socioeconómico futuro en una serie de dimensiones; así, las diferencias en la habilidad de distintos individuos se explicarían principalmente por factores genéticos. La política pública, por ende, tendría un rol muy limitado en el objetivo de sacar adelante a la población más desaventajada, pues cualquier intervención sería poco efectiva en el fin de modificar sus características heredadas.

Años después, sin embargo, otros autores² corrigieron esta teoría y demostraron que existirían factores de la personalidad que igualmente juegan un rol importante en la determinación del éxito futuro, y que los test no solo reflejan habilidades cognitivas heredadas, sino también esos factores no cognitivos que se aprenden a lo largo de la vida. El desarrollo de éstos, de hecho, influye a su vez en el desarrollo de habilidades cognitivas³, reforzando la capacidad del individuo de sobreponerse a su entorno y modificar su destino. Se extrae, entonces, que la política pública cumple un rol, pues sí sería posible intervenir en sectores desaventajados de la población para mejorar su situación futura, y en este sentido la educación es clave.

Cunha y Heckman (2007) contribuyen a esta discusión con su teoría de la formación de capital humano, la cual postula que existe una complementariedad –o sinergia– entre los distintos niveles educativos, de tal forma que así como las inversiones en educación preescolar deben ser seguidas de más inversiones en educación futura, también estas últimas requieren de la educación previa. Ellos plantean que el *trade off* de eficiencia versus equidad está ausente en políticas de intervención temprana, pues en la medida que se estimula el desarrollo del menor, éste está mejor preparado para recibir educación futura, y no se ve limitado por las condiciones de su infancia. En cambio, intervenciones futuras en jóvenes que en su niñez no recibieron suficientes estímulos, no logran resultados costo-efectivos. De esta forma, una buena educación preescolar en niños provenientes de hogares en riesgo social sería mucho más rentable que otras políticas tardías como reducción del tamaño de los cursos, entrenamiento laboral o rehabilitación.

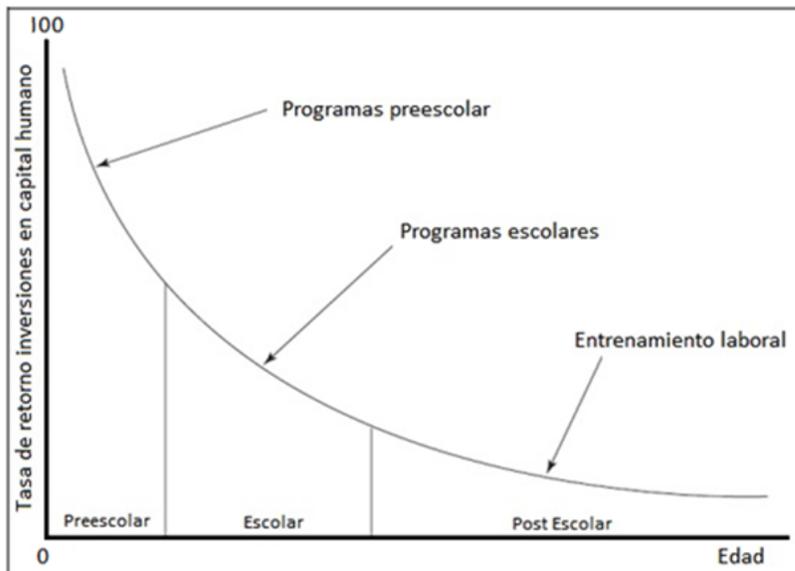
¹ [Herrnstein y Murray \(1994\).](#)

² [Heckman, Stixrud y Urzúa \(2006\), y Borghans, Duckworth, Heckman y Weel \(2008\).](#)

³ [Hechman, Malofeeva, Pinto y Savelyev \(2008\).](#)

En el Cuadro N° 2 se muestra la idea detrás de esta premisa: un peso invertido en educación temprana genera un retorno mucho mayor en términos de logros futuros, que un peso invertido más adelante en la vida, cuando la mayor parte de la personalidad y habilidades del individuo ya se formaron. Mientras más temprana, la intervención es mucho más rentable en cuanto a los alcances que puede tener a lo largo de la vida, mientras que si ésta se realiza más tarde, sus resultados son mucho menos rentables. Esto es válido no solo para la educación formal, sino para la que es provista por los padres durante la niñez.

Cuadro N° 2
Tasa de retorno de inversiones en capital humano, en diferentes edades



Fuente: Heckman y Masterov (2007).

En cuanto a la complementariedad entre los distintos niveles educativos, ésta implica que lo óptimo es distribuir el gasto en educación a lo largo de toda la vida, pues cada nivel requiere de los anteriores, y a su vez éstos refuerzan lo aprendido con anterioridad. Para ejemplificar el concepto de complementariedad de los distintos niveles, partamos por el escenario opuesto en que se supone que las distintas etapas educativas son sustitutas entre sí: un menor que no recibió suficientes estímulos de sus padres para desarrollar su personalidad, ni una educación preescolar suficiente para incorporar contenidos, podría ser fácilmente compensado más adelante en su vida; por ejemplo, durante su etapa escolar a través de la entrega de

ciertas herramientas que le permitan “ponerse al día” y alcanzar el mismo nivel de sus compañeros que corrieron distinta suerte desde su primera infancia. Sin embargo, vemos que esto no se da en la práctica, pues las diferencias iniciales son difícilmente remediadas, y es mucho más costoso modificar rasgos en una personalidad que ya ha sido moldeada. Un niño que no aprendió la importancia de la responsabilidad, necesitará de un mayor esfuerzo para aprenderlo cuando ya es mayor.

Quizás la mejor evidencia de que no es posible sustituir la educación entre las distintas etapas de la vida, es la brecha en los resultados, tanto académicos como laborales, que suele mantenerse hasta la adultez entre los distintos grupos socioeconómicos. Quienes nacieron en un hogar más desaventajado suelen verse más limitados a lo largo de su vida, en relación a sus pares que corrieron distinta suerte durante su niñez. Así, si bien es posible remediar las diferencias más adelante en la vida, esto será mucho más costoso. Y así, como plantea Heckman y sus coautores⁴, los distintos niveles educativos a lo largo de la vida serían en realidad complementarios, y no sustitutos, en el sentido que los primeros son fundamentales para el desarrollo de los niveles posteriores, y a su vez, el éxito en los niveles posteriores depende del logro de los primeros.

Por último, un resultado muy interesante, que se condice con lo anterior, es el que encuentran Carneiro y Heckman (2002) respecto a las verdaderas restricciones para acceder a la educación terciaria. Con evidencia para Estados Unidos, los autores señalan que al momento de postular a la universidad, pesa más el no haber recibido buena educación desde la niñez, que la restricción monetaria que se pueda tener en ese instante. El principal motivo por el cual los jóvenes de escasos recursos no asisten a la educación superior no es el no disponer de recursos en ese instante, sino la falta de educación previa. Ambos factores suelen confundirse, porque de hecho están altamente correlacionados: quienes en su infancia vivieron en condición de pobreza, tienen altas probabilidades de permanecer en esta situación durante su juventud.

Estos autores calculan que solo un 8% de los jóvenes que postulan a la educación superior se verían restringidos realmente por motivos monetarios (lo que ellos llaman restricciones de crédito en el corto plazo). Si bien este tema da para un mayor análisis en el área de las políticas públicas, en el contexto de este trabajo solo mencionaremos su implicancia en el destino que debieran tener los recursos escasos: aunque es necesario repartir el

⁴ Cunha, Heckman, Lochner y Todd (2006), Carneiro y Heckman (2008), y Cunha y Heckman (2002).

gasto durante toda la vida, sin duda es el nivel inicial el más relevante si no queremos limitar las futuras oportunidades que tengan los jóvenes y adultos.

3. Lo que muestra la evidencia

Como en cualquier evaluación del impacto de algún programa, hay que tener en cuenta que existe un sesgo de selección que dificulta el medir de forma trivial el efecto que tiene la educación preescolar en los logros futuros de un individuo. Esto ocurre porque quienes asisten no son necesariamente comparables con quienes no asisten, pues por ejemplo, podrían ser niños cuyos padres están más interesados en su educación y desarrollo, y por lo tanto, independiente de su asistencia al nivel preescolar, venían de un entorno que los hace más propensos a tener más éxito en el futuro. Si se quiere, por lo tanto, evaluar el impacto de la educación preescolar, es necesario utilizar modelos econométricos que permitan aislar el impacto de la intervención educativa de los demás factores que pueden afectar el desempeño de un individuo, o bien llevar a cabo un “experimento natural”. Éste consiste en tomar un grupo de niños de condiciones y características similares, y escoger aleatoriamente una parte de ellos para recibir la educación preescolar, para luego comparar sus resultados en relación al grupo control que no ha sido tratado. En Chile hay muy poca evidencia al respecto. En otros países, como es el caso de Estados Unidos, sí se han llevado a cabo iniciativas que cumplen con los requisitos de “experimento natural”. Programas como el **Perry Pre School** y el **Abecedarian** demostraron el impacto positivo que tendrían las intervenciones tempranas en el entorno de niños de sectores bajos, al mejorar sus logros escolares, su desempeño laboral y sus conductas sociales futuras.

Entre los años 1962 y 1967, se llevó adelante el **Perry School Program**, en el distrito de Ypsilanti, Michigan. De una muestra de 123 niños afroamericanos de bajos ingresos, a los cuales se les catalogó con una alta probabilidad de fracaso escolar, se escogió aleatoriamente a 58 de ellos para ser sometidos a un programa de educación preescolar especial durante sus 3 y 4 años de edad. Los 65 niños restantes no formaron parte de ningún programa similar. Debido a que la asignación fue completamente al azar, la experiencia de los niños en el programa preescolar sirvió como explicación de las diferencias en el desempeño de ambos grupos durante los años venideros. Se recolectó información de los 123 niños desde los 3 hasta los 11 años, y luego a los 11, 14, 15, 19, 27 y 40 años, lo que permitió sacar conclusiones sobre el alcance que habría tenido la experiencia vivida en el grupo que recibió educación preescolar. Aunque el grupo intervenido no

tenía un mayor coeficiente intelectual (CI) que el grupo control, sí mostró mejores resultados en los test estandarizados a los 10 años de edad, posiblemente gracias a la mayor motivación al estudio. Más aún, a los 40 años, tenían mayor tasa de graduación, mayores salarios, y requerían menos beneficios de seguridad social. Las tasas de retorno del programa preescolar realizado fueron estimadas en un 15 a 17%⁵.

El **Abecedarian** también fue dirigido a niños desventajados, pero con 4 meses de vida, pues podría considerarse que el Perry School Program actuaba demasiado tarde. Los niños tratados recibieron cuidados por 6 a 8 horas diarias, 5 días a la semana, además de servicios sociales para las familias. Los resultados mostraron un incremento permanente del CI y habilidades no cognitivas, en relación al grupo control que no recibió el tratamiento.

Se puede mencionar también el **Head Start Program**, un programa masivo que se llevó a cabo desde el año 1964, para mejorar las habilidades sociales y de aprendizaje, así como el estado de salud de los niños más pobres de entre 3 y 5 años, con el fin de que éstos no entraran en desventaja a su etapa escolar. Los análisis posteriores⁶ determinaron que efectivamente se ha cumplido con reducir la brecha que existía inicialmente; sin embargo, los resultados no parecían ser duraderos en los niños afroamericanos, posiblemente porque la educación posterior que éstos recibieron no tuvo la calidad suficiente como para complementar los avances registrados.

Barnett (1995) y Currie (2001) examinaron la evidencia sobre el impacto de estos y otros programas de educación temprana en niños desventajados y concluyeron que la educación preescolar afecta positivamente los logros futuros. Barnett (1995) revisa 36 estudios que evalúan el efecto de estos programas en el desarrollo cognitivo de niños de bajos ingresos. Los resultados muestran beneficios de corto plazo en el CI, y de largo plazo en el logro escolar, retención escolar y adaptación social. No todos los programas producen beneficios similares, posiblemente por la diferencia en calidad e intensidad de cada uno.

Currie (2001), por su parte, concluye a partir de la evidencia empírica, que estos programas preescolares generan beneficios significativos tanto en el corto como en el mediano plazo y muchas veces más altos en los niños de familias más pobres. Entre ellos se incluiría una mayor consecución de logros escolares, mejores salarios, una menor dependencia de beneficios sociales, y menor criminalidad.

⁵ Schweinhart et al. (2006).

⁶ Currie y Thomas (1995).

En Chile, se han hecho algunos intentos por evaluar el impacto de la educación preescolar. Contreras et al. (2007), estima el impacto de asistir a pre kinder y kinder en los resultados posteriores del alumno en sus pruebas SIMCE de 2° medio, corrigiendo la selección a través de una metodología de *matching*, y encuentra que habría un impacto positivo y significativo de entre 8 y 18 puntos para la prueba de matemáticas y entre 5 y 14 puntos para la prueba de lenguaje. En promedio estos impactos equivalen a algo así como un 20% de la desviación estándar del puntaje de estas pruebas⁷. Por su parte, San Martín (2008) realiza en su tesis una estimación a través de mínimos cuadrados en dos etapas con variables instrumentales para corregir el problema de endogeneidad, y encuentra que la educación preescolar tendría un impacto positivo y significativo en los resultados en el SIMCE del año 2007, y corrobora además la hipótesis de complementariedad entre los niveles de pre kinder y kinder, pues cada uno por sí solo no genera un impacto significativo, si no es reforzado por el otro.

Otro estudio efectuado el año 2007 por el CEDEP⁸, a petición de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), hizo un seguimiento de niños que ingresaron a sala cuna en el primer año de vida y fueron evaluados al terminar el tercer año, contrastando con un grupo de control. Los resultados obtenidos al primer año permiten concluir que no hay diferencias en el desarrollo alcanzado por los lactantes atendidos y los que permanecieron en casa. En general, estos programas se asocian más al cuidado infantil que a la educación preescolar, lo que resulta tranquilizador para las madres que recurren a este servicio para poder trabajar.

No obstante, los resultados no resultaron similares en todos los jardines evaluados y se asocian fuertemente a la calidad de las prácticas pedagógicas utilizadas: es importante lograr una atención personalizada, una baja relación de niños por adulto (no más de 6), un fuerte liderazgo pedagógico de la educadora, que motive los aprendizajes y logros de los niños, y el vínculo afectivo que debe establecerse entre éstas y niños tan pequeños. Ello concuerda con las investigaciones efectuadas en países más desarrollados acerca del aporte de las salas cunas para niños menores de dos años al desarrollo infantil, que plantean que solo los centros de alta calidad muestran algún efecto positivo y que el impacto es mayor a mayor pobreza y menor educación de las madres (Melhuish 2004).

⁷ Mella y Reveco (2000) y Eyzaguirre y Le Foulon (2001) estudian el impacto que tendría la educación preescolar en las pruebas SIMCE del año 1997 y 1999, respectivamente; sin embargo, su metodología no corrige por el problema de endogeneidad, esto es que quienes asisten a preescolar no son comparables a quienes no asisten, pues tienen características previas que los harían más propensos a tener mejores resultados futuros, por lo que el efecto atribuido al preescolar se estaría sobreestimando.

⁸ Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial.



Vimos que la evidencia apoya las inversiones en educación temprana y que el impacto de los programas de primera infancia es mayor si están dirigidos a niños y familias vulnerables. Las intervenciones potencian el desarrollo infantil en la medida que los niños reciben un tipo de estimulación adicional que los nivela. Se sabe, por ejemplo, que a los 24 meses de nacidos, existen ya diferencias en el número de palabras que manejan los niños provenientes de familias de diferente capital cultural. La estimulación que brindan los programas para preescolares resulta muy necesaria para acortar esta brecha. Adicionalmente, es necesario que las intervenciones involucren y cuenten con el apoyo familiar y educación por parte de los padres.

Si bien la estrategia óptima sería invertir más en educación durante los primeros años de vida en la etapa preescolar, para que este esfuerzo no se pierda es necesario que esto sea complementado con una consiguiente educación de calidad durante las demás etapas de la vida.

4. Educación preescolar en Chile hoy

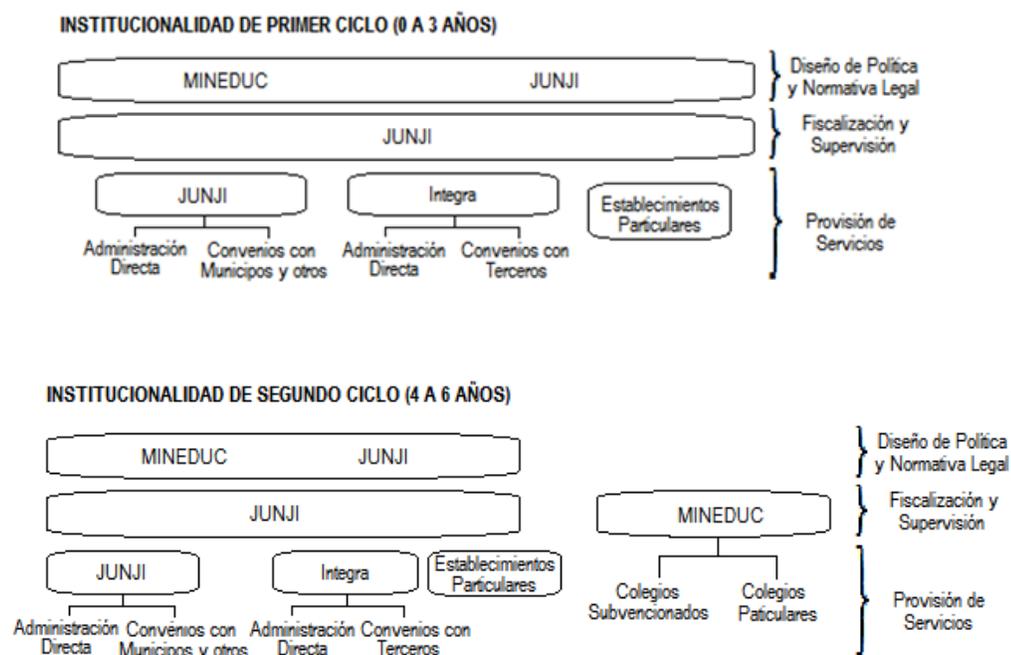
La educación preescolar en Chile atiende a niños de hasta 6 años de edad. No es obligatoria según la ley, a diferencia de la educación básica que sí lo es, y se organiza según las Bases Curriculares de Educación Parvularia en un primer ciclo para niños de 0 a 3 años de edad y un segundo ciclo para niños de 4 a 6 años. Éstos, a su vez, se dividen en los siguientes niveles: sala cuna menor (desde 0 hasta 1 año de edad), sala cuna mayor (de 1 a 2 años), nivel medio menor (de 2 a 3 años), nivel medio mayor (de 3 a 4 años), pre kinder o primer nivel de transición (de 4 a 5 años), kinder o segundo nivel de transición (de 5 a 6 años).

Respecto al primer ciclo (niños de 0 a 3 años), el Ministerio de Educación, a través de su Unidad de Educación Parvularia de la División de Educación General, es el responsable del diseño de la política, la normativa legal y el financiamiento. La provisión del servicio depende de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Fundación INTEGRA. La JUNJI administra jardines directamente o bien transfiere recursos a municipalidades e instituciones particulares (administración delegada), sobre los cuales tiene el rol de fiscalización y monitoreo a través de la Unidad de Control de Jardines Infantiles y Salas Cuna de Terceros. La Fundación INTEGRA, por su parte, es también proveedora del servicio, directamente o a través de establecimientos particulares en convenio, a los que transfiere recursos en función de la matrícula y la asistencia. Tanto JUNJI como INTEGRA se han especializado en el primer ciclo educativo (del total de población que

atienden, cerca del 80% son menores de 4 años), y cubren en su mayoría a niños de sectores vulnerables.

La institucionalidad para el segundo ciclo de educación parvularia (niño de 4 a 6 años), comprende también establecimientos educacionales subvencionados y particulares privados. El Ministerio de Educación es responsable del diseño de la política y el currículum, la normativa legal y la fiscalización, además de administrar los recursos (subvención por alumno). En este ciclo de educación parvularia los oferentes son en su mayoría establecimientos educacionales que dentro de su oferta incluyen los niveles de pre kinder y kinder. Este proveedor puede ser subvencionado (municipal o particular) o particular pagado. Lo anterior se resume en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3
Institucionalidad de educación parvularia



Fuente: DIPRES, Estadísticas de las Finanzas Públicas 2010.

En cuanto a la estructura de financiamiento de la educación parvularia, incluye recursos públicos y privados. Hay dos modalidades de financiamiento estatal: los aportes fiscales directos que reciben la JUNJI e INTEGRA. Éstas, a su vez, transfieren recursos a terceros, como por ejemplo, jardines de



municipios u organizaciones privadas. La JUNJI sigue el modelo de las subvenciones escolares, calculando un monto sobre la base de la asistencia promedio, mientras que INTEGRA lo hace sobre la base de la matrícula con estándares de asistencia mínima por nivel de enseñanza. La segunda forma de financiamiento es la subvención escolar general que se entrega para kinder y pre kinder sobre la base de la asistencia promedio de los alumnos que concurren a establecimientos municipales y particulares subvencionados. Además, estos niveles pueden optar a la Subvención Escolar Preferencial (SEP) para alumnos vulnerables.

Por su parte, el financiamiento privado se compone del pago de las familias a establecimientos particulares pagados, y el financiamiento compartido cobrado por algunos establecimientos particulares subvencionados, y del pago que realizan las empresas con más de 19 mujeres, las que en virtud del Artículo N° 203 del Código del Trabajo están obligadas a tener salas cuna anexas o pagar los gastos de sala cuna por los menores de 2 años a un establecimiento autorizado por la JUNJI.

4.1. Cobertura de la educación preescolar

Como se muestra en el Cuadro N° 4, la asistencia a educación preescolar ha ido aumentando sostenidamente a través del tiempo. Al año 2011 había cerca de 700.000 niños matriculados, alcanzando a un 44% de los niños entre 0 y cinco años.

Cuadro N° 4
Cobertura neta educación preescolar*, 1990-2011

Año	Tasa neta
1990	15,9%
1992	18,9%
1994	21,7%
1996	23,7%
1998	24,8%
2000	26,8%
2003	29,9%
2006	36,9%
2009	39,4%
2011	44,1%

Fuente: Elaboración con datos MIDEPLAN y CASEN 2011. *Corresponde al porcentaje de niños de 0 a 5 años que asiste a establecimiento educacional.

No obstante, como se desprende del Cuadro N° 5, la evolución de la asistencia ha sido muy distinta según la edad de los niños: es más alta a medida que éstos van creciendo. El año 2011, el 4% de los menores de 1 año asistía a sala cuna, versus el 51% de los niños de 3 a 4 años y el 94% de los niños entre 5 y 6. A partir de esto podríamos inferir que el tema de la edad es un factor importante para la decisión de enviar a los niños a establecimientos de educación parvularia y que cuando son mayores se ve más necesario o conveniente.

Cuadro N° 5
Evolución cobertura neta educación preescolar por edad

Año	Hasta 1 año	1 a 2 años	2 a 3 años	3 a 4 años	4 a 5 años	5 a 6 años
1992	1%	2%	6%	17%	30%	56%
2000	1%	4%	12%	26%	42%	72%
2009	4%	11%	20%	42%	68%	90%
2011	4%	16%	32%	51%	75%	94%

Fuente: Elaboración sobre la base de documentos MIDEPLAN y CASEN 2011.

En cuanto a los recursos del hogar, la cobertura también es muy distinta según el nivel de ingresos de la familia (Cuadro N° 6). En los niños menores de 1 año, la asistencia es baja en todos los quintiles. En este grupo, y el de niños de 1 a 2 años, no se observa una relación directa entre la cobertura y el quintil, mientras que en el grupo de niños de 2 a 4 años y de 4 a 6 años, se observa que los quintiles de mayor ingreso son los que más envían a sus hijos a educación preescolar.

Cuadro N° 6
Porcentaje de niños que asisten a jardín infantil o sala cuna, por quintil

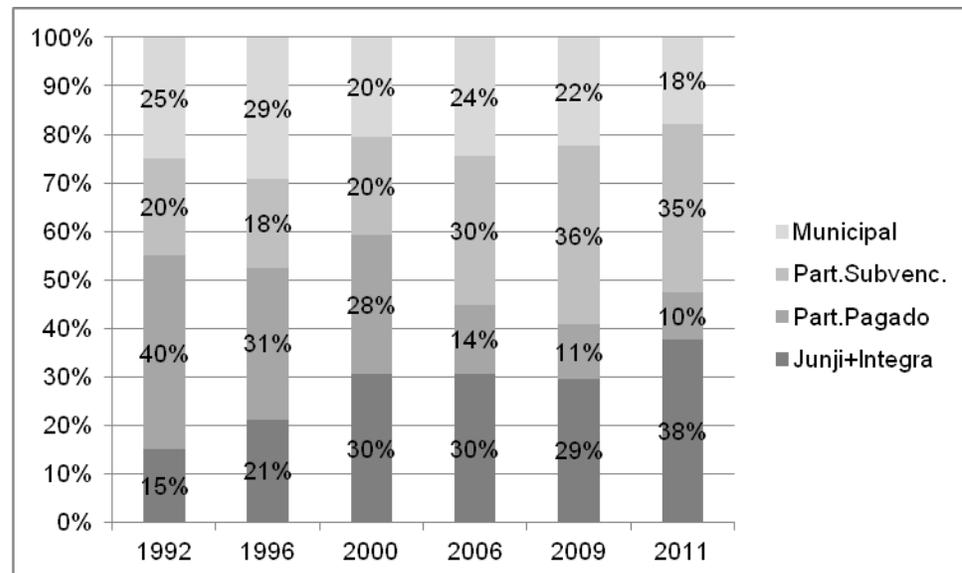
Quintil	Sala cuna menor (hasta 1 año)	Sala cuna mayor (1 a 2 años)	Jardín infantil (2 a 4 años)	Pre kinder y Kinder (4-6 años)
Quintil 1	5,0%	18,0%	39,9%	81,6%
Quintil 2	3,3%	12,0%	40,3%	84,0%
Quintil 3	6,5%	15,8%	39,0%	85,0%
Quintil 4	1,7%	17,8%	42,9%	87,8%
Quintil 5	1,6%	21,6%	52,4%	86,8%
Total	4,1%	16,2%	41,7%	84,3%

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta CASEN 2011.

De la información anterior podríamos inferir que los primeros niveles no son considerados tan importantes para las familias, pues hay una baja cobertura en todos los quintiles; quizás son más vistos como una alternativa de cuidado más que un lugar de aprendizaje. A medida que los niños crecen, sin embargo, existe mayor conciencia de la importancia de enviarlos a un establecimiento educacional, lo que es transversal a todos los quintiles de ingreso. Sí es cierto que las familias de mayores ingresos logran una mayor cobertura, quizás porque tienen más o mejores alternativas educativas.

Por otro lado, como muestra el Cuadro N° 7, ha ido cambiando la distribución de la matrícula de educación preescolar por institución a través del tiempo. En los años 90, cuando había menor cobertura, un 40% de los niños asistía a jardines privados, mientras que la JUNJI e INTEGRA solo captaban un 15% de la matrícula. En la década pasada se comenzó a dar mayor énfasis a las intervenciones de primera infancia en la política pública y con ello la distribución de matrícula fue cambiando. Actualmente, los jardines privados captan solo un 10% de la matrícula, en cambio, la JUNJI e INTEGRA cubren cerca del 40% de los niños. También ha crecido de forma importante la proporción de los niños que asiste a los establecimientos particulares subvencionados, que son los de pre kinder y kinder. Los centros municipales actualmente concentran solo un 18% de la matrícula.

Cuadro N° 7
Distribución matrícula preescolar según Institución, 1992 – 2011



Fuente. MINEDUC, niños 0 a 6 años.

4.2. Factores relacionados con la asistencia a educación preescolar

Uno de los objetivos que se propuso el gobierno actual en el tema educativo, es conseguir la cobertura universal de pre kinder y kinder para los niños del 60% más pobre de la población. Del mismo modo, se propuso aumentar los cupos en jardines infantiles y salas cuna, de tal forma que todas las madres que así lo quieran, puedan llevar a sus hijos a estos recintos.

Sin embargo, es posible que aun aumentando la oferta de establecimientos preescolares, no baste para conseguir mayor cobertura, pues habría otros factores relacionados con la demanda, es decir, con las decisiones de las familias, que determinan la asistencia a los estos centros de educación.

Dussaillant (2012) usa los datos de la encuesta longitudinal de primera infancia (ELPI) para estudiar los factores relacionados con la asistencia de los menores a educación preescolar. Controlando “al menos de manera parcial” por factores asociados a la oferta (distancia desde el hogar y número de jardines infantiles y salas cuna de la JUNJI o INTEGRA), encuentra que los principales factores relacionados con el uso de servicios preescolares es la situación laboral de la madre, su nivel educacional, y la edad del niño.

Según lo anterior, la demanda por educación preescolar aumenta si las madres trabajan y si tienen un mayor nivel educacional, y conforme aumenta la edad de los niños. Así, la demanda potencial estimada para niños de 6 meses, suponiendo una ocupación materna del 100% (un supuesto muy poco realista), alcanzaría apenas el 21%. En el caso de niños de 2 y 3 años, la demanda potencial sería del 21% y 43%, respectivamente, si el 100% de las madres estuviese desocupada o inactiva. En cambio, si el 100% de las madres trabajase, las demandas potenciales serían de 41% y 65%, respectivamente. Por último, para niños de 4 años y medio, la demanda potencial si todas las madres trabajasen sería del 69%.

Estos porcentajes debiesen tenerse en cuenta al momento de decidir las metas de cobertura pretendidas por las políticas públicas. Del mismo modo, es de esperar que con el tiempo aumente tanto la educación de las madres, como su participación laboral, de tal forma que la demanda por jardines infantiles y salas cunas debiera incrementarse.

El Cuadro N° 8 muestra los principales motivos que tienen las familias para no enviar a sus hijos menores de 6 años a un establecimiento educacional. La principal razón dada es que no lo creen necesario, ya que los cuidan en la casa o porque no encuentran necesario que asistan. Un 77% de las respuestas para los niños de 0 a 3 años y un 64% para los de 4 a 6 años dan

este argumento. La falta de vacantes, o el hecho de que no exista algún establecimiento cercano, no es una razón muy importante para no enviarlos al jardín (4% para los niños de hasta 3 años y 9% para los de 4 a 6).

Queda, por lo tanto, de manifiesto que no está bien difundida la noción de que los establecimientos preescolares tienen fines educativos, y que todavía son vistos exclusivamente como alternativas para el cuidado de los hijos. Dada la relevancia de la educación inicial, es fundamental que los padres confíen en los establecimientos educacionales para los menores, y en este sentido, la política pública debe encargarse de generar esta confianza a través de proyectos que mejoren la calidad y los recursos educativos. El gobierno, entendiendo la importancia de esto, ya aumentó la subvención para pre kinder y kinder, y un niño vulnerable que el 2007 recibía \$30.500, desde el año 2013 recibirá \$85.400 mensuales; esto debiera traducirse en importantes avances. Del mismo modo, si bien se incrementaron los recursos dirigidos a la JUNJI e INTEGRA, creemos que aún hay espacio para perfeccionar la institucionalidad en pos de una mejor calidad.

Cuadro N° 8
Motivos de no asistencia a educación preescolar

	0 a 3 años	4 a 6 años
No es necesario, lo cuidan en casa	77%	64%
No ve utilidad que asista a esta edad	11%	8%
Desconfía del cuidado que recibiría	3.7%	3.5%
Se enfermaría mucho	1.5%	1.9%
No hay vacantes o no lo aceptan	2.5%	2.9%
No existe establecimiento cercano	1.5%	6.0%
Dificultad económica	1.0%	2.0%
Tiene una discapacidad	0.4%	1.8%
Otras razones	1.4%	9.9%

Fuente: CASEN 2011.

En cuanto a la situación laboral de la madre, tal como concluye Dussailant, hay una alta relación con la demanda por educación preescolar. El Cuadro N° 9 muestra la relación positiva que existe entre la asistencia según la edad del niño y la actividad de la madre. Claramente, cuando las madres son activas (estudian o trabajan) hay mayor necesidad de educación preescolar. No obstante, en el caso de los niños más pequeños, aun cuando la madre trabaje, la asistencia se mantiene baja. Entre las madres ocupadas, solo un 6% de los niños menores de un año y cerca de un 25% de los niños entre uno y dos años asiste. En la etapa de 2 a 4 años, un poco más de la mitad

de los niños asiste. En la etapa previa al colegio (5 y 6 años) la mayoría de los niños asiste independientemente de si sus madres trabajan o no.

Cuadro N° 9
Porcentaje de niños que asiste a educación preescolar, por actividad de la madre

Actividad de Madres	Sala cuna menor (hasta 1 año)	Sala cuna mayor (1 a 2 años)	Jardin infantil (2 a 4 años)	Pre kinder y kinder (5 y 6 años)
Estudiante	10%	19%	45%	83%
Ocupada	6%	25%	52%	88%
Desocupada	6%	35%	51%	84%
Inactiva	2%	7%	30%	80%
Total	4%	16%	42%	84%

Fuente: Elaboración propia según CASEN 2011.

5. Debate, propuestas y desafíos

El diseño de políticas de educación en primera infancia es un tema ligado tanto a los valores de cada sociedad sobre cómo y quién debe proporcionar el cuidado de los niños pequeños, como también al nivel de participación femenina en el mercado laboral; éstos son los ejes sobre los cuales se debieran ir construyendo los programas públicos de atención preescolar.

La evidencia mostrada sobre los efectos de intervenciones en primera infancia provenientes de países más desarrollados que el nuestro, ofrece una base empírica sólida para esperar que dichas intervenciones en los niños preescolares puedan contribuir a igualar las oportunidades, siempre y cuando éstas sean de una calidad aceptable. Del mismo modo, en la esfera de educación para la primera infancia no solo está la educación formal entregada por un establecimiento educacional, sino también la que se entrega en el hogar.

En nuestro país, dentro de las medidas pendientes para transitar hacia el desarrollo, la educación preescolar debe ser vista como una inversión en capital humano, ya que la evidencia muestra que el impacto de los programas de cuidado y educación en la primera infancia es mayor cuando las intervenciones están dirigidas a niños provenientes de hogares de menor capital cultural. La focalización de estos programas es importante, en el sentido que los niños con menores recursos tengan prioridad de atención, y



que ésta sea de calidad. En este respecto, todavía hay espacio para avanzar en mejoras de la institucionalidad, de tal forma que se difunda la noción de que la educación preescolar no constituye meramente una forma de cuidado del menor, sino que es una instancia de sociabilización y aprendizaje.

Por último, al momento de formular las políticas referentes a esta materia, se debe tener en mente la evidencia que señala que la demanda potencial por educación preescolar es dispar en las distintas edades del menor, en parte porque todavía hay reticencias culturales para enviar a los niños a jardines infantiles, especialmente los más chicos. Adicionalmente, la actividad de las madres es un factor relevante para explicar la asistencia a educación preescolar de los niños; en la medida que nuestro país vaya incrementando la participación laboral de la mujer, será también necesario ir aumentando la oferta de educación parvularia.

En cuanto a los desafíos, el primero debiera estar orientado a consolidar el aumento de cobertura en educación preescolar, mejorando a su vez la focalización, puesto que en los grupos de menores ingresos hay menor asistencia. En este sentido, el paso que se ha dado al incrementar la subvención por alumno vulnerable de pre kinder y kinder que se entrega a establecimientos de educación municipal y particular subvencionada es un avance fundamental, que se condice con la evidencia de que la demanda por estos niveles es cercana al 100%, y por lo tanto a eso es a lo que se debe aspirar.

En cuanto a la oferta de jardines infantiles y salas cunas, hemos visto que la evidencia muestra que, independientemente de la oferta, hay factores que hacen que no todos los padres quieran enviar a sus hijos. Por este motivo, las metas en cuanto a la cobertura deben ajustarse a esta demanda potencial.

Actualmente existe una institucionalidad pública dispersa y programas con diversos objetivos, donde participan distintas instituciones como MINEDUC, JUNJI, INTEGRA y municipios, y no se conoce claramente el impacto de los programas ni su nivel de calidad. Una forma de evaluar la calidad de los servicios prestados por todas estas instituciones sería generar indicadores, de tal forma que se pueda conocer qué instituciones son más eficaces. Estos indicadores debiesen ser difundidos ampliamente a los padres para apoyarlos en la elección de jardín infantil para sus hijos.

Es necesario que también exista un organismo público independiente que certifique y habilite a los jardines para operar, similar a la actual Superintendencia de Educación Escolar, que, sin limitar la libertad que tienen los establecimientos para desarrollar un proyecto educativo, se preocupe de

velar por el cumplimiento de normas mínimas en relación a educadoras por niño, registro de asistencia o infraestructura básica. Actualmente ese rol lo cumple en parte la JUNJI, que da reconocimiento a los jardines privados para operar; sin embargo, no hay claridad sobre qué es lo que se evalúa. Dicho organismo debiese establecer, además, ciertos indicadores de logros a cumplir en los respectivos niveles de atención, para que al egresar del ciclo preescolar, los niños cuenten con un mínimo de preparación para ingresar a la enseñanza básica.

Es importante que esta institución de control de calidad sea independiente de quienes ejecutan los programas, como es el caso de la JUNJI, dada su condición de propietaria y administradora de jardines; y además es necesario que haya transparencia, claridad y continuidad en el flujo de información que se entrega a la comunidad.

De lo anterior se desprende el siguiente desafío, que tiene que ver con la necesidad de entregar mayor información a los padres, lo que podrá establecerse a través de un sistema de certificación de jardines de modo que los padres sepan antes de inscribir a los niños que éstos cumplen con ciertos requisitos como: educadores por niño, currículos, elementos de seguridad y logros de los niños en cada nivel.

Por último, si se quiere establecer atenciones de mayor calidad, también es importante mayor capacitación y mejor formación de los profesionales que atienden a los infantes. Para esto se requiere que haya un cambio de la valoración cultural que hay hacia esta profesión una vez que se entiende la importancia del rol que cumplen dentro de la sociedad, y también del establecimiento de condiciones laborales adecuadas que motiven a gente capaz a dedicarse a esta área.

6. Referencias Bibliográficas

Barnett, S. (1995). *“Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes”*. *The future of childrens, long-term effects of early childhood programs*, Vol.5, N°3.

Borghans, L.; A.L. Duckworth; J.J. Heckman; y B. Weel. (2008). *“The economics and psychology of personality traits”*. *Journal of Human Resources*.

CEDEP. (2007). *“Efectividad de la sala cuna de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, Estudio longitudinal”*.

- Carneiro, P. y J.J. Heckman. (2002). "The evidence on credit constraints in post-secondary schooling". *The Economic Journal*, 112 (October), 989–1018.
- Contreras, D.; R. Herrera; y G. Leyton (2007). "Impacto de la educación preescolar sobre el logro educacional. Evidencia para Chile". Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Cunha, F.; J. J. Heckman. (2007). "The technology of skill formation". *American Economic Review* 97(2), 31-47.
- Cunha, F.; J. J. Heckman; L. J. Lochner; y D.V. Masterov. (2006). "Interpreting the evidence on life cycle skill formation". *Handbook of the Economics of Education*, 12, 697-812, Amsterdam: North-Holland.
- Currie, J. (2001). "Early childhood education programs". *Journal of Economic Perspectives*, Vol.15, N°2.
- Currie, J. y D. Thomas. (1995). "Does head start make a difference?" *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 3, pp. 341-364.
- DIPRES. Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2010.
- DIPRES. Presupuestos y estadísticas de las finanzas públicas anuales.
- Dussillant, F. (2012). "Asistencia de niños a establecimientos preescolares: aproximándonos a la demanda a través de un análisis de las elecciones de cuidado y trabajo de los hogares". PNUD y MINEDUC.
- Eyzaguirre, B. y C. Le Foulon. (2001). "La calidad de la educación chilena en cifras". CEP.
- Heckman, J. J.; J. Stixrud; y S. Urzúa. (2006). "The effects of cognitive and noncognitive abilities on labour market outcomes and social behavior". *Journal of Labour Economics*, 24(3), 411-482.
- Heckman, J.J; L. Malofeeva; R. Pinto y P. Savelyev. (2010). "Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes". University of Chicago.
- Herrnstein, R.J. y C.A. Murray. (1994). "The Bell Curve: intelligence and class structure in american life". New York: Free Press.
- Melhuish, E.C. (2004). "Child benefits. The importance of investing in quality of child care".
- Mella, O. y O.Reveco. (2000). "El impacto de la educación preescolar en la educación básica". CIDE.
- San Martin, D. (2008). "Impacto académico de la educación preescolar. Un análisis desde la economía para el caso chileno". Tesis Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Schweinhart, L.J; J.Montie; Z.Xiang; W.S.Barnett; C.R.Belfield; y M.Nores. (2005). "Lifetime effects: the High/Scope Perry Preschool study through age 40". Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

Schweinhart, L.; S. Barnett; M. Nores; C.Belfield. (2006). "*The High/Scope Perry Preschool Program: cost-benefit analysis using data from the age-40 followup*". Journal of Human Resources 41(1): 162–190.

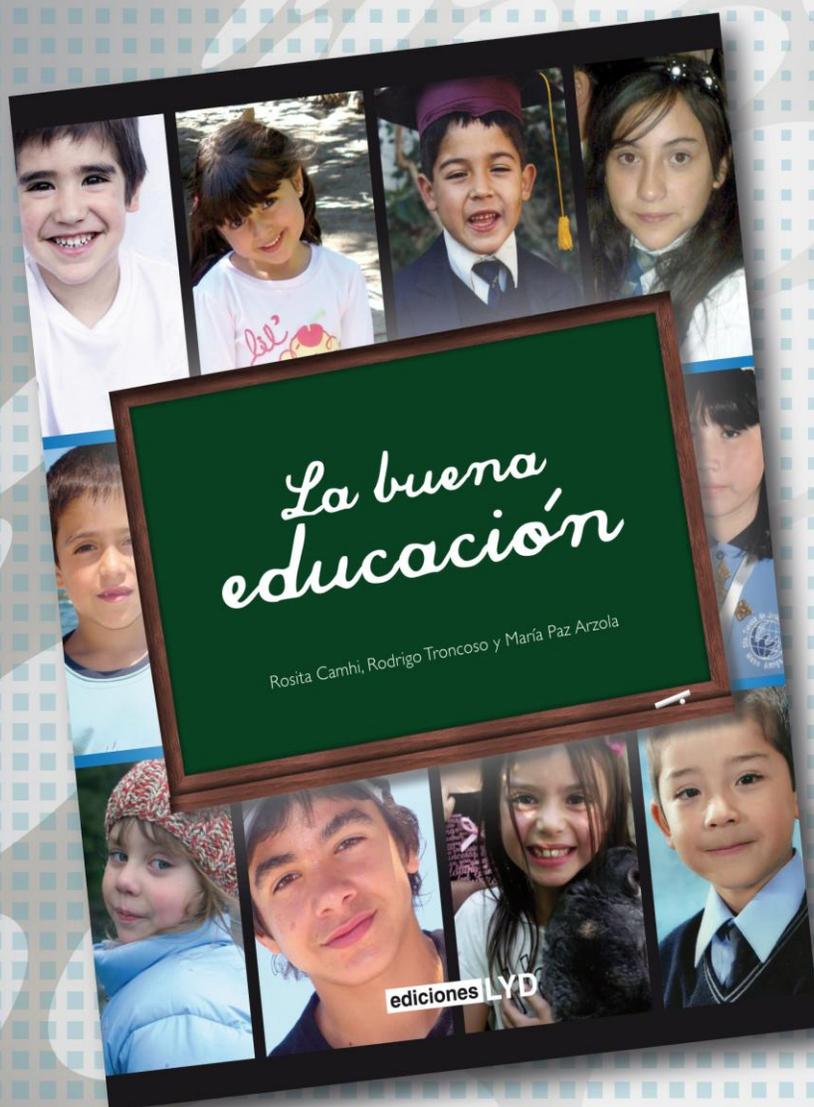


Serie Informe Social

Últimas publicaciones

- N° 137** **Elevar la Calidad de la Educación.
La Importancia de los Profesores**
Steve Rivkin
Septiembre 2012
- N° 136** **El Cambio Necesario en la Educación Chilena**
Patricia Matte L.
Mayo 2012
- N° 135** **El Costo en Incentivos de los Programas Sociales**
Paulina Henoch I. y Ercos Valdivieso C.
Enero 2012

La buena educación



UN LIBRO DE ROSITA CAMHI,
RODRIGO TRONCOSO Y MARÍA
PAZ ARZOLA, QUE BUSCA
ACLARAR LOS LUGARES COMUNES
QUE SE HAN TOMADO LA
DISCUSIÓN EDUCACIONAL, ES EL
NUEVO APORTE DE LIBERTAD Y
DESARROLLO AL DEBATE.

Disponible en librerías y en Libertad y Desarrollo

Alcántara 498, Las Condes, Santiago, Chile
Fono: (56 - 2) 377 4800 · Fax (56 - 2) 207 7723
www.lyd.org · compralibros@lyd.org