



## EDUCACIÓN INICIAL: ¿HACIA DÓNDE DEBE APUNTAR LA POLÍTICA PÚBLICA?

- La educación preescolar se ha masificado en los últimos años y la institucionalidad no ha cambiado.
- El proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia otorga un marco normativo e institucional a este tipo de educación.
- Entre los desafíos importantes que deberá abordar el nuevo organismo se cuenta: avanzar en calidad, potenciar la colaboración público-privada con reglas del juego parejas y estables y avanzar a un sistema de financiamiento de las atenciones que dependa del nivel y características de los niños atendidos y no del prestador que los atiende.

### MÁS INFORMACIÓN

[http://www.lyd.com/wp-content/files\\_mf/138educacionpreescolarevidenciaydesafiosparachilemparzolayrcamhienero2013.pdf](http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/138educacionpreescolarevidenciaydesafiosparachilemparzolayrcamhienero2013.pdf)

[http://www.lyd.com/wp-content/files\\_mf/tp1.128mejorcalidadeducacioninicial.pdf](http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.128mejorcalidadeducacioninicial.pdf)

La cobertura en educación parvularia (que atiende niños entre 0 y 6 años) ha ido aumentando sostenidamente en los últimos años. Actualmente es cercana al 44% habiéndose triplicado entre 1990 y el 2011, de acuerdo a la Encuesta Casen<sup>1</sup>.

Sin embargo, es muy diferente según las edades con muy baja cobertura en los niños menores de uno y dos años (4% y 16% respectivamente) lo que va creciendo a mayor edad. Así, los niños de 4 y 5 años, alcanzan un porcentaje de 75% y 94% respectivamente (ver Cuadro No. 1).



## LA COBERTURA PREESCOLAR AUMENTA A TRAVÉS DEL TIEMPO Y ES CRECIENTE A MAYOR EDAD

Cuadro N° 1: Evolución cobertura promedio educación preescolar por edad

Año	Menos de 1 año	Entre 1 y 2 años	Entre 2 y 3 años	Entre 3 y 4 años	Entre 4 y 5 años	Entre 5 y 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%

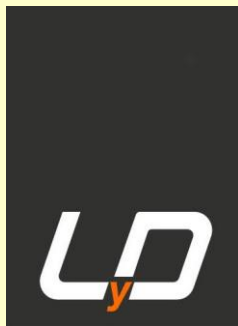
Fuente: LyD, Serie Informe Social No. 138, Enero 2013.

Elaboración sobre CASEN 1992 - 2011.

Actualmente la provisión de educación parvularia, se realiza por JUNJI y Fundación INTEGRÁ, que reciben recursos a través del presupuesto de la nación y que desarrollan programas de educación inicial destinados a niños de sectores vulnerables de entre 0 y 4 años; colegios particulares subvencionados y municipales, que reciben subvención educacional para niños de 5 y 6 años (pre-kínder y kínder); fundaciones privadas sin fines de lucro, municipalidades y jardines infantiles privados.

Los programas desarrollados cumplen distintos objetivos: algunos sirven como guarderías de apoyo a las madres que trabajan y otros son integrales (cuidado, estimulación y alimentación). Por su parte, en el caso del pre-kínder y kínder de los colegios municipales y privados subvencionados, éstos tienen un objetivo netamente educacional.

El año 2012 existía una cobertura de 715.578 niños entre 0 y 6 años en distintos tipos de programas. JUNJI y Fundación INTEGRÁ (educación inicial) cubrían el 34,4% del total. Por su parte, las escuelas municipales y particulares subvencionadas donde asisten niños de 5 y 6 años cubrían el 44% de la matrícula, los jardines privados el 5% y escuelas para niños con necesidades especiales un 16,6%. (Cuadro No.2)



### LA COBERTURA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR SE REALIZA POR DIVERSAS INSTITUCIONES

Cuadro N° 2. Distribución de matrículas por nivel y dependencia educacional 2012

Institución	Sala Cuna	Niveles Medios	NT1 (Pre kínder)	NT2 (Kínder)	Total	%
JUNJI	58.622	103.252	13.123	2.202	177.199	24.8
Fundación Integra	15.744	43.243	8.772	1.107	68.866	9.6
Escuelas Municipales	0	0	50.505	71.867	122.372	17.1
Escuelas P. Subvencionadas	165	1.751	80.621	110.031	192.568	26.9
Escuelas P. Pagadas	401	7.121	12.956	15.432	35.910	5.0
Escuelas Educación Especial*	353	53.052	40.624	24.634	118.663	16.6
Total	75.285	208.419	206.601	225.273	715.578	100

Fuente: MINEDUC, estadísticas de la educación 2012 \*Son establecimientos educativos municipales, particulares subvencionados o particulares pagados que reciben subvención del Mineduc para niños con necesidades especiales de aprendizaje.

El aumento de cobertura que se ha ido registrando a través del tiempo, obedece a políticas públicas que le han ido dando más relevancia a este nivel de educación.

### PROPUESTA DE NUEVA INSTITUCIONALIDAD: LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN PARVULARIA

Mientras la educación preescolar se ha masificado en los últimos años, la institucionalidad no ha cambiado, caracterizándose por ser dispersa, sin uniformidad de criterios usados por las distintas instituciones ni de la calidad del servicio entregado. Respecto de la autorización, certificación y fiscalización de jardines infantiles existen diversas instituciones involucradas: autorización municipal para funcionar, reconocimiento oficial del MINEDUC (que no es obligatoria), certificación de JUNJI que entrega un empadronamiento, que además tiene facultades para supervigilar la organización y



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1.171

15 de agosto 2014

ISSN 0717-1528

**Actualmente, hay una institucionalidad dispersa y no existe uniformidad de los criterios usados por las distintas instituciones ni de la calidad del servicio entregado.**

funcionamiento de todos los jardines infantiles del país, pero sin facultades sancionatorias. El MINEDUC, por su parte, ha centrado su rol en las políticas aplicables al primer y segundo nivel de transición en las escuelas que reciben subvención.

Con el objeto de otorgar un marco normativo e institucional a este tipo de educación, se encuentra en su primer trámite legislativo en el Senado un proyecto de ley que crea la Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia<sup>ii</sup>. De acuerdo a lo señalado en la normativa propuesta, la Subsecretaría se crearía dentro del Ministerio de Educación, con funciones de elaboración de políticas y programas y su evaluación, así como la coordinación con servicios públicos que tengan relación con la educación parvularia, entendiéndose esto como políticas y programas para niños entre 0 y 6 años.

Se propone también que este organismo esté a cargo del otorgamiento del reconocimiento oficial a establecimientos que imparten educación parvularia y, entre otras funciones, deberá elaborar y proponer las bases curriculares, programas de estudio y modalidades educativas del nivel parvulario, los que deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Educación. Asimismo, deberá elaborar y proponer un Plan Nacional de Aseguramiento de Calidad que contemple estándares de calidad, y un sistema de acreditación para los establecimientos que imparten educación parvularia lo que será ejecutado por la Agencia de Calidad de la Educación.

Por su parte, se crea dentro de la Superintendencia de Educación, una Intendencia de Educación Parvularia, que verificará que los establecimientos educativos donde asisten los párvulos cumplan con las normas establecidas, radicando así la función de fiscalización en esta entidad.

### **DESAFÍOS DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PROPUESTA**

Dar una nueva institucionalidad a la educación preescolar es una política que apunta en la dirección correcta. De todos modos, estimamos que la nueva institucionalidad debiera abordar tres aspectos esenciales:



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1.171

15 de agosto 2014

ISSN 0717-1528

**Uno de los aspectos que ha facilitado el aumento de cobertura es la colaboración de instituciones privadas y municipalidades y debiera ser misión de la Subsecretaría establecer reglas del juego parejas y estables.**

**(i) Avanzar en calidad:**

La evidencia indica que asistir a un centro de educación temprana puede tener efectos positivos, tanto en el desarrollo cognitivo como socioemocional especialmente para aquellos niños que vienen de familias de mayor vulnerabilidad social, contribuyendo a aminorar desigualdades de origen. La misma evidencia señala que es necesario que las intervenciones tengan un mínimo de calidad para potenciar el desarrollo y aprendizaje de los niños<sup>iii</sup>. En nuestro país se ha logrado en los últimos años aumentar considerablemente los niveles de asistencia y cobertura pero poco se conoce acerca de la calidad de las intervenciones, hay pocos estudios, parciales y con diversas conclusiones. Uno de ellos (Bennet M. y Paredes R.)<sup>iv</sup> utilizando un panel que recopila información detallada de características individuales del niño durante la etapa preescolar y luego en 4º. básico, mide el efecto que tiene la asistencia a un jardín infantil sobre las habilidades cognitivas de niños de alta vulnerabilidad, concluyendo un efecto positivo en dichas habilidades, medidas como resultados de pruebas estandarizadas de lenguaje relacionado directamente con la asistencia a preescolar. Otro estudio reciente (Bucarey A., Ugarte G. Urzúa S.)<sup>v</sup>, estima el impacto de recibir educación preescolar sobre resultados académicos, medidos a través de pruebas SIMCE a los 9 años de edad. Este análisis empírico muestra que para el caso de Chile, en los últimos años la asistencia a programas de educación temprana no parece mejorar los resultados en dichas pruebas. Por último, un estudio de Rojas E., Sánchez R. y Zapata I. encuentra que el impacto de asistir a una sala cuna es cero e incluso negativo<sup>vi</sup>. En suma, los resultados son mixtos y dependen del nivel de educación inicial del cual se esté haciendo referencia.

Este es uno de los aspectos prioritarios sobre el cual deberá velar la nueva Subsecretaría. Actualmente, si bien la JUNJI e INTEGRA han desarrollado instrumentos propios de evaluación de sus programas, es necesario contar con información externa para comparar la calidad de las intervenciones y para lo cual la nueva Subsecretaría, a través de la Agencia de Calidad de la Educación, debiera avanzar tanto en la generación de estándares a cumplir, así como indicadores de medición de calidad.

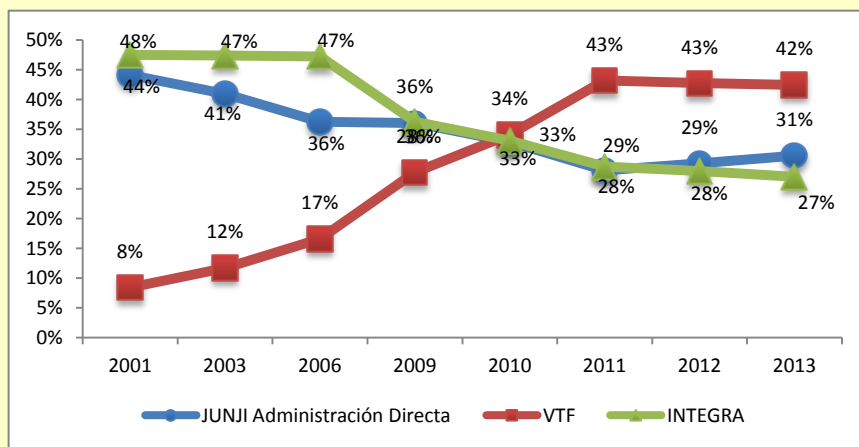
**El Gobierno se ha  
propuesto un  
gran aumento de  
cobertura y no se  
ha definido el rol  
de los municipios  
e instituciones  
privadas**

**(ii) Importancia de la colaboración público privada en educación inicial:**

Uno de los aspectos importantes que ha permitido facilitar el gran aumento de cobertura pública de educación inicial, es la colaboración de organizaciones privadas y municipalidades en la atención de los párvulos y debiera ser misión de la nueva Subsecretaría establecer reglas del juego parejas y estables para estas instituciones.

En 2001, JUNJI e INTEGRA, a través de programas de administración directa, cubrían el 92% de las atenciones, y los programas efectuados a través de municipios y organizaciones privadas sólo el 8%. A través del tiempo y a medida que ha ido aumentando la cobertura, la participación de instituciones VTF ha ido creciendo fuertemente. El año 2010 cubrían 33% de las atenciones y en la actualidad (2013), alcanzan al 42%; mientras JUNJI vía administración directa, cubre el 31% e INTEGRA el 27%.

**LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES PRIVADAS Y MUNICIPIOS  
AUMENTÓ DESDE UN 8% A UN 42% ENTRE 2001 Y 2013**  
Gráfico N°1: Evolución de la Participación en la Provisión de Educación Inicial (0-4 años) con Financiamiento público (porcentajes)



Fuente: Anuarios Estadísticos MINEDUC y 2013 Centro Estudios Mineduc, Balance gestión Integral JUNJI.



**En el caso de las instituciones VTF existe una brecha importante entre los recursos aportados por JUNJI a sus programas de administración directa y los que ejecutan dichas instituciones.**

El Gobierno se ha propuesto para los próximos cuatro años un importante aumento de la cobertura de educación inicial, que contempla la creación de 4.500 salas cunas con 90.000 cupos adicionales para niños menores de 2 años y de 1.200 salas en jardines infantiles para 34.000 menores entre 2 y 4 años. Preocupa, cuál será el rol que tendrán en dichos planes las organizaciones privadas y los municipios. Esto debido a que se ha planteado que el gran aumento de cobertura se llevaría a cabo principalmente a través de los establecimientos de administración directa de JUNJI, y que los establecimientos VTF que dependen de los municipios, serían traspasados a la JUNJI, pasando a ser administrados directamente por dicho organismo con el fin de fortalecer el sistema público de educación. Tampoco ha quedado claro cuál será el rol de INTEGRA en los futuros aumentos de cobertura<sup>vii</sup>.

**(i) Avanzar a un sistema que otorgue un financiamiento que dependa del nivel educacional, de las características de los niños atendidos y no del prestador que los atiende:**

Un aspecto importante que debiera ser abordado por la futura Subsecretaría dice relación con proponer los recursos que se destinan a las distintas prestaciones. La estructura de financiamiento de las instituciones que reciben recursos del Estado es muy desigual. Por un lado, JUNJI e INTEGRA reciben recursos a través de la Ley de Presupuestos. Por su parte, en el caso de la JUNJI, los recursos aportados por niño tampoco son iguales entre los jardines de administración propia y los administrados por terceros vía transferencia de fondos (VTF) (ver Cuadro N° 3). Por otra parte, los establecimientos municipales y particulares subvencionados por el MINEDUC, reciben una subvención por niño establecida en la Ley de Subvenciones a establecimientos educacionales, que considera sus características y las del establecimiento (kínder y pre kínder). Todo esto lleva a que niños de igual condición socioeconómica reciban distintos montos para su atención.

En el caso de las instituciones VTF existe una brecha importante entre los recursos aportados por JUNJI a sus programas de administración directa y los que ejecutan dichas instituciones, lo que además de ser

discriminatorio para los niños atendidos que reciben distintos montos para el mismo programa, puede redundar en la calidad de las atenciones. Así se tiene para el 2013, los montos por párvulo son superiores en los jardines propios de JUNJI en un 25% en sala cuna y en un 55% en los niveles medios, como se observa a continuación.

### **LAS INSTITUCIONES COBRAN DISTINTOS MONTOS PARA LAS MISMAS ATENCIONES**

**Cuadro N°3: Recursos por niño, según dependencia de educación inicial**

Nivel Educativo	\$ parvulo/mes 2013		Porcentaje
	VTF	JUNJI	JUNJI/VTF
Sala Cuna	151.060	188.677	25%
Nivel Medio	86.494	133.882	55%

Fuente: Red Primera Infancia: Agrupación de jardines VTF.

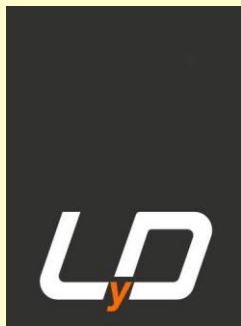
Estas consideraciones llevan a pensar que a futuro debiera avanzarse a la creación de una subvención por niño atendido para la educación inicial, similar a la que se otorga por el MINEDUC a los niños que asisten a kínder y prekínder y que sea diferenciada según el nivel atendido y características del niño (más recursos a niños más vulnerables). De este modo, se eliminarían las discriminaciones existentes, y así niños de igual condición social y en el mismo nivel educativo recibirían el mismo monto de recursos públicos para su atención.

### **CONCLUSIÓN**

Si bien llena un vacío en la situación actual, es de esperar que la futura institucionalidad de Educación Parvularia pueda avanzar en establecer reglas del juego, definir estándares y una estructura de financiamiento clara y estable para las organizaciones públicas y privadas que están colaborando en la atención de los niños, evitándose las discriminaciones que actualmente ocurren.

Los puntos planteados son relevantes al momento de considerar el compromiso presidencial 2014-2018, donde se ha establecido continuar aumentando la cobertura de educación inicial. ¿Será





LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)

Nº 1.171

15 de agosto 2014

ISSN 0717-1528

posible que esto pueda ser llevado adelante sin la colaboración de instituciones privadas o municipales como ha ocurrido hasta hoy?

---

<sup>i</sup> Mineduc, Estado del Arte de la Educación Parvularia, enero 2014, sobre CASEN 2011

<sup>ii</sup> Boletín No. 9365-04.

<sup>iii</sup> Arzola M.P. y Camhi R.; Educación Preescolar, evidencia y Desafíos para Chile Libertad y Desarrollo, Serie Informe No. 138, enero 2013

<sup>iv</sup> Bennet M., Paredes R., Habilidades Cognitivas y Educación Preescolar en Chile, Documento Escuela de Ingeniería PUC, marzo del 2014

<sup>v</sup> Bucarey A, (MIT), Ugarte Gabriel (Mineduc), Urzúa S. (Universidad de Maryland – EE UU), Febrero 2014

<sup>vi</sup> Sánchez, Rafael, Rojas, Eugenio and Zapata, Isidora, (2014), El Impacto de la Educación Temprana en el Mediano Plazo, Working Papers, Adolfo Ibáñez University, School of Government, [http://EconPapers.repec.org/RePEc:uai:wpaper:wp\\_032](http://EconPapers.repec.org/RePEc:uai:wpaper:wp_032).

<sup>vii</sup> <sup>vii</sup> Referencia dada por la Subsecretaría de Educación en el Congreso. Informe Comisión de Educación sobre Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, 14 de julio del 2014.