

Serie de Políticas Públicas UDP  
Documentos de Trabajo

UDP Public Policy Series  
Working Papers

N° 5

Marzo 2010

# **Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas**

Andrea Tokman

# Serie de Políticas Públicas UDP

## Documentos de Trabajo

### UDP Public Policy Series

#### Working Papers

Los Documentos de Trabajo de la Serie de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales (UDP) buscan dar a conocer los trabajos de investigación en políticas públicas de los académicos de la UDP, así como de investigadores y académicos de otras casas de estudios e instituciones vinculadas con el tema. Esta serie coordinada por el Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP tiene como objetivo enriquecer el debate sobre políticas públicas a partir de enfoques multidisciplinarios. Su divulgación apunta a contribuir al perfeccionamiento de estas políticas sobre la base del conocimiento empírico, teórico, histórico o comparado.

La publicación de los documentos de trabajo está sujeta a un juicio de pares, al cabo de un proceso ecuánime, ciego y objetivo. El Comité Editorial inicial de esta serie está integrado por Javier Couso (Facultad de Derecho), Gregory Elacqua (Centro de Políticas Comparadas en Educación), Rossana Castiglioni (Facultad de Historia y Ciencias Sociales), Alfredo Joignant (Instituto de Políticas Públicas Expansiva-UDP) y Rodrigo Montero (Facultad de Economía y Empresa), el cual se asegura de resguardar la calidad de las investigaciones publicadas. Tanto el contenido de los documentos como los análisis y conclusiones que de ellos se desprendan son de exclusiva responsabilidad de su o sus autores.

The *Public Policy Working Papers Series* of Universidad Diego Portales (UDP) promotes the work on public policies of scholars and practitioners from UDP and other universities and institutions that conduct research on this topic. This series, which is coordinated by Expansiva UDP Public Policy Institute, aims to inform and enrich the debate in public policies from multidisciplinary approaches. Its disclosure strives to contribute to the improvement of public policies on the basis of empirical, theoretical, historical and comparative knowledge.

All articles undergoes a peer review process after a fair, blinded and objective analysis. The initial Editorial Board of this series is joined by Javier Couso (Law School), Gregory Elacqua (Center for Comparative Political Education, CPCE), Rossana Castiglioni (Faculty of History and Social Sciences), Alfredo Joignant (Expansiva-UDP Public Policy Institute) and Rodrigo Montero (Faculty of Economics and Business), which guarantees the quality of the investigation. Both, the content of the documents and the analysis and conclusions that will emerge are responsibility of their author(s).

# **Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas**

Andrea Tokman\*

Investigadora

Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP

andrea.tokman@expansivaudp.cl

## **Resumen**

La cobertura de educación parvularia ha aumentado fuertemente en Chile, sin embargo, los avances en calidad son menos evidentes. Esto, en parte porque el énfasis de la política pública ha estado en la cantidad, pero también por la escasez de datos al respecto y la falta de una institucionalidad que separe los roles apropiada y coordinadamente.

Este diagnóstico es desarrollado por el presente documento para posteriormente realizar una serie de propuestas en torno a la modificación de la actual institucionalidad; la definición de estándares mínimos de calidad –únicos, obligatorios y apropiadamente fiscalizados-; y la eliminación de los aportes estatales directos a Junji e Integra, extendiendo el sistema de subvenciones escolares que ya rige en el segundo ciclo. También se ofrecen recomendaciones respecto de la mejora de docentes y directores, el pago de sala cuna en empresas de más de 19 trabajadoras, la extensión del postnatal y los requerimientos de datos que surgen como prioridad para mejorar la capacidad de diseñar políticas y de evaluar la efectividad de éstas.

## **Abstract**

Preschool education coverage has increased massively in Chile, but its progress is less evident, partly because the emphasis of public policy has been focused on quantity, but also because of the lack of data and the absence of an institutional framework capable to separate roles in an appropriate and coordinated way.

The present document develops this diagnosis and offers several proposals in order to: modify current institutions; define unique, mandatory and properly audited standards of quality; and suppress direct state contributions to Junji and Integra, extending the school voucher system that already applies in the second cycle. This paper also provides recommendations related to: the improvement of teachers and principals; the payment of nurseries in companies with more than 19 female workers; the extension of postnatal licence and data requirements that arise as a priority to improve the ability to design and evaluate policies and their effectiveness

\*Se agradece la valiosa asistencia de investigación de Jorge Rodríguez Osorio

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

*Cuenta Pública de la Presidenta Bachelet  
21 de mayo 2009.*

## **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. Para la Presidenta Bachelet éste ha sido un eje central desde su campaña presidencial y ha permanecido en la agenda durante todo su mandato. El aumento del gasto público dedicado a la protección del desarrollo en la primera infancia ha sido significativo. 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 quintuplicar de el número de salas cunas públicas en 4 años y la entrega de mayores fondos públicos para asegurar el acceso equitativo a los niveles pre-básicos de educación, a través de la subvención escolar universal y la subvención preferencial, son claras muestras del compromiso adquirido con este nivel de enseñanza.

Este compromiso con los niños menores de 6 años se ha traducido en políticas que han dado frutos: el gasto público en servicios para párvulos aumentó de 0.3% del PIB en 2005 a 0.5% en 2009; la educación parvularia pública ha pasado de servir al 3 y 17 por ciento de la población entre 0 y 2 años y 2 y 4 años, respectivamente, en 2006, para alcanzar al 12 y 22 por ciento en 2009; la cobertura en pre kínder aumentó de 33 a 46 por ciento y de 76 a 78 por ciento en kínder entre 2005 y 2008.

A pesar de estos avances todavía quedan espacios para mejorar, especialmente en equidad y calidad. Algunos grupos de niños permanecen con niveles bajos de cobertura y la calidad de los programas es desconocida y presumiblemente muy desigual. En la base de estas falencias se encuentra la no separación de las funciones de diseño, supervisión y provisión, constituyendo por ello el aspecto central de las propuestas de políticas. La carencia de información pública es también un problema que dificulta el buen diseño y ejecución y, especialmente, la supervisión y monitoreo, impidiendo asegurar niveles de calidad aceptables. Por último, algunos elementos específicos de la reglamentación en torno a los derechos de las madres con hijos pequeños llevan a resultados no deseados que podrían ser mejorados.

En lo que resta de este documento se describe el funcionamiento del sistema de educación y atención desde la primera infancia, comenzando por la institucionalidad vigente. En la tercera sección se recopila la información disponible para efectuar un diagnóstico del avance en cobertura, equidad y calidad, comparándolo luego con otros países. De esta revisión surgen elementos clave que determinan la escasez de datos relevantes, los que son explicitados en la sección IV, proponiendo además avenidas para mejorarlos. En base a los avances observados y a la institucionalidad vigente, la quinta sección presenta las conclusiones y propone cambios en las políticas públicas, las instituciones y las leyes/reglamentos, tendientes a enfrentar las deficiencias encontradas.

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

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

Niños estimulados y bien cuidados logran ventajas sustantivas, emocionales e intelectuales, las que inciden directamente en su desempeño futuro y en el de su entorno cercano. La educación temprana moldea su desarrollo y marca una diferencia en su experiencia de vida y en la de sus familias. Investigación médica reciente muestra al cerebro de los niños menores de un año como una gran esponja susceptible de ser moldeada por afecto y estimulación cognitiva, obteniéndose importantes efectos de largo plazo en el desarrollo psicosocial y la inteligencia (IQ). Esta plasticidad del cerebro se cerraría progresivamente después de los 3 años.<sup>1</sup>

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

Los padres se esfuerzan por entregarles a sus hijos el mejor cuidado y estímulo posible, sin embargo, en la medida en que sus capacidades económicas y culturales lo permitan accederán a distintos tipos de educación parvularia. Para ello tendrán que decidir haciendo una compleja evaluación de costos y beneficios.

La dificultad de la estimación de costos y beneficios se deriva de la interacción de múltiples factores, los que determinan el impacto en una amplia gama de resultados en períodos de tiempo extensos. Los factores determinantes se relacionan con las características individuales y de contexto (CI, apego, educación, ambiente familiar, ruralidad); con las alternativas de externalización del cuidado disponibles (calidad e intensidad de las distintas opciones de atención); y con resultados multidimensionales (psicológicos, cognitivos/intelectuales/académicos/laborales/de salud/nutricionales, entre otros),<sup>2</sup> en distintas etapas de la vida del niño/adolescente/adulto. El elemento de temporalidad de resultados genera una complejidad adicional en la decisión familiar, porque cuando se opta por una alternativa existe incertidumbre de los beneficios futuros que ésta traerá y porque los resultados dependerán de cómo el estímulo y la educación inicial interactúan con acciones, decisiones, programas e intervenciones futuras (por ejemplo, la calidad del colegio y la universidad a la que asistan).

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

Para comenzar, lo que está al alcance de la familia no siempre es de la calidad e intensidad óptima para el desarrollo de los párvulos. Familias de escasos recursos y en etapas tempranas de su vida tienen posibilidades limitadas de gasto en educación y cuidado 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, llevan incluso a los padres más cariñosos y preocupados a sub invertir en la educación temprana de sus niños.

Si los padres pudieran pedir prestado con cargo a sus mayores ingresos y los de su hijo, los recursos disponibles aumentarían y la decisión de inversión en educación parvularia cambiaría. En este sentido, el aporte del Estado a los niños de familias de bajos ingresos es una respuesta a la falla en el mercado de capitales que les impide financiar una inversión rentable.

---

<sup>1</sup> Heckman 2009.

<sup>2</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.

Incluso en ausencia del problema intertemporal de acceso a recursos, padres con buenas intenciones podrían no estar invirtiendo de la mejor manera posible en sus niños. La dificultad de comparar alternativas de cuidado por desconocimiento de lo que los menores necesitan para alcanzar su potencial, o por falta de información disponible que permita diferenciar su calidad, puede conducir a no aprovechar plenamente los recursos que invierten en sus hijos. El Estado en este caso tiene un papel en asesorar a los padres acerca de los elementos importantes a considerar entre los oferentes de servicios y en exigir la provisión de información relevante, oportuna y comprensible para los usuarios. Información que muchas veces es casi imposible de obtener: *¿Por ejemplo, cómo se miden las ganancias en autoestima?*

Por último, aun cuando sean capaces de 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 en el país como un todo. 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; reduciendo las demandas de apoyo público. 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.<sup>3</sup> La forma que debe adoptar no está predeterminada y el modelo a 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, a los 6 años de edad. Los niños entre 0 y 3 años son considerados parte del primer ciclo de educación parvularia y comprenden los niveles de sala cuna, medio menor y medio mayor. El segundo ciclo incluye a niños entre 4 y 6 años, en niveles denominados de transición, que corresponden a pre kínder y kínder. En términos administrativos, los dos ciclos operan aisladamente y se organizan institucionalmente de modo bastante distinto. Los roles normativo, de fiscalización, de financiamiento y de provisión de servicios, se asignan a distintas instituciones y siguen lógicas diferentes en cada uno de los ciclos de educación parvularia.

En términos generales, para la educación parvularia como un todo el responsable último de la política es el Ministerio de Educación (Mineduc) a través de la Unidad de Educación Parvularia, según la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado. En este ministerio radican los roles de diseño de política, la normativa legal, la fiscalización y supervisión, y el financiamiento.

La provisión del servicio de educación parvularia es coherente con el modelo mixto (público/privado) del resto del sistema educacional y, por lo tanto, está sujeta a las mismas

---

<sup>3</sup> Carneiro y Heckman, 2003.

críticas<sup>4</sup>. Mas allá de la ideología, éste 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 significativos 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.

Tanto en el primer como en el segundo ciclo hay financiamiento estatal en base a alumno atendido. Las condiciones y montos varían, pero el concepto de financiamiento vía subvención es el tipo de financiamiento predominante. 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 “votando con los pies” y 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: en primer lugar, la información sobre calidad no es pública. Además, los padres no están capacitados para diferenciar qué es lo que más aporta para el desarrollo adecuado de sus hijos (por ejemplo, saber distinguir entre capacidades de profesores y materiales didácticos). Por último, muchas veces no existe libertad de elección entre establecimientos, tanto por la selección que éstos realizan, como por la oferta de alternativas accesibles.

### *Segundo ciclo (4 a 6 años)*

El segundo ciclo se ha transformado progresivamente en un sub-ciclo de la educación escolarizada<sup>6</sup> atendiendo a más del 90% de la matrícula de niños de 4 a 6 años en pre kínder y kínder de colegios (gráfico II.1.). Dada la alta escolarización de este ciclo, este trabajo 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 en centros particulares. Estos centros siguen la institucionalidad que se describe para el primer ciclo.

---

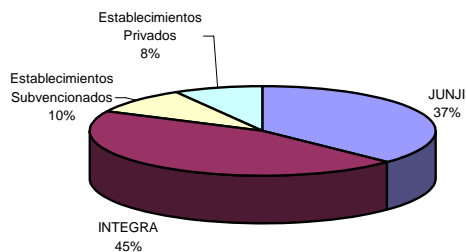
<sup>4</sup> En los extremos hay algunos que postulan que toda la educación debiera ser pública, mientras otros argumentan que los privados lo hacen más eficientemente por lo que los públicos debieran eliminarse.

<sup>5</sup> Un mayor costo de la provisión pública puede originarse por ineficiencias burocráticas y/o extracción de rentas producto de su poder monopólico, pero también puede resultar de la mejor calidad ofrecida o de responder de manera más adecuada 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 la mala calidad en su oferta la que es difícilmente observable por padres desinformados.

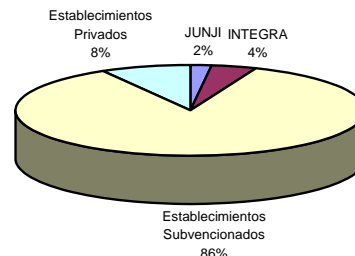
<sup>6</sup> Los niveles de transición, se están incorporando voluntariamente al sistema escolar (incentivados por la subvención y la demanda, debido a cambios en la mentalidad de los padres respecto a lo que les entrega el colegio). Un elemento que ha jugado en contra de esta escolarización se refiere a la extensión horaria, pues mientras Junji e Integra operan en algunos casos hasta las 7pm, la mayoría de los colegios no tienen extensión de horarios y, a lo más, en casos excepcionales, ofrecen atención hasta las 6pm.

## Gráfico II.1. Distribución de matrícula por dependencia y nivel, 2008

### Sala Cuna y Nivel Medio



### Nivel de Transición



Fuente: Elaboración propia basada en información de Mineduc, Junji e Integra.

Nota: Junji, incluye jardín clásico, propios y convenios. Integra, incluye propios y convenio.

Las principales diferencias entre el subciclo preescolar y el resto del sistema son 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-.

En este ciclo el diseño de la política y la normativa legal son de responsabilidad del Mineduc. El financiamiento se efectúa mediante la 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 entrega según la asistencia promedio de los últimos tres meses. La idoneidad de este modo de cálculo para estos niveles de enseñanza es discutible, dados los grados de inasistencia y la alta proporción de 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 básica y media. Las subvenciones adicionales que incorporan las diferencias de costos de educar a distintos niños y en diferentes contextos<sup>7</sup> no hacen distinción por nivel de enseñanza. La subvención preferencial (SEP) que entrega recursos adicionales a niños prioritarios<sup>8</sup> y los relaciona con rendimiento y planes de mejora,<sup>9</sup> sí hace distinción y paga más en

<sup>7</sup> Las modificaciones al DFL2 han incorporado paulatinamente subvenciones adicionales que incluyen ruralidad, zona, y apoyo pedagógico, entre otras. Se incluye, asimismo, una subvención anual para mantención y otras que corresponden a montos fijos por tamaño de matrícula y no por asistencia.

<sup>8</sup> Se clasifica como prioritarios a 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>9</sup> Desgraciadamente, la asociación con resultados es bastante general y relacionada con mediciones Simce que no capturan directamente la calidad de la educación preescolar impartida.

los niveles parvularios. Por ejemplo, en 2008 estos niveles recibían el triple que los de 7° y 8° básico (\$21.262 vs \$7.138).

### *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. Como se describe a continuación, hay roles desempeñados por más de una institución, lo que ocasiona potenciales problemas de eficiencia, duplicidad de esfuerzo y falta de homogeneidad. Hay otros roles que recaen en una misma institución con posibles conflictos de interés y problemas de incentivos. El modo de financiamiento también difiere. Dos instituciones, Junji<sup>10</sup> e Integra<sup>11</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 la Junji. Por un lado el Mineduc fija las condiciones mínimas para ser reconocidos por el Estado (detalladas más abajo en lo referente a personal, infraestructura y sanitaria), mientras que la 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, ya que la Junji es responsable tanto de la normativa como de la provisión.

En cuanto a los proveedores, este ciclo también tiene una mezcla entre privados y públicos. Dentro de los que reciben aportes estatales están la Junji y la fundación Integra. En ambos casos el financiamiento no está relacionado con la calidad de la oferta provista, ni con la cantidad de alumnos y sus características. 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 que en Integra. Este elemento se debe a que la primera sigue las normas públicas, mientras que la segunda -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>12</sup> En estos casos, el financiamiento que entregan se diferencia entre sí, pero consigue incorporar 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 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 la Junji. De acuerdo a su mandato, ella 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

---

<sup>10</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>11</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>12</sup> Estos son, establecimientos que en convenio con Junji e Integra que entregan el servicio de atención y educación parvularia. Estos pueden ser de administración municipal o de particulares. Este tipo de provisión por convenio o de administración delegada, ha tomado especial importancia en Junji, al ser este el modo elegido para lograr los aumentos de cobertura deseados (cerca de la mitad de la matrícula y el presupuesto). En Integra es una opción bastante menos usada (sólo 2 a 3% del presupuesto y matrícula anual).

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. Tampoco es adecuado que ésta fiscalice a otros proveedores, pues son su competencia.

El resto de las instituciones que no pertenecen a la Junji no están obligadas a ser fiscalizadas y empadronadas por ésta. La fiscalización es un proceso voluntario 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 (fundados en el decreto 181 del año 2005: proyecto educativo basado en las Bases Curriculares, coeficientes técnicos, idoneidad de personal, sostenedores y personal de apoyo, composición de personal, material didáctico, etc.); de infraestructura (sobre la base de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones: permisos, metraje); de salud e higiene (MINSAL DS 289/89), y jurídicos (propiedad del inmueble, sostenedor), entre otros. No incluyen elementos de procesos y resultados.

**Cuadro II.1. Coeficientes técnicos y requisitos de idoneidad de personal**

	Educador/niño	Técnico de párvulos/niño
Sala cuna (1)	1/40 (min dos grupos)	1/6
Nivel medio menor(1)	1/48 (min dos grupos)	1/12
Nivel medio mayor(2)	1/48	1/16
Nivel de Transición(2)	1/35	1/25
Segundo nivel de transición(2)	1/45	1/42
Grupos heterogeneos (3)	1/32	1/16

**Requisitos de idoneidad exigidos por la LOCE**

	Título	Otros
Directores Coordinadores	Educador de Párvulos	Docencia en aula >2 años Formación específica de dirección
Educador de Párvulos	Educador de Párvulos	
Técnico de Educación Parvularia de Nivel Superior	Título Profesional de Técnico en CFT o IP reconocido	
Técnico Educación Parvularia de Nivel Medio	Título de Técnico de centro de formación técnica reconocido	
Manipulador de alimentos	Licencia de educación media	Certificado vigente de salud compatible

Fuente: Elaborado en base al Decreto 188 de 2005 que modifica la Ley Montes y Ley Orgánica Constitucional de la Educación.

(1) Exigen una manipuladora de alimentos cada 40 niños. (2) Exigen una manipuladora de alimentos cada 70 niños. (3) Grupos conformados por párvulos entre los 2 y 5 años.

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 los 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.

El cuadro II.2. resume la institucionalidad vigente en el sistema preescolar, identificando los roles de diseño y normativa legal, fiscalización y supervisión, y provisión.

**Cuadro II.2. Institucionalidad**

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

Fuente: Elaboración propia.

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**” (CCC), 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. En todo caso 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.

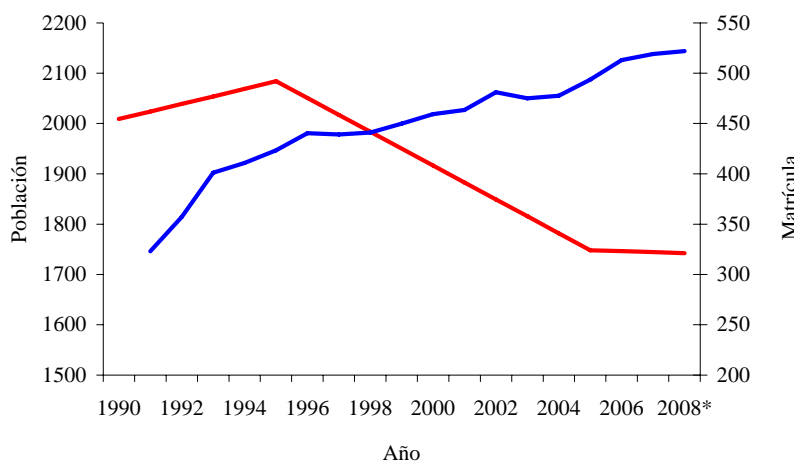
### **III. RADIOGRAFÍA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PARVULARIA**

Esta sección recorre los datos que permiten evaluar cómo estamos en temas de cobertura, equidad y calidad de la educación parvularia. Los datos disponibles son un gran obstáculo para un buen diagnóstico del estado del sistema, así como para un apropiado diseño de propuestas de políticas. La información de procesos y resultados es casi inexistente. La periodicidad de los datos disponibles en la Casen entrega información muy atrasada. Lo mismo ocurre con el rezago en los datos internacionales. La no transparencia, la falta de sistematización, la incomparabilidad en el tiempo y entre proveedores, son todos elementos que perjudican el análisis del sector. En ese sentido, se pide ser cautos en la interpretación de esta sección, pues si bien es lo más actual y completa posible dado los datos disponibles, no es el reflejo exacto del sistema al año 2009.

## Cobertura

Las políticas orientadas a lograr aumentar la cobertura de la educación parvularia han tenido logros impresionantes. El incremento en matrículas, junto con una población de niños en edad preescolar decreciente, logran más que duplicar la tasa de cobertura entre 1991 (16%) y 2008 (30%) (gráfico III.1). En término de niveles, estas mejoras llevan a tener un 9% de cobertura en sala cuna, 19% en niveles medios y 65% en niveles de transición (Informe de Presupuesto 2009).

**Gráfico III.1. Evolución de la Matrícula y Población Preescolar (0-6 años)**  
(miles de niños)



Fuente: Elaboración propia en base a archivos estadísticos y anuarios estadísticos.

Matrícula: municipales, particulares subvencionados, particulares no subvencionados, Junji e Integra.

(\*) Integra 2008 asume una tasa de crecimiento de matrícula de 2,7% (promedio 2002-2007).

Los descensos esperados en la población de niños menores de 6 años ya no serán tan rápidos como en la década 1995-2005. Esto implica que, desde 2005 en adelante, los aumentos de matriculados necesarios para un incremento equivalente de cobertura son mayores. Este es un tema importante, pues a medida que se han ido incorporando más niños al sistema, los menores que quedan son crecientemente más difíciles de captar. En otras palabras, todos los que querían asistir, pero no lo hacían por falta de disponibilidad de cupos, ya han sido alcanzados por la política de aumento de la oferta. Ahora hay que llegar a los ubicados en lugares más remotos y a los que tienen un prejuicio en contra o mayores exigencias respecto del sistema parvulario.

En todo caso, el grupo poblacional 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, etcétera. Todo esto contribuirá a la política de aumento de cobertura y calidad de la educación preescolar.

Además del factor demográfico, elementos de oferta y demanda inciden en el incremento de cobertura observado. Por el lado de la oferta, influyen la inversión en aumento de cupos y de programas que buscan incorporar a grupos de necesidades específicas (i.e. temporeras). 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.

En cuanto a la composición y necesidades de los hogares con niños menores de 6 años, el incremento en la tasa de participación laboral femenina (de 29% a 47% entre 1990 y 2006 para mujeres con hijos menores de 6 años), y en los hogares con jefatura femenina (de 13% a 24% entre 1990 y 2006) llevan a necesidades de cuidado externo crecientes. Lo mismo ocurre con el aumento en los hogares monoparentales (de 15% a 18% entre 1990 y 2006)<sup>13</sup>.

Por el lado de las creencias y la mentalidad, la preponderancia de la “no necesidad” y “poco aporte al desarrollo de los niños” como razones para no inscribirlos en parvularios, imponen la idea del predominio de disposición por sobre disponibilidad (“no hay matrícula/vacantes” + “no hay establecimiento cerca”) patente en el cuadro III.1. Sin embargo, esta no disposición ha descendido en el tiempo y se concentra cada vez más en padres de niños menores, lo que refuerza los aumentos de demanda antes mencionados (Ver anexo 2 para una discusión metodológica).

**Cuadro III.1: Porcentaje de respuestas de familias con hijos menores de 6 años que no llevan a su hijo(a) a un establecimiento educacional por ser muy pequeño o porque lo consideran innecesario ya que lo cuidan en el hogar**

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	88,3	83,0	80,2	74,2	70,1	59,0	79,9

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

Nota: 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”. Finalmente, para el resto de los años corresponde sólo a “No tiene edad suficiente”. Ver anexo 1 para más detalle.

En todo caso, a pesar de los esfuerzos de aumento de oferta focalizada y de la poca disposición a enviar a los niños a las salas cunas, todavía existía una demanda insatisfecha en 2006. Según la Casen, 12% y 8% de los niños menores de 5 años en los quintiles I y II de ingreso no asistían a educación parvularia por falta de disponibilidad<sup>14</sup> (de 0 a 2 años este porcentaje es algo menor, 7,6% y 4,9%). Según la encuesta de calidad de vida del Ministerio de Salud (Minsal), del mismo año, el 13% de los menores de 2 años que no asisten lo harían si tuvieran acceso. Para acoger esta demanda insatisfecha, se necesitaba aumentar en casi 50% la oferta de cupos disponibles en salas cunas públicas en 2006. En la misma línea, la Junji requeriría un incremento de 27% de los cupos disponibles en 2007 para atender a todos los que estaban en sus listas de espera.

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 en educación preescolar, sólo un 11% de los menores de 2 años estaban inscritos en salas cunas (gráfico III.2). Sin embargo, a pesar de esta natural diferenciación por edades, todos los tramos de edad muestran aumentos de

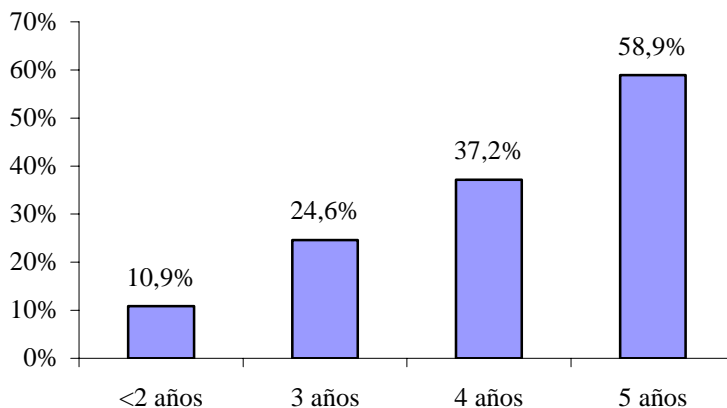
<sup>13</sup> Elaboración propia de datos en base a encuesta Casen.

<sup>14</sup> Suma de no hay vacantes, no existe un centro cercano, no hay locomoción y dificultad económica.

cobertura, incluidos los menores de dos años que pasan de 2% en 1990 a 11% en 2006 (gráfico III.3).<sup>15</sup>

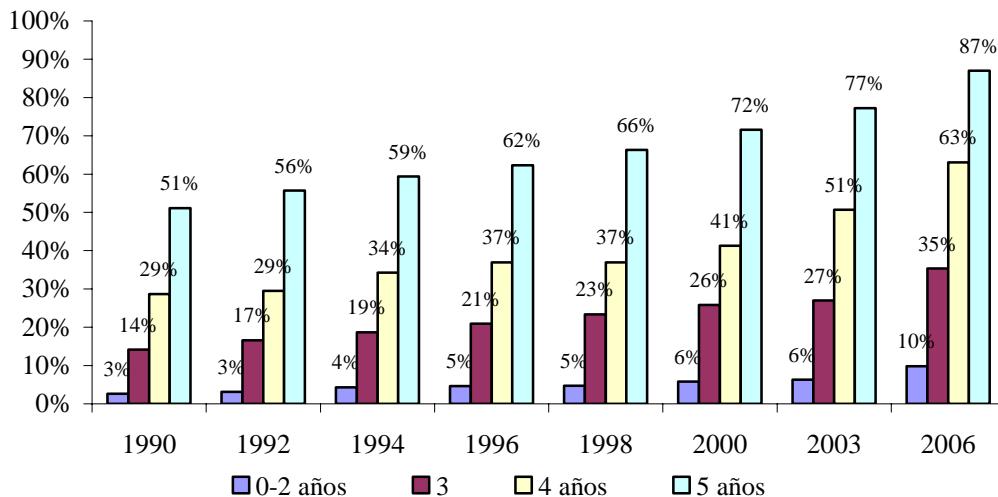
Dada la diferencia por edades en las razones para no matricular, las políticas para aumentar la cobertura de los más pequeños deberían considerar sus determinantes culturales y subjetivas, centrándose no sólo en alzas de oferta. Así, para este grupo etáreo, es una herramienta fundamental la estrategia informacional sobre la calidad y sobre los beneficios de la educación ofrecida.

**Gráfico III.2 Tasa cobertura por edades: 2007**



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

**Gráfico III.3. Tasa de Matrícula Preescolar por Edades**

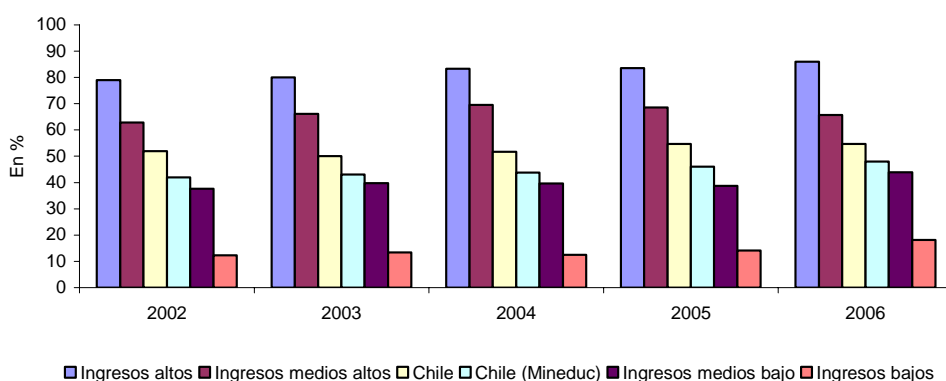


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN, de cada año.

<sup>15</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.

A pesar de los importantes avances en cobertura, éstos no han sido suficientes. Los niveles alcanzados están todavía lejos de lo registrado en países desarrollados. Chile se ubica significativamente por debajo del promedio de las naciones de la OECD, y entre países de ingresos medio alto y medio bajo<sup>16</sup> (gráficos III.4). En todo caso, el panorama es más complejo de analizar cuando no hay claridad sobre si la estrategia hacia el aumento de la cobertura en todos los niveles es la que debiéramos seguir. Por ejemplo, llama la atención países desarrollados con altos niveles de competitividad internacional y desempeño destacado en pruebas de conocimiento, como Suiza y Corea, que se ubican en niveles de cobertura inferiores al promedio OECD. Reflejando que en esos casos la cobertura no universal es consecuencia probable 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.

**Gráfico III.5. Tasa de cobertura (%) para niños entre 3 y 6 años**



Fuente: UNESCO, [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org) (2009). Nota: Se usa el criterio del Banco Mundial para la clasificación de países. La columna Chile (Mineduc) usa los datos oficiales de MINEDUC y las proyecciones de población de INE/CELADE.

## **Equidad**

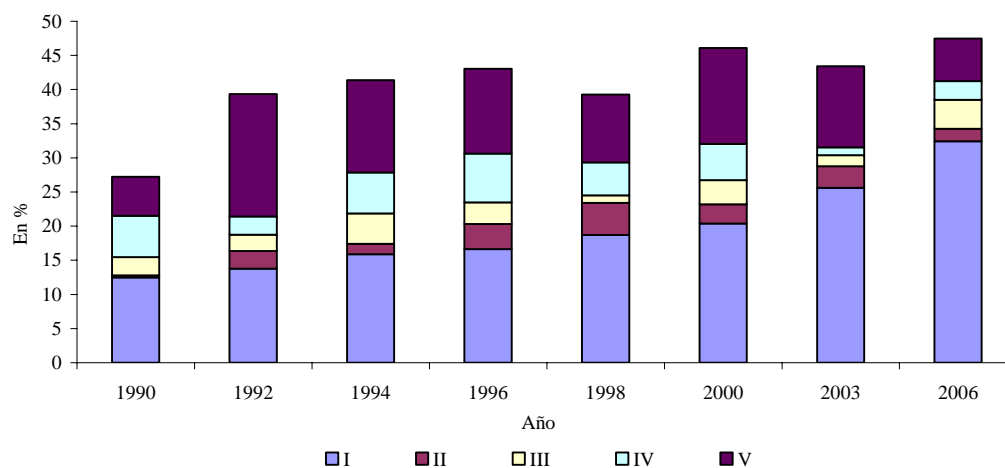
Los avances en cobertura han venido de la mano de mejoras en equidad. Sin embargo, las inequidades en acceso aún persisten (Gráfico III.6). Además, si bien se ha avanzado en la misión de cubrir a los primeros dos quintiles de ingreso, se encuentra que todavía en 2006 cerca del 60% de los niños en esos quintiles no asistían a educación parvularia (mejor que el 83% de 1990, pero todavía bastante bajo).

Los establecimientos públicos tienen su foco puesto en los niños vulnerables y los aumentos de inversión pública debieran estarse traduciendo en mejoras de equidad que no podemos observar por no contar con datos más recientes. A modo de ejemplo, en 2006 los establecimientos municipales y Junji atendían a más de la mitad de los niños matriculados que

<sup>16</sup> La tasa de matrícula en estos casos se calcula en base al ISCED (International Standard Classification of Education). La educación preescolar considera niños de a lo menos 3 años de edad, hasta la entrada a la educación primaria. El criterio es flexible, pues la entrada a la educación parvularia 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).

provenían del primer y segundo quintil (cuadro III.2). Cerca del 60% de las madres atendidas en establecimientos públicos estaban trabajando, estudiando o buscando trabajo (cuadro III.3).

**Gráfico III.6. Evolución de la tasa de cobertura parvularia por quintil de ingreso autónomo per cápita**



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

**Cuadro III.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: % Total	5,5	12,9	55,9	6,5	3,6	15,0
	Por quintil: % Total	8,8	26,3	53,3	9,0	2,6	100
Total	Por dependencia: % Total	100	100	100	100	100	100
	Por quintil: % Total	24,1	30,4	14,3	20,7	10,6	100

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006.

Nota: 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 III.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.

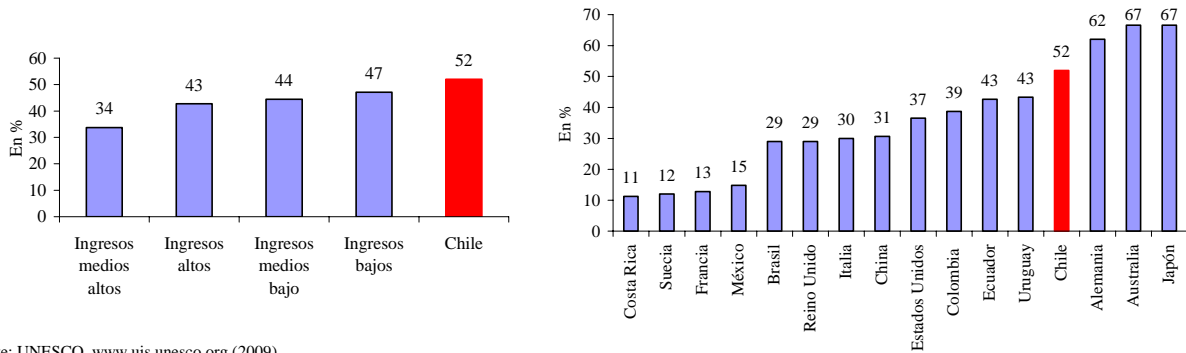
Nota: Público incluye establecimientos municipales, Junji e Integra (propios y de administración delegada).

Esta focalización del gasto público lleva a una segmentación de la educación parvularia que debiera producir un debate como el que ha existido en los otros niveles de enseñanza. Las respuestas en esos niveles han ido de la mano de buscar mecanismos para evitar la selección de alumnos por parte de establecimientos privados subvencionados (en este caso serían los colegios, pero también los centros de administración delegada) y adiciones a las subvenciones universales por incorporar a niños de entornos más vulnerables.

#### *Composición público/privada*

La composición de la matrícula entre establecimientos públicos y privados es difusa por la mezcla entre financiamiento y provisión. 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. 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 III.7). Sin embargo, esto no refleja el hecho que más del 90% de los párvulos en el año 2008 recibían alguna forma de financiamiento público (directo o vía subvención).

**Gráfico III.7. Niños 3-6 años matriculados en establecimientos privados en relación al total de matrícula (2006)**



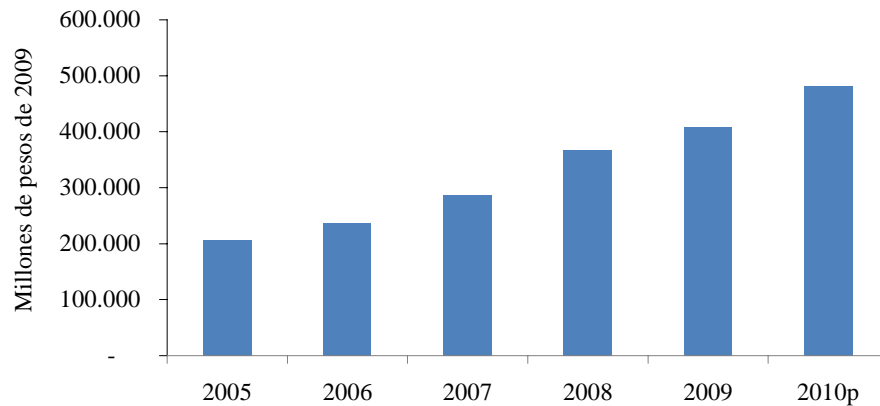
Fuente: UNESCO, [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org) (2009).

Nota: Se entiende como privado el establecimiento que no percibe financiamiento estatal.

## Gasto

Las autoridades han puesto la plata donde pusieron las palabras. Efectivamente, el discurso de 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, consecuente también con los aumentos de gasto en educación en todos los niveles (gráfico III.8). En 2008 el 9% del gasto público total en educación se destinaba a educación parvularia (gráfico III.9), lo que representa un 0.5% del PIB (cifra que al 2006 era tan sólo el 0.3%).

**Gráfico III.8. Gasto público en educación parvularia**



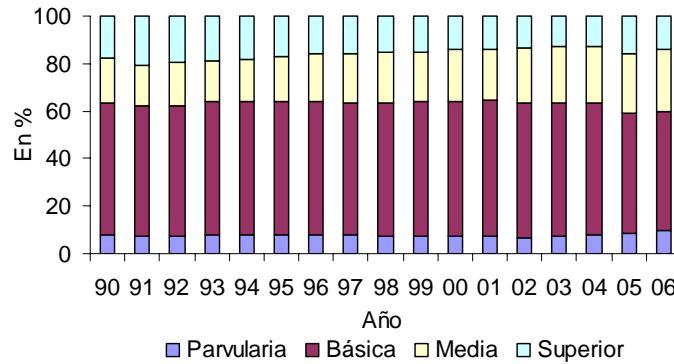
Fuente: Dirección de Presupuestos.

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-kinder y kinder y Programa de Alimentación escolar (PAE) para establecimientos subvencionados.

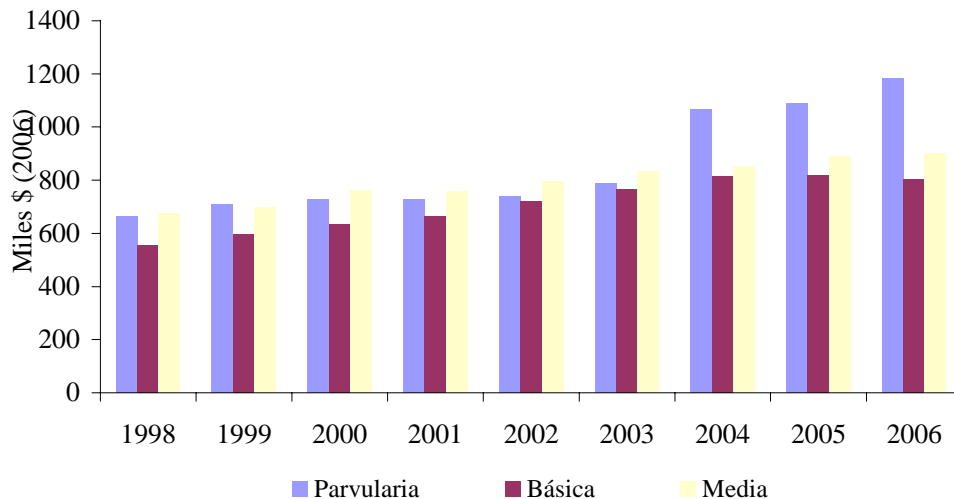
**Gráfico III.9. Gasto público en educación**  
(Distribución porcentual por nivel de enseñanza)



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

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 III.10). Dentro de los ítemes de gasto público, los mayores aumentos se encuentran en el presupuesto asignado a Junji, lo que es consistente con el objetivo de incrementar las salas cunas que se impuso la administración del gobierno de Bachelet.<sup>17</sup>

**Gráfico III.10. Gasto público en educación por alumno**



Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de la Educación en Chile (2006).

Nota: 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.

El aumento generalizado en gasto por alumno, tiene una descomposición por tipo de proveedor que merece mayor atención (cuadro III.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. La tendencia en costos por estudiante es también distinta. Sólo en los de administración delegada hay una reducción de costos por alumno.

<sup>17</sup> Según datos de la dirección de presupuestos.

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 serían comparables entre sí. En todo caso, como representan una proporción muy pequeña de la matrícula, lo obviamos en esta discusión. En términos comparativos con Junji, Integra tiene un menor costo por alumno.

La causa de las diferencias de costos entre Junji e Integra y entre centros directos y de administración delegada, no es distinguible con la información disponible. La falta de indicadores de calidad impide saber si son servicios homogéneos, además los datos de Integra incluyen sala cuna y jardín infantil, mientras que los de la Junji sólo incluyen jardín infantil. Un elemento que se sabe incide en diferenciales de costo y que probablemente apunta a diferencias de calidad, es la mayor profesionalización del personal en Junji (medido como la proporción de docentes por técnicos o docentes por alumno).

#### Cuadro III.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

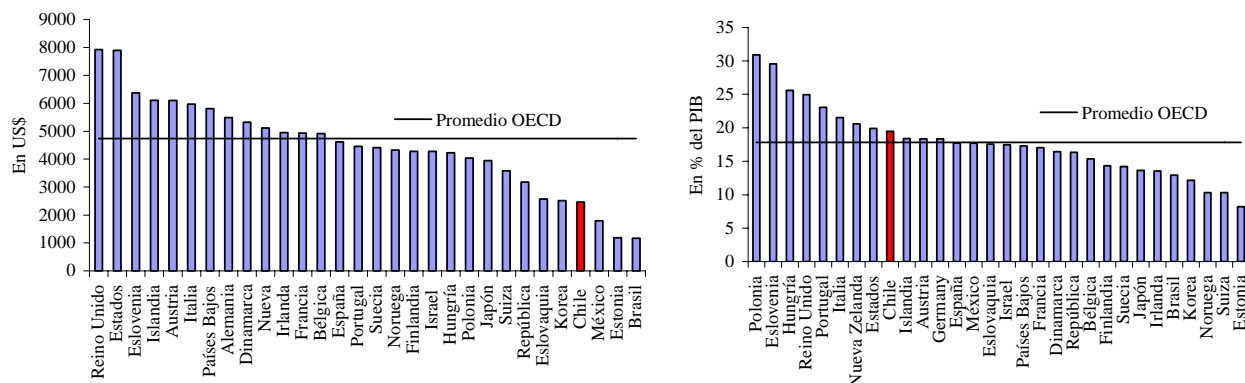
Fuente: Evaluación Comprehensiva del Gasto Programa Preescolar, JUNJI e INTEGRA – Informe Final JUNIO 2008.

Un tema que llama la atención es que hay evidencia de que en la Junji el pago por alumno a centros de administración delegada es el doble que lo pagado por Integra<sup>18</sup>. Es decir, se están asignando recursos públicos por alumno de modo diferenciado según la institución que los recibe, elemento que no parece apropiado.

A pesar del aumento del gasto por alumno, todavía estamos muy por debajo de lo invertido en países de la OECD, aunque ajustando por PIB per cápita nos encontramos en un nivel bastante más alto (gráfico III.11). Si bien estas cifras son al año 2005, los datos recién expuestos muestran que estamos bajo los US\$2.000 y, por lo tanto, bastante más lejos de los US\$4.500 del promedio OECD.

<sup>18</sup> Esto explica porque la mayor parte de la oferta privada en administración delegada es Junji y no Integra. También contribuye el que la campaña de aumento de cupos de Junji haya definido su estrategia en torno a la administración delegada.

**Gráfico III.11. Gasto total en educación parvularia por estudiante**  
(US\$ convertidos a PPP) (% del PIB)



Fuente: Education at a Glance 2007: OECD Indicators.  
Nota: El dato para Chile es del año 2005.

### Calidad

Los avances documentados en cobertura permiten volcar la atención hacia reformas de “segunda generación”. Es decir, preocuparse de que los recursos públicos invertidos en educación parvularia se ocupen eficientemente. La intuición indica que no basta con aumentar la cantidad de cupos si éstos son de mala calidad. La literatura internacional apoya al instinto. Las impresionantes tasas de retorno que han motivado la ola de políticas pro educación parvularia 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.

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 y sobresale en la comparación internacional. Sin embargo, tal como se mencionó previamente en torno a la comparación internacional de tasas de cobertura por tramos de edad, 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. Es decir, el nivel deseado de cobertura para niños más pequeños es algo bastante más discutible y obedece a decisiones de una estrategia educacional a nivel país que todavía no hemos tomado y que muy probablemente no será alcanzar el 100% de matriculados para ese tramo de edad<sup>19</sup>. 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, y que la literatura que demuestra los grandes beneficios de la educación parvularia resalta la importancia de la calidad para lograr impactos positivos en los niños.

Dado lo anterior, el énfasis en calidad debe ser un tema prioritario de la agenda. Los esfuerzos hasta ahora no parecen haber rendido muchos frutos y es este el momento de tomar decisiones en torno a lograr asegurar una calidad mínima de atención parvularia. Esta no será una tarea fácil, habrá que acotar lo que entendemos por calidad y qué es lo realmente importante para

<sup>19</sup> Suiza y Corea sirven para ilustrar países que han decidido tener baja cobertura en niños menores de 3 años, pero que son altamente productivos.

el resultado final en los niños, y habrá que hacer frente a un fuerte rechazo del profesorado hacia las mediciones de desempeño de los niños. Entraré con mayor detalle a ambos temas a continuación.

Para ordenar la discusión se puede pensar en calidad o eficiencia en la estructura, los procesos y los resultados de la educación parvularia. Dentro de la estructura se consideran los conceptos más institucionales de organización del sistema, requisitos de operación, insumos, profesores, etcétera. En procesos, se piensa en el trabajo de aula y en la planificación, así como también en las relaciones con el medio, padres y otros. Por resultados se entienden las medidas que apuntan a observar los avances en el desarrollo integral del párvulo las 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>20</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 hacen poco informativas de la calidad de la educación parvularia. Si bien las Bases explicitan fundamentos y objetivos de aprendizaje de niños desde los 85 días de vida hasta su entrada a la enseñanza básica, 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, guiando la programación del trabajo en aula y la evaluación de los alumnos. No obstante, estos estándares y Mapas de Progreso -incluso la más reciente introducción de pautas de evaluación-<sup>21</sup> no han podido lograr un impacto en el trabajo de aula marginal debido a su carácter optativo y a la no existencia de elementos que incentiven su adopción.

Los requisitos para el reconocimiento oficial exigen un programa educativo que adopte las Bases como referente. Sin embargo, dicha referencia puede ser muy flexible y vaga. Además, las capacidades e incentivos para revisar los programas y su concordancia con las bases son cuestionables en el caso de la 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. Es ahí donde hay mayor información disponible. Como ya se mencionó, el que este reconocimiento oficial no sea restrictivo para operar y que la fiscalización sea voluntaria y efectuada por un agente con múltiples roles, hace que estos elementos de estructura no estén debidamente documentados y en su mayoría no sean acatados. Más aún, muchos de los requisitos son poco exigentes para estándares internacionales<sup>22</sup>.

---

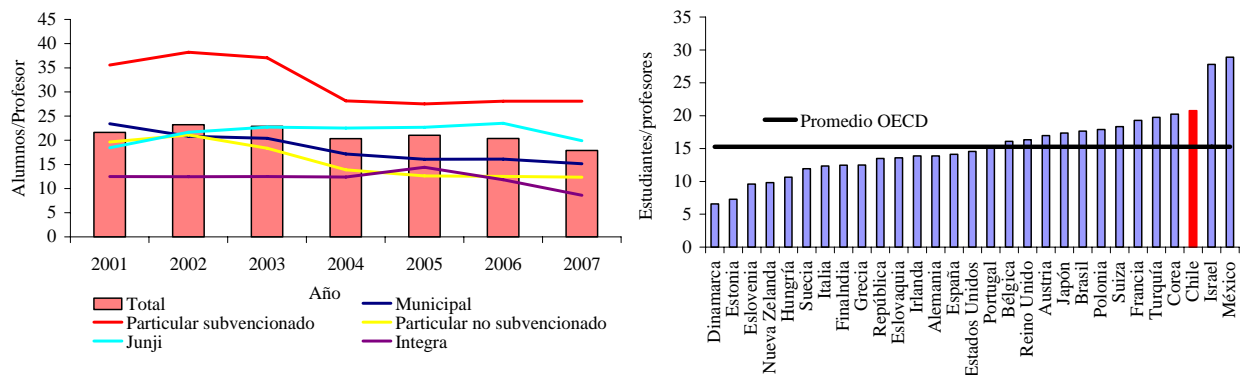
<sup>20</sup> La encuesta longitudinal docente permite una aproximación a calidad de procesos percibidos por los docentes en el año 2005. Los docentes parvularios de establecimientos particulares no subvencionados reportan tener mejor ambiente laboral, infraestructura, recursos y participación en decisiones 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.

<sup>21</sup> Disponible en la página del Mineduc desde marzo de 2009, aunque con muy poca difusión. Nuevamente, los actores clave entrevistados (directores de fundación de la infancia, jardines Integra, junaeb, vitamina y académicos de área) estaban en total desconocimiento de dichas pautas en junio del 2009, lo que indica que a pesar de su potencial utilidad, su aplicación al aula es mínima.

<sup>22</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

A pesar de no cumplir con la normativa, hay que reconocer que han habido disminuciones en la cantidad de alumnos por docente en todos los tipos de establecimientos, aunque permanece especialmente alta en los establecimientos subvencionados. En la comparación internacional, en tanto, se observa que a pesar de estas disminuciones los coeficientes son todavía relativamente altos (gráfico III.12).

Gráfico III.12. Razón estudiantes/profesores promedio en instituciones parvularias



Fuente: El gráfico de Chile fue elaborado con información de Mineduc. El gráfico internacional con Education at a Glance: OECD Indicators (2007). Los datos son para 2005.  
Nota: La dotación de docentes para el año 2007 de Junji se obtiene a partir del Balance de Gestión Integral de ese mismo año (Dipres). Para el resto de los años, se incorpora información de educadores y auxiliares.

Otro elemento interesante de destacar es la razón entre distintos tipos de trabajadores en establecimientos parvularios y la matrícula. De hecho la normativa del DS181 indica la proporción deseable de profesionales y técnicos para distintos niveles de enseñanza: 20 a 25% de educadoras y 80 a 75% de técnicos. En base a datos disponibles de Integra y la Junji se aprecia que la profesionalización de la dotación de la Junji es significativamente mayor, lo que puede incidir en los costos y en la calidad (cuadro III.5).

Cuadro III.5. Tasas alumno a adulto en jardines Junji e Integra de administración directa

Indicador	Junji	Integra
Matrícula	91.379	63.471
Nº jardines	1.258	884
Tamaño promedio jardín	73	73
Directoras	355	784
Educadoras	1.209	530
Técnicos	3.858	5.324
Alumno/director	257	81
Alumno/educador	76	120
Alumno/tecnico	24	12

Fuente: Mineduc 2008.

Nota: 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.

## Recursos humanos

Además de la personalización de la educación (medida por coeficientes técnicos), es muy importante la calidad de los educadores y técnicos. Ahora bien, *calidad* es nuevamente una palabra

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.

muy difusa y engloba múltiples dimensiones: vocación, educación inicial, conocimientos teóricos y prácticos, capacitación continua, relación con niños, padres, colegas, directores, incentivos (salarios y carrera profesional), 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. Ello ha significado que Chile se ubique entre los países con mayor proporción de profesionales de educación en la enseñanza parvularia. Sin embargo, existe una gran diversidad de programas profesionales y técnicos en párvulos, con currículums no regulados, escasamente vinculados a las necesidades del sistema escolar. Afortunadamente, avances en la acreditación de las carreras de pedagogía establecida en forma obligatoria por la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2006), permiten tener una visión más clara de estas deficiencias y proporcionan información valiosa a postulantes de carreras docentes, como también a directores y apoderados. El resultado del proceso de acreditación más reciente es ilustrativo: sólo 11 de las 92 carreras en Educación Temprana están acreditadas en 2008.<sup>23</sup>

Parte de las deficiencias en la formación inicial docente tienen relación con la baja calidad de los postulantes a carreras de educación parvularia. En general, los alumnos provienen de familias de escasos recursos, con reducidos niveles culturales y sociales y con muy bajos resultados en la PSU (cuadro III.6). Ello limita el trabajo de las escuelas formadoras, pues gran parte del tiempo se dedica a nivelar a los postulantes<sup>24</sup>.

**Cuadro III.6. Puntaje PSU de corte por carrera en 2008**  
(puntaje último matriculado)

<b>Carrera</b>	<b>Puntaje</b>
<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).

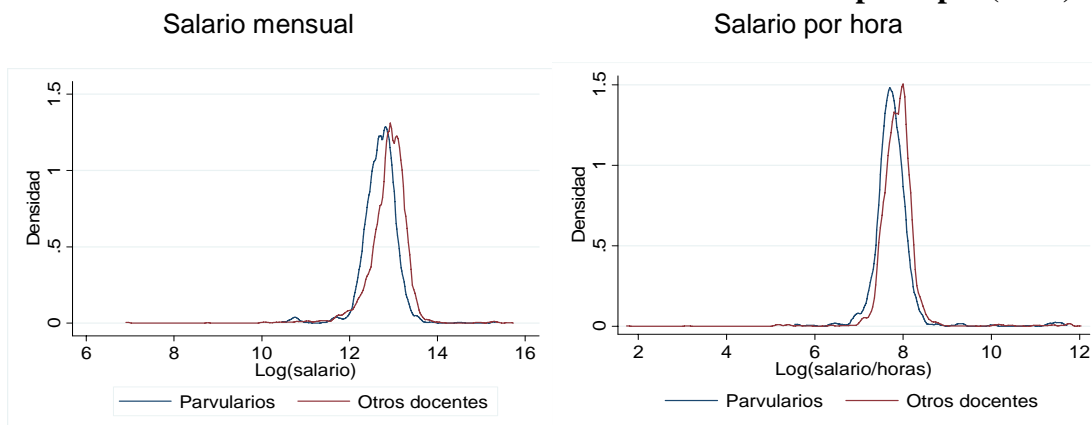
Los salarios, su nivel absoluto y relativo, así como su trayectoria en la carrera docente, son fundamentales para incentivar la entrada de mejores estudiantes a las carreras y la mantención de los buenos profesores en la docencia. En términos comparativos con otros docentes no parvularios, la distribución de ingresos del docente parvulario de aula está levemente corrida hacia la izquierda, reflejando concentraciones en niveles de ingreso menores (gráfico III.13)<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> De acuerdo con el sitio 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) registran 11 carreras acreditadas (fin del proceso de 2008) y 42 en proceso de postulación.

<sup>24</sup> En todo caso es interesante notar que al año 2005 los docentes que trabajaban con párvulos tenían una alta correspondencia entre la carrera deseada al finalizar la educación secundaria y la carrera efectivamente estudiada y el porcentaje que postuló a la carrera en primera opción también es mayor que en otros docentes.

<sup>25</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%.

### Gráfico III.13. Salario de docentes de aula en establecimiento principal (2005)



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

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

Por dependencia administrativa, el salario en establecimientos particulares subvencionados es menor que el de establecimientos municipales, al igual que en otros ciclos educativos. Establecimientos privados, en tanto, pagan el doble que los subvencionados (cuadro III.7).

### Cuadro III.7. Salario por hora docentes de aula en establecimiento principal (2005)

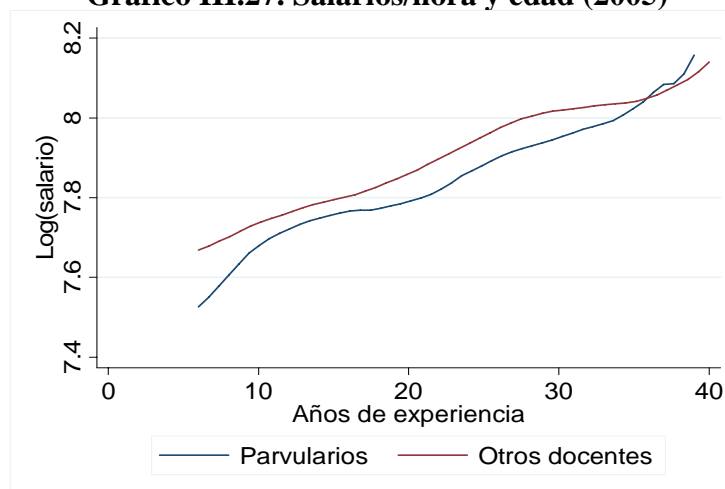
Establecimiento	Estadístico	Parvularios	Otros docentes	Total
Municipal	<i>Media (\$ 2005)</i>	2.967,6	3.433,4	3.397,8
	<i>Mediana (\$ 2005)</i>	2.296,3	2.777,8	2.748,5
	<i>S.D. (\$ 2005)</i>	6.741,5	8.163,2	8.063,5
Particular subvencionado	<i>Media (\$ 2005)</i>	2.391,9	2.902,2	2.858,7
	<i>Mediana (\$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

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

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 (gráfico III.14). La falta de oportunidades para lograr buenos ingresos, reflejada en esa falta de pendiente, es un eje central de la discusión de calidad en otros ciclos educativos y dada su similitud, debiera ser medular también en preescolar. Asimismo, la dispersión

de los salarios por hora es también acotada. Eso indica que los buenos docentes están mal pagados porque siendo los salarios prácticamente parejos, el techo de las remuneraciones resulta muy bajo, lejos de lo que obtienen, por ejemplo, buenos ingenieros o abogados.

**Gráfico III.27. Salarios/hora y edad (2005)**



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

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

En coincidencia con lo observado previamente y a nivel de percepción, el tema de proyección salarial es importante. Cuando se preguntan 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 III.8). Dos respuestas altamente relacionadas con la valoración de mercado respecto de su profesión, lo cual es reflejo de las pocas oportunidades de incrementos salariales a lo largo del ciclo de vida.

**Cuadro III.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
Violencia 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.

Otro tema a considerar es que, en el caso de niveles parvularios, los docentes de aula son en su mayoría técnicos en educación parvularia. Los datos de la encuesta longitudinal docente no permiten diferenciar entre estos dos tipos de profesores, sin embargo, usando los datos de escolaridad de la encuesta Casen 2006, es posible distinguir docentes con estudios técnicos y aquellos con formación universitaria (cuadro III.9). El diferencial de salarios computado entre docentes y técnicos en párvulo es significativamente mayor que la distinción encontrada en enseñanza básica. Así, la distribución comentada anteriormente puede estar sesgada por incorporar a técnicos con menor capital humano.

**Cuadro III.9. Salario, horas trabajadas y edad por tipo de trabajador (2006)**

Tipo de trabajador	Promedios			
	Ingreso (\$) 2006)	Horas trabajadas	Salario/Hora (\$) 2006)	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).

Nota: Distinguimos como "técnicos" a 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 III.10. Salarios por tipo de docente**  
(\$ año 2005)

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

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

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. En Chile, 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 III.10)-. Los sueldos máximos a los que acceden tanto profesores como directores son prácticamente iguales, desconociendo la mayor responsabilidad, cargas de trabajo y la 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, sin embargo, los datos no son públicos y no sirven para comparar entre instituciones, en este sentido no son útiles para discriminar entre ellas.

La mayor parte de los datos de resultados recogidos en Chile se recolectan en el contexto de algún estudio específico y no forman parte de la base de datos disponibles para investigación. Además, por lo general, 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 puntúa fuertemente que no todos los programas aportan en igual medida.

En general, los estudios en Chile consideran tres dimensiones de resultados. Esta sección menciona cuales son y los principales trabajos que las investigan. En el anexo 4 hay una descripción de muchos otros estudios que no se encuentran mencionados aquí.

La primera dimensión de resultados que se analiza es nutricional, en donde se revela el creciente problema de obesidad en los párvulos y donde se identifican los patrones en los estados durante el año escolar (Junji (2008) y Kain, Lera, Rojas, Uauy D. (2007)).

La segunda dimensión analizada es el desarrollo cognitivo y socioemocional. Tanto el estudio Cedeo (1997) y el Mineduc (1998) concluyen que un año de educación parvularia produce efectos significativos en el puntaje cognitivo e indicadores de adaptación socioemocional, especialmente en niños que comienzan con indicadores deficitarios. El progreso no es tan claro para niños que empiezan con un desarrollo normal y la diferencia en el desarrollo cognitivo no es estadísticamente distinta a la observada en menores sin cuidado infantil externo al hogar, excepto en zonas rurales. Por otro lado, la adaptación socioemocional sí muestra mejorías significativas en niños que asisten a cuidado infantil, aunque sólo en el corto plazo (primera medición luego de un año).

La tercera dimensión de resultados que se estudia en la literatura chilena es la de resultados cognitivos ex post. Para ello se usan diferencias de puntajes Simce entre niños que asistieron a preescolar y quienes no lo hicieron (Eyzaguirre, B. y Le Foulon, C. (2001)), o mediciones *ad-hoc* de rendimiento en matemática y lenguaje en 2° básico (Cedeo). El análisis incondicional muestra un efecto positivo, aunque moderado, de la asistencia a preescolar. Cuando se controla por efectos anexos, la magnitud, aunque significativa, resulta bastante baja e incluso negativa en pre kínder. Una evidencia alternativa la presenta Contreras, Herrera y Leyton (2007), usando la encuesta SIMCE del año 2001, para segundos medios. Allí, el efecto encontrado es de alrededor de 20% de

desviación estándar. Sin embargo, su resultado es demasiado sensible a la especificación en su modelamiento,<sup>26</sup> lo cual revela la baja calidad de los datos los que no permiten un adecuado aislamiento exógeno del problema a considerar.

Existen dos herramientas de potencial uso investigativo, pero que en la actualidad no están condicionadas para ello. Gesparvu de Junji e Infopárvulos de Mineduc. En Gesparvu se reúne información de periodicidad mensual acerca de algunas dimensiones del desarrollo de los párvulos. Principalmente, son variables de tipo nutricional, aunque también es posible inferir aspectos socioeconómicos (cuadro III.11).<sup>27</sup> El gran atractivo es que reúne sistemáticamente datos longitudinales de alta frecuencia, algunos de los cuales ya han sido usados en estudios Kain et al (2007) y Junji (2008).<sup>28</sup>

**Cuadro III.11. Variables reunidas en Gesparvu**

Día, mes y año*	Código de prevención de salud
Código del establecimiento*	Semanas de gestación
Run párvulo*	Si párvulo fue prematuro o no
Peso*	Peso al nacer
Talla*	Talla al nacer
Indicador peso estatura*	Indicador si párvulo fue sano al nace
Niños Chile Solidario*	Indicador discapacidad visión
Suma días asistidos*	Indicador discapacidad audición
Suma días matriculados*	Indicador motricidad
Extensión horaria*	Indicador discapacidad intelectual
Sexo	Indica si párvulo es antiguo en Junji
Año, mes de ingreso a Junji	Indica si es hijo de funcionario
Permanencia en el jardín (está o no)	Indica puntaje de postulación, FPS
Correlativo del grupo párvulo	Run encargado
Código grupo étnico	Indicador graves alteraciones de rel. y com.
fecha último control	Indicador de transtorno de com. Oral
Diagnóstico nutricional	Indicador lactancia materna

Fuente: Información proporcionada por Junji.  
Nota: \* Variables que se actualizan mensualmente.

Por su parte, Infoescuela, está dirigido a asistir a padres y apoderados en el proceso de selección de establecimientos (cuadro III.12). Lamentablemente, aun cuando la información está disponible por colegio, no existe una base de datos que reúna todas estas variables para una evaluación más sistemática. Además, los jardines y las salas cunas para los cuales se tiene información son aquellos reconocidos oficialmente e, incluso en ellos, la información no está completa.

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,

<sup>26</sup> En particular, las magnitudes cambian sustancialmente si se utiliza el *matching nearest neighbour* o *kernel matching* usando el *propensity score*.

<sup>27</sup> Se agradece la asistencia de María José Becerra, Jefe de Sección Estudios y Estadísticas de Junji en este punto.

<sup>28</sup> 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/>

etcétera). Son estos los que generalmente han estado detrás de la gran rentabilidad asociada a las políticas en la primera infancia y forman parte de los datos que debiésemos buscar recolectar en el futuro cercano.

**Cuadro III.12. Variables Infoescuela e Infopárvulo.**

Dependencia	Costo de matrícula y otros	Asignación de alimentación
Matrícula y vacantes	Promedio puntaje Simce	Infraestructura
Clasificación Ley SEP	Promedio PSU	Inversión JEC
Dotación docentes	% de aprobación	Textos, CRA
Características docentes	Resultados de la evaluación docente	Ley SEP
Asignaciones individuales por desempeño	Ayudas estudiantiles, becas, cobertura y tipos de beneficios	Pase escolar
N° alumnos prioritarios	% de reprobados	Útiles escolares
Financiamiento, subvenciones recibidas	% de retiros	Características instalaciones tecnológicas
Tipo de enseñanza	Becas	Apoyos para el mejoramiento propio y en colaboración con otras instituciones

Fuente: <http://www.infoescuela.cl/> , <http://www.infoescuela.cl/> (2009). Nota: No todas las variables están disponibles para preescolares debido a falta de información por cada colegio (lo que ocurre frecuentemente) o simplemente porque la variable no aplica para tal nivel de enseñanza o según el tipo de institución. El cuadro muestra la cantidad potencial de datos.

#### IV. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN

El estudio del estado de la educación parvularia antes descrito pone de manifiesto la falta de datos confiables, oportunos y útiles, lo que inhibe un diagnóstico certero que permita iluminar la creación de un adecuado diseño de políticas y una eficiente implementación. Dentro de las falencias de datos más importantes destaca la falta de información de procesos y resultados. Para perfeccionar la educación parvularia es necesario conocer mejor lo que ocurre dentro de las salas de clase, y cómo se interactúa con las familias. Es ahí donde menos información tenemos y lo poco que existe, no corresponde a mediciones sistemáticas que permitan comparar entre instituciones, ni dentro de una misma a través del tiempo. Tampoco hace posible comparar con niños fuera del sistema preescolar para evaluar desempeños relativos. Por último, no tenemos mediciones de desarrollo o de resultados a plazos más largos, como los disponibles en los famosos estudios de EE.UU., los que han servido de inspiración a las políticas en educación parvularia alrededor del mundo.

Elementos de la institucionalidad parvularia chilena contribuyen a esta escasez de datos relevantes. La carencia de requisitos mínimos exigibles para todos y de una institución que vele por su cumplimiento, contribuyen a la falta de información comparable entre instituciones. También aportan a la escasez de datos los mecanismos de financiamiento, al no estar asociados a procesos y resultados.

Una definición de estándares mínimos exigibles a todos, los que incorporen dimensiones de recursos, procesos y resultados, llevará a que la institución encargada de su fiscalización tenga el rol y 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.

El cuadro IV.1 presenta esquemáticamente la información disponible para Chile, agrupados de acuerdo al diagnóstico previo: Cobertura/equidad y Calidad. Dentro de calidad se incluyen tres dimensiones: recursos, procesos y resultados. Se reporta para cada categoría las principales variables disponibles, las fuentes y la frecuencia del dato.

A nivel de cada fuente/institución, la utilidad y transparencia en la recolección de datos es bastante dispar. En Junji, se ha hecho un esfuerzo importante reflejado en Gesparvu. 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, aunque falta aún incorporar esta información a Gesparvu. Ambos constituyen avances importantes, pero sus resultados no han sido todavía suficientemente transparentados.

Una situación bastante distinta se encuentra en Integra, donde prácticamente no se presentan estadísticas más allá de la enviada por oficio al Mineduc e incluida en los Anuarios Estadísticos. De acuerdo con conversaciones sostenidas durante esta investigación existe información valiosa en Integra, pero por falta de recursos, de coordinación y de iniciativa, no ha sido procesada apropiadamente.

Los datos de Mineduc no son fácilmente accesibles y/o no están procesados adecuadamente. Aunque gran parte de éstos se presentan en anuarios estadísticos y publicaciones como los Indicadores de la Educación, en general se centran en educación básica, media y superior, dejando fuera los niveles preescolares. En todo caso, ha habido buenas iniciativas para recopilar información de párvulos en Infopárvulo y en las bases Archivos Estadísticos,<sup>29</sup> pero éstas son todavía insuficientes.

### *Indicadores de cobertura*

Indicadores básicos de cobertura que desglosen por nivel y tipo parvulario no están disponibles para todos los años ni para todos los tipos de establecimientos. En general la información es parcial y refleja matrícula en algunas instituciones, con subdivisiones por niveles que impiden la comparación entre ellas. Su utilidad como referente de política sería mayor si se incluyesen a todos los programas (públicos/privados/ONGs, alternativos/clásicos) y se les hiciera un seguimiento sistemático dentro del año escolar y a través de los años.

Las estadísticas de cobertura se concentran usualmente en matrículas, sin embargo, la diferencia entre matrículas y asistencia o permanencia es del 30% en niveles preescolares.<sup>30</sup> Como es esperable que los establecimientos cuenten con algún registro de asistencia, bastaría recopilar el dato por establecimiento, nivel y edad, en una base de datos de uso público (por RBD o código Junji). Ello permitiría ajustar las estadísticas para obtener una visión real del número de niños que recibe un tratamiento preescolar completo y avanzar hacia una evaluación más precisa del “tratamiento en los tratados”.

---

<sup>29</sup> [http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/archivos\\_de\\_datos](http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/archivos_de_datos).

<sup>30</sup> Es la asistencia la que determina finalmente los logros que se obtendrán de la atención del párvulo. Para Junji por ejemplo, sólo 73,8% de los matriculados al inicio del 2007 permanecieron en el sistema hasta el fin del año. En Chile Solidario, la cifra es de 78.7%.

### ***Indicadores de Equidad***

La mayor parte de los datos sobre equidad provienen de encuestas a hogares. Éstas son utilizadas para obtener información más detallada de las familias de niños en edad preescolar, incluyendo aquellos que no asisten a preescolar (grupo de control, o excluidos del sistema). Es importante que la muestra esté cuidadosamente diseñada para que sea representativa de toda la población de familias con niños menores de 6 años. Si la población discriminada de interés es pequeña, es necesario sobre representarla para obtener información suficiente del subgrupo en cuestión.

En general, es deseable hacer una evaluación periódica de la situación de los niños y sus familias y los cambios en costumbres y necesidades, con el fin de ir adecuando la oferta y diseñando políticas efectivas. En Chile el lapso entre encuestas Casen parece excesivo para este propósito. Además, las preguntas incluidas son poco precisas respecto del uso de distintas modalidades de cuidado infantil por parte de la familia y los factores que inciden en la decisión. Raczynski y Salinas (2004) proponen algunas modificaciones a las preguntas que permitirían profundizar en los temas relevantes. Se recomienda diseñar una encuesta de menor tamaño, que sólo represente a las familias con niños menores de 6 años, incluyendo preguntas relevantes para el propósito de diseño de políticas de educación parvularia. Recoger información más frecuente encuestando a las mismas familias más de una vez (longitudinal) mejoraría considerablemente los datos disponibles para evaluar programas, especialmente si se incluyen mediciones de desarrollo de los niños y de los “tratamientos” recibidos.

En temas de equidad, la clasificación de alumnos prioritarios en el contexto de la ley SEP entrega información basada en indicadores de pertenencia a Chile Solidario, Fonasa, ingreso del hogar, educación de las madres, pobreza comunal y ruralidad, entre otros. Aunque ello constituye un avance para analizar segregación en los establecimientos, desafortunadamente sólo incluye a menores matriculados en pre kínder y kínder, dejando fuera a niños menores y a niños de 4 y 5 años que no asisten (grupo de control), por lo que su aporte para la evaluación de temas de equidad se limita a ese grupo específico de niños. En el caso del primer ciclo, las fichas de los alumnos en establecimientos de administración delegada aportan en la misma dirección y tienen la misma falla de sólo incluir a los que ya están en el sistema.

### ***Indicadores de Gasto***

Las estimaciones de gastos son los datos más difíciles de obtener en un contexto institucional descentralizado como el chileno. Este es un tema de gran relevancia, pues para analizar la efectividad de las políticas o de diferentes tipos de programas se requiere conocer si los beneficios superan los costos. No es suficiente determinar el impacto si no se conoce cuánto costó lograrlo.

La falta de datos viene de la dificultad de ponerse de acuerdo en los elementos a incluir y de la no obligatoriedad de reportar los datos de costos, debido a falta de vinculación entre la entrega de recursos y los elementos de rendición de cuentas. La introducción de una mayor transparencia y *accountability* en la administración de los establecimientos, producto de moverse hacia un sistema de financiamiento por alumno basado en variables de contexto y resultados, debiera contribuir a mejorar esta información.

### *Indicadores de Calidad de Procesos*

En relación a la calidad de los procesos la mayor parte de la información disponible se refiere a docentes. Se requiere de mejores datos del ambiente en que los niños juegan y aprenden, y del tipo de interacciones entre éstos con el profesor y la familia. Sobre este aspecto, además de los indicadores basados en encuestas (que son lo que existe en Chile), 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.

### *Indicadores de Resultados*

Por último, en relación a los resultados, si el objetivo es conocer el impacto de largo plazo de las intervenciones preescolares, es necesario recoger información que permita efectuar un seguimiento de los niños en su ciclo de vida hasta la adultez. Las variables de resultados a observar cambian según las etapas de vida. En el período preescolar, importan el desarrollo psicomotor, cognitivo y socioemocional, mientras que en otros períodos interesan otros tipos de desempeño, por ejemplo, el acceso a la universidad, el éxito profesional, el estado de salud, el uso de redes de asistencia social, los registros delictuales, entre otros. El primer tipo de resultados existe en Chile, aunque sólo de modo parcial, basado en mediciones esporádicas, ad hoc, autoadministradas y no comparables con las aplicadas en distintas instituciones. En general, no incluyen grupos de control ni información de contexto.

No existen estudios en la actualidad que recopilen resultados de largo plazo. Cuando éstos se hagan será necesario tener el cuidado de incluir grupos de control adecuados y factores de contexto. Estos elementos se complican a medida que el niño crece y está expuesto a factores externos que moldean su desempeño futuro (por ejemplo, colegio y universidad a la que asistieron, mercado laboral en que se desempeñan, etcétera). Estos son temas que deben estar presentes al decidir levantar encuestas de seguimiento a las familias de preescolares en el tiempo.

Cualquier nuevo instrumento que mida resultados de corto o largo plazo debe ser testeado en submuestras, de modo de no embarcarse en proyectos adicionales sin que se haya verificado que su diseño sea el adecuado y que se obtendrán los resultados esperados. Por otro lado, la validez de los datos dependerá del diseño del instrumento, pero también del modo de levantamiento. Contar con un entrenamiento de calidad para los encuestadores es esencial y debe incluirse en las estimaciones de costos.

Finalmente, dos recomendaciones específicas de corto plazo y de presupuesto acotado. Primero, la transformación de la información de Infoescuela e Infopárvulos en una base de datos por establecimiento, de acceso público y que permita efectuar análisis estadístico, -sin que pierda su fase informativa para padres la que requiere simpleza y rápido acceso-. Esta nueva base de datos agregaría valor al análisis de establecimientos en temas como equidad, acceso a recursos, recursos de las escuelas, resultados, entre otros. También contribuiría a mejorar los informes del Mineduc, acercándose más a lo reportado para otros niveles de enseñanza. Elementos que típicamente no se

incluyen y que sería bueno reportar sistemáticamente son el cumplimiento de los distintos requisitos para el reconocimiento estatal o estándares mínimos cuando éstos estén operativos; indicadores de asistencia, postulaciones y vacantes; infraestructura por alumno y tipo; gastos desglosados por ítem, etcétera.

La segunda recomendación es hacer que Gesparvu y los resultados del Instrumento de Evaluación Pedagógica IEP sean de libre disposición para investigadores (con los resguardos de confidencialidad tradicionales). Se debería, además, complementar esa información con datos de las características familiares para así poder descontar el efecto “familia” y dimensionar con mayor precisión y sin sesgos el impacto real de los jardines Junji.

Los esfuerzos por recolectar nueva información y ordenar la existente deberían tener como etapa final un proceso de presentación de resultados en formato simple y accesible. Con ello se logrará mantener a la sociedad y a los padres al tanto del desarrollo del sistema EPI y proporcionarles las herramientas necesarias para exigir calidad y fomentar competencia entre establecimientos. Adicionalmente, este esfuerzo se concibe como un primer paso para generar consensos en torno a los cambios que se deben implementar. Información pública confiable que muestre el real estado del sistema es un ingrediente fundamental para que exista el ánimo político de legislar en torno al tema y para que se puedan enfrentar los puntos críticos basándose en la evidencia y no en la ideología.

**Cuadro IV.1. Indicadores del Sistema Parvulario Chileno**

Tipo de datos	Variables	Descripción/Comentarios	Fuente	Año disponibilidad de datos	Periodicidad publicación*
<b>COBERTURA/EQUIDAD</b>					
Cobertura	Asistencia total, por dependencia, por región, etc.	Para dependencia es autorreporte cruzado con registros Mineduc.	Casen	1990-2006	Bianual hasta 2000, luego trianual
	Asistencia/Población relevante	Comparativa internacional.	Unesco	1999-2006	Anual
			OECD (Education at a Glance: OECD Indicators)	1995-2005	Anual
	Razones de no asistencia	Respuesta de familias.	Casen	1990-2006	Bianual hasta 2000, luego trianual
	Número de matrículas	Por establecimiento, dependencia administrativa (Juni e Integra sólo en Anuarios Estadísticos, no disponible en todos los años que se indica).	Mineduc, Anuarios Estadísticos	1992-2008	Anual
Capacidad, matrículas y asistencia por tipo de programa Junji	Información por establecimiento.	Gesparvu, Junji	?	Anual. Mensual en algunas variables	
Equidad	Características hogar del niño	NSE familias, etnias, localidades, NEE y otros.	Casen	1990-2006	Bianual hasta 2000, luego trianual
		Lugar cuidado del niño(a)	Encuesta Calidad de Vida y Salud	2000 y 2006	?
		Composición de hogares, y estado de salud de sus miembros	Encuesta Calidad de Vida y Salud	2000 y 2006	?
		Focalización de Junji: Porcentaje niños en pobreza, porcentaje perteneciente a Chile solidario.	Balance de Gestión Integral Junji	Variable no medida sistemáticamente en todos los años que se indica.	Anual
		Composición de hogares, ingresos familiares, persona a cargo del niño.	Casen	1990-2006	Bianual hasta 2000, luego trianual
<b>CALIDAD</b>					
<b>Recursos</b>					
Tipo de datos	Variables	Descripción/Comentarios	Fuente	Año disponibilidad de datos	Periodicidad publicación*
Recursos Humanos	Caracterización de Educador y Técnico parvulario	Género, edad, estado civil.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
	Caracterización hogar de educador y técnico parvulario	Composición, tamaño, ingresos.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003-2005	?
			Casen	1990-2006	Bianual hasta 2000, luego trianual
	Antecedentes familiares	Nivel educacional y profesión de padres, situación económica de hogar donde creció.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
	Formación inicial	Nivel educacional alcanzado, títulos.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
			Casen	1990-2006	Bianual hasta 2000, luego trianual
	Perfeccionamiento y capacitación	Tipos de cursos y post-títulos e implicancias en aumentos salariales	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
	Salud	Autorreporte sobre estado actual y licencias médicas.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
	Historia Laboral 2003 a 2005	Número de establecimientos en que se desempeña y sus dependencias administrativas, tipos de contrato, previsión, componentes en remuneraciones, horas trabajadas, experiencia.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
	Apoyos para mejoramiento	Información sobre apoyos de Mineduc, técnicos de Ley SEP, propios o externos.	Infoescuela, Mineduc	2009	Anual
	Salarios	Salarios de parvularios.	Casen	1990-2006	Bianual hasta 2000, luego trianual
			Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
			Encuesta de Protección Social	2002, 2004, 2006	?
	Stock de docentes	Número de docentes por año, por dependencia administrativa (no incluye Junji ni Integra).	Mineduc, Anuarios Estadísticos	1987, 1989-2007	
	Uso de PC y programas computacionales.	Autorreporte sobre manejo de Word, Excel y otros. Motivos para utilizar PC.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
	Grado de seguridad para realizar tareas propias de la docencia	Interpretar currículum, manejar indisciplina, diseño evaluaciones, adecuarse a diversidad de alumnos (autorreporte).	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
Resultados evaluación docente	Información agregada por escuela.	Infoescuela, Mineduc	2009	Anual	
Asignación por desempeño	Información agregada por escuela.	Infoescuela, Mineduc	2009	Anual	
Indicadores de satisfacción laboral y vocación	Razones para escoger, abandonar o arrepentirse de la carrera, prioridad en postulación de ésta.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	

Recursos en establecimientos	Disponibilidad de PC e internet	Según respuesta de docente.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
	Textos, desayunos, útiles escolares, otros.	Respuesta de familias sobre si recibe gratuitamente textos, desayunos y útiles.	Casen	1990-2006	Bianual hasta 2000, luego trianual
		Respuesta a pregunta sobre si cuenta con materiales y equipamiento adecuados.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?
		Información oficial por establecimiento.	Infoescuela, Mineduc	2009	Anual
	Infraestructura	Imágenes de las instalaciones físicas, características de las Instalaciones tecnológicas.	Infoescuela, Mineduc	2009	Anual
		Capacidad establecimiento, evaluación a su infraestructura, planes de ejecución, por establecimiento.	Sistrans, Junji	?	?
	Razón estudiantes/profesores	Indicador total, para comparativa internacional	OECD (Education at a Glance: OECD Indicators)	1995-2005	Anual
			Unesco	1999-2006	Anual
		Desagregado por dependencia administrativa.	Mineduc, Anuarios Estadísticos	2001-2007	
	Nº establecimientos	Por dependencia administrativa.	Mineduc, Anuarios Estadísticos	1992-2008	
	Tamaño de establecimientos (nº matrículas por establecimiento)	Desagregado por dependencia administrativa	Mineduc, Anuarios Estadísticos	1992-2008	Anual
	Número de profesionales/técnicos	Publicación Dipres.	Balance de Gestión Integral Junji	2000-2008	Anual
	Stock de docentes Junji	Información detallada por establecimiento.	Información proporcionada por Junji	2008	n.a.
		Publicación Dipres.	Balance de Gestión Integral Junji	2000-2008	Anual
Publicación Mineduc.		Mineduc, Anuarios Estadísticos	2001-2007		
Stock docentes Integra	Publicación Mineduc.	Mineduc, Anuarios Estadísticos	2001-2007		
Gasto	Aportes por subvenciones y SEP	Información por establecimiento.	Infoescuela, Mineduc	2009	Anual
	Gestión financiera Junji	Estados de resultados y detalles de cada partida.	Balance de Gestión Integral Junji	2000-2007	Anual
	Gasto educación total (parvularia y total)	Comparativa internacional.	OECD (Education at a Glance: OECD Indicators)	1995-2005	Anual
			Unesco	1999-2006	Anual
		Elaboración de departamento estudios Mineduc.	Mineduc, Indicadores de la Educación	1990-2006	Anual
	Gasto por estudiante (parvularia y total)	Comparativa internacional.	OECD (Education at a Glance: OECD Indicators)	1995-2005	Anual
			Unesco	1999-2006	Anual
		Elaboración de departamento estudios Mineduc.	Mineduc, Indicadores de la Educación	1990-2008	Anual
	Gasto privado/Gasto total	Comparativa internacion de distribución de gasto del Estado y familias.	OECD (Education at a Glance: OECD Indicators)	1995-2005	Anual
			Unesco	1999-2006	Anual
	Gasto Público	Comparativa internacional.	OECD (Education at a Glance: OECD Indicators)	1995-2005	Anual
			Unesco	1999-2006	Anual
		Elaboración de departamento estudios Mineduc.	Mineduc, Indicadores de la Educación	1990-2006	Anual
	Inversión JEC	Datos de la Inversión para la JEC y el proyecto JEC asociado.	Infoescuela, Mineduc	2009	Anual

Procesos

Tipo de datos	Variables	Descripción/Comentarios	Fuente	Año disponibilidad de datos	Periodicidad publicación*	
Docentes	Disponibilidad tiempo en establecimiento	Tiempo para preparar clases, preocuparse de alumnos, colaborar en tareas profesionales, contacto con apoderados.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	
	Autonomía en labor docente	Respuesta de docente en base a experiencia en establecimiento.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	
	Participación de docentes en actividades pedagógicas	Respuesta de docente en base a experiencia en establecimiento.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	
	Participación en decisiones administrativas	Respuesta de docente en base a experiencia en establecimiento.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	
	¿Ambiente profesional?	Respuesta de docente en base a experiencia en establecimiento.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	
	¿Buenas relaciones con colegas?	Respuesta de docente en base a experiencia en establecimiento.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	
	Facilita participación en actividades de perfeccionamiento	Respuesta de docente en base a experiencia en establecimiento.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	
	Días No Trabajados	Considera días de licencias, días administrativos, permisos sin sueldo.	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	
	Egresos del servicio	Porcentaje de egresos del servicio respecto de la dotación efectiva.	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	
	Tasa de recuperación de funcionarios	Entrada funcionarios en relación con salida de funcionarios, anual.	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	
	Ascensos en funcionarios		Porcentaje de funcionarios de planta ascendidos y promovidos respecto de la Planta Efectiva de Personal.	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual
			Porcentaje de funcionarios a contrata recontratados en grado superior respecto del N° de superior respecto del N° de funcionarios a contrata Efectiva.	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual
	Funcionarios capacitados	Porcentaje respecto del total de funcionarios	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	
	Becas otorgadas	Porcentaje respecto del total de funcionarios	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	
	Horas contratadas para capacitación	Promedio anual total	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	
	Promedio horas extraordinarias	Variable no medida sistemáticamente en todos los años que se indica.	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	
	Indicadores de salud, aprendizaje, beneficios	Distintos indicadores no medidos sistemáticamente en todos los años que se indica.	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	
Participación familia	Espacios de participación para apoderados	Respuesta de docente en base a experiencia en establecimiento.	Encuesta Longitudinal Docentes (2005)	2003 y 2005	?	
Fiscalización	Fiscalización a jardines	Variable no medida sistemáticamente en todos los años que se indica. Indicadores de fiscalización a jardines administrados por terceros.	Balance de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual	

Resultados					
Tipo de datos	Variables	Descripción/Comentarios	Fuente	Año disponibilidad de datos	Periodicidad publicación*
Estado de salud	Precencia enfermedades	Cuestionario detallado sobre enfermedades diagnosticadas (menores de 15 años)	Encuesta Calidad de Vida y Salud	2000 y 2006	?
	Estado nutricional (NCHS e IMC)	Info. Or niño, por establecimiento	Gesparvu, Junji	?	Anual. Mensual en algunas variables
	Indicadores de salud	Distintos indicadores no medidos sistemáticamente en todos los años que se indica.	Balace de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual
Desarrollo cognitivo	Indicadores de aprendizaje	Distintos indicadores no medidos sistemáticamente en todos los años que se indica.	Balace de Gestión Integral Junji	2008-2000	Anual
	Prueba de madurez escolar:	Medición hecha para estudio. Funciones cognitivas y funciones básicas de motricidad	Cedep (1997): Evaluación del impacto de la educación parvularia sobre los niños.	1995-1997	n.a.
	Vocabulario (WPSI)	Medición hecha para estudio.	Cedep (1997): Evaluación del impacto de la educación parvularia sobre los niños.	1995-1997	n.a.
	Comprensión de historias	Medición hecha para estudio.	Cedep (1997): Evaluación del impacto de la educación parvularia sobre los niños.	1995-1997	n.a.
	Puntaje Desarrollo Batelle	Evaluación de capacidad motora, comunicación, cognitiva, personal-social y adaptativa. Medición hecha para estudio.	Cedep (2007): Jardines de la Fundación Integra con nuevo currículum para primer ciclo. Evaluación de la primera cohorte.	2005	n.a.
	Test de autoconcepto académico	Adaptado para preescolares. Medición hecha para estudio.	Cedep (1997): Evaluación del impacto de la educación parvularia sobre los niños.	1995-1997	n.a.
Desarrollo socioemocional	Desarrollo de niño	Cuestionario detallado sobre conductas de niño, diferenciado por tramo de edad	Encuesta Calidad de Vida y Salud	2000 y 2006	?
	Cuestionario de bienestar emocional	Adaptación, asertividad, respuestas emocionales, independencia personal. Medición hecha para estudio.	Cedep (1997): Evaluación del impacto de la educación parvularia sobre los niños.	1995-1997	n.a.
Cognitivo ex-post	SIMCE 4to básico	Se señala si alumno cursó prebásica. Adicional al puntaje por alumno, se recoge información sobre hogar, profesores y establecimiento del niño(a).	Mineduc	2002, 2005, 2007 y 2008	Anual
	Lectoescritura 1° y 2° básico	Medición hecha para estudio.	Cedep (1997): Evaluación del impacto de la educación parvularia sobre los niños.	1995-1997	n.a.
	Matemática 1° y 2° básico	Medición hecha para estudio.	Cedep (1997): Evaluación del impacto de la educación parvularia sobre los niños.	1995-1997	n.a.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: \* los campos con "?" corresponden a fuentes de datos en donde no se señala ninguna periodicidad establecida formalmente por parte de la institución que la gestiona

## V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En base a lo descrito hasta ahora es posible concluir que la prioridad asignada a la educación en la primera infancia se ha traducido en avances significativos de cobertura y en una mayor equidad. Sin embargo, todavía queda camino por recorrer. Si bien hay algunos indicadores que muestran mejoras en la calidad de la atención, la información pública 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 a su vez suficientemente estrictos como 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 del cumplimiento de esos estándares. 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 el financiamiento como herramienta de incentivos para el mejoramiento de los resultados de la educación parvularia. Las propuestas de esta sección 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. Además, se incluyen propuestas para el pago de sala cuna en empresas de más de 19 trabajadoras, el permiso maternal y el mejoramiento de docentes y directores.

La siguiente figura describe la institucionalidad actual versus la institucionalidad propuesta por este trabajo:

### INSTITUCIONALIDAD ACTUAL

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

### PROPUESTA

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

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, lo que contribuye a justificar el énfasis en el primer ciclo de las propuestas que se hacen a continuación

### ***RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA N°1: DEFINICIÓN DE ESTÁNDARES MÍNIMOS***

Se recomienda definir estándares que aseguren una calidad mínima para el desarrollo deseado en los niños. Dada la diversidad de programas, los estándares deben ser lo suficientemente amplios para incorporar a las distintas realidades. Por otro lado, la falta de consenso en los requerimientos para que un establecimiento sea de calidad, lleva a que el proceso de definición deba incluir esfuerzos por crear consensos.

No es necesario partir de cero. Se deben incorporar los elementos ya disponibles en las bases curriculares, los mapas de progreso y las leyes de funcionamiento y de reconocimiento estatal (DS181/2005, por ejemplo). Sin embargo, 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, la inversión, la capacitación del personal, las condiciones de trabajo, los mecanismos de gestión financiera y de recursos humanos, la intensidad y extensión de los programas, la composición y tamaño de los cursos y los coeficientes técnicos, entre otros. En cuanto a los procesos debería medirse la efectividad de la práctica pedagógica dentro del aula considerando los métodos de instrucción usados, el proceso de preparación de clases, los modos de interacción entre niños, docentes y directores, la relación con los 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 captar los elementos de rendición de cuentas a la sociedad y, en particular, a los padres, basados en el uso de los recursos y en el progreso de los alumnos.

Este último componente, el de medición de resultados, es probablemente el más controversial. La evaluación del rendimiento en los niños más pequeños mediante pruebas estandarizadas (tipo SIMCE) es cuestionada por su escasa capacidad para abordar la naturaleza integral del desarrollo a esas edades, la que no se asocia exclusivamente con mediciones de aprendizaje. Además de las críticas asociadas a estas mediciones (enseñar para la prueba y abandono de funciones primordiales, ansiedad de alumnos en contexto de evaluación, etcétera), se suma el hecho de que una evaluación adecuada requiere dos elementos relativamente escasos: tiempo para el seguimiento del alumno y personal capacitado para la interpretación de progresos en distintas etapas del desarrollo infantil.

La propuesta de generar estándares en materia de resultados no se fundamenta en la inexistencia de evaluaciones de los avances de los niños en los centros educativos. De hecho, en la mayoría de los centros existe algún tipo de evaluación, pero su uso es sólo interno y no están relacionados entre sí, ni con las pautas disponibles en la página de Mineduc basada en los Mapas de Progreso. 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 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.

El que los resultados no sean independientes y comparables entre instituciones hace que los recursos no se puedan condicionar a mejoras. Por ello, se sugiere avanzar en definir instrumentos de medición de logros de aprendizaje y desarrollo que sean aplicables a todas las instituciones. Con estos datos será posible incluir elementos de progreso en resultados en los estándares mínimos requeridos, con la precaución de exigir mediciones de avances relativos, contingentes al contexto y suficientemente amplios para incluir factores de desarrollo más allá del aprendizaje de lenguaje.

Los estándares definidos pueden ser únicos (como en Bélgica, UK, y Portugal) o diferenciados (como en EE.UU., Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia,). Si bien en estándares diferenciados se permite mayor reflexión local y consideraciones de contexto, éstos tienen un alto costo de mayor heterogeneidad y desorden, que sólo logran sortear en forma exitosa países muy maduros institucionalmente. Para Chile se recomienda tomar la vía de estándares únicos.

La institución encargada de la definición de estándares debe estar separada de los proveedores, para evitar conflictos de interés. No es necesario crear una nueva institución, sino sólo asegurarse que ésta cuente con el reconocimiento técnico de los agentes preescolares. Lo natural es que este rol lo tome Mineduc, por su experiencia en los temas educativos, en el diseño de la normativa y la política, y en la creación de instrumentos de medición y evaluación de resultados del proceso educativo. Es posible, asimismo, recurrir a una nueva institución como la Agencia de Calidad. Lo importante es que se le quite a la Junji el rol normativo para evitar los conflictos de interés antes mencionados.

### ***RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA N°2: FISCALIZACIÓN DE ESTÁNDARES MÍNIMOS***

Una vez definidos los estándares mínimos, se debe exigir su cumplimiento obligatorio a todos los oferentes de educación y atención preescolar. La recomendación de obligatoriedad en todo el sistema (no sólo a aquellos con financiamiento público), puede ser cuestionable en un contexto de libertad educacional, pero prima el derecho a educación de calidad garantizada para todos. En este sentido es similar a los requisitos que imponen la Superintendencia de AFP's y la de Salud a todas las AFP's y centros de salud del país, independientemente de si reciben o no financiamiento público.

No es necesario crear una nueva institución para llevar a cabo la fiscalización, aunque en varios países esa ha sido la modalidad adoptada (SureStart en Reino Unido o Head Start en EEUU, por ejemplo). En cierta medida ésta es también la opción tomada por las modificaciones recientes en Chile con la creación de la Superintendencia de Educación. Es recomendable aprovechar la discusión en relación a las funciones de la Superintendencia para asignarle también la misión de fiscalizar el primer ciclo. Se requerirá asignar recursos para el desempeño de esta función. Estos serán más que proporcionales al aumento de centros en su ámbito de acción, dado que los elementos a fiscalizar son de más complejidad e interdisciplinarios. 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. Al igual que en el tema normativo es importante quitarle a Junji su triple rol, eliminando 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.

### ***RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA N°3: FINANCIAMIENTO***

Los dos cambios propuestos sobre la definición y fiscalización de estándares mínimos obligatorios, dejarían a Junji exclusivamente con el papel de proveedor y en este sentido sería similar a otros oferentes (Integra y Privados). Una buena definición de incentivos debería inducir a la competencia entre los oferentes públicos y privados que conduzca a aumentar la calidad de todos los sostenedores. Para ello se recomienda modificar el modo de financiamiento, introduciendo un régimen de subvención por alumno, diferenciado por necesidad socioeconómica y educativa. Se sugiere seguir expandiendo el esquema de subvenciones hacia los niveles medios y sala cuna, 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>31</sup> Los tradicionales beneficios esperados de la competencia deberían observarse también en este nivel, con mejoras de calidad y de “*accountability*” frente a padres que efectivamente podrían “votar con los pies”.

La incorporación del primer ciclo a la subvención debiera tomar en cuenta especificidades del primer 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 está buscando 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 (esto es fácilmente posible porque se les exige llevar registro del ingreso familiar para acceder a los fondos).

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 el caso de los establecimientos de administración directa, el aporte fiscal vendría vía subvención por alumno desde el Mineduc.

Un tema conflictivo es qué hacer con Integra. Se justifica que siga funcionando sólo en la medida que sea considerada como cualquier otro proveedor privado subvencionado que recibe financiamiento público, condicionado al servicio que entrega y a los niños que atiende. En todo caso, como sus inversiones iniciales fueron financiadas con fondos fiscales, sus establecimientos

---

<sup>31</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.

empezarían la competencia “con ventaja” 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 DE POLÍTICA N°4: PERMISO MATERNAL ¿EXTENSIÓN DEL POSTNATAL?***

Una propuesta que ha ganado adeptos y cuyos detractores son tildados de insensibles y por lo tanto acallados por la sociedad, es la relacionada con la extensión del permiso de maternidad. En concreto, hoy se postula aumentar de tres a seis los meses del permiso postnatal y el argumento se basa en los beneficios asociados al apego y a la lactancia materna, tendiendo a minimizar los costos ligados a la discriminación en el mercado laboral, el impacto en el ingreso ocasionado por las interrupciones en la participación laboral y los costos vinculados a la esterotipificación de roles de género.

La gran diversidad de políticas de apoyo a la maternidad en el mundo por períodos, condiciones de acceso y generosidad distintas, reflejan que no existe una política óptima que sirva a todos por igual. En este sentido, es diferente a otras áreas de política donde la solución óptima es evidente y todos los países aplican una política similar. Por ejemplo, no existen naciones que prefieran la autarquía a la apertura comercial.

Así, es complejo determinar cuál es la política apropiada, dada la dificultad en la medición de costos y beneficios, los que varían para cada madre e hijo y dependen de las condiciones de contexto en que se aplican. Adicionalmente, al tratarse de costos y beneficios en múltiples disciplinas, se tiende a medir impactos parcializados en dimensiones específicas, los que rara vez dialogan con otras mediciones para poder formar una visión completa.

La minimización de los costos de extender el postnatal se debe a esta dificultad de medir los impactos y compararlos con los beneficios de la lactancia y el apego. Existe evidencia de costos de discriminación y de menores ingresos permanentes producto de las interrupciones en el trabajo de las mujeres, pero éstas no son comparables con los beneficios antes mencionados. Más aún, la argumentación que minimiza costos supone que las madres son altamente improductivas durante los primeros seis meses de vida del niño y que las empresas pueden fácilmente encontrar reemplazos productivos en ese período. Ambos son supuestos bastante cuestionables y dependen de cada madre, del trabajo que desempeñan y de las condiciones del mercado laboral que permitan acceder a trabajadores productivos por períodos acotados.

El tema central es cómo el empleador tomará la decisión de contratación entre hombres y mujeres en un contexto donde la mujer tendrá un período más prolongado de permiso postnatal. Si bien hay beneficios en menores pagos de sala cuna y licencias por enfermedad de hijo menor de un año, el tema de la productividad y el reemplazo adecuado determinarán si será o no más discriminador que antes.

Otro elemento del que la discusión no se hace cargo apropiadamente es el que se relaciona con la asignación del peso de la maternidad en la madre. Esta indiferenciación entre la maternidad y la paternity genera patrones de discriminación en el trabajo y en el hogar las que producen consecuencias negativas importantes. La reciente incorporación de un permiso postnatal de 5 días para los padres es un avance importante, pero hay otras avenidas que explorar, por ejemplo, permitir a los padres y madres decidir quién y cuánto del total del permiso postnatal utilizará cada

uno. Desgraciadamente, como el argumento de extensión se basa casi exclusivamente en los beneficios de lactancia, no hay posibilidad de compartir responsabilidades y roles entre los padres.

Intuitivamente parecen más apropiadas las opciones que buscan flexibilizar los permisos de paternidad de modo compatible con el apego, la lactancia y el compartir los roles entre padres. Países nórdicos e importantes empresas chilenas han introducido exitosamente opciones de retorno al trabajo en modalidades de jornadas parciales, como también el teletrabajo y permisos de lactancia. Lo clave es lograr que no haya presión por parte del empleador para que la decisión sea verdaderamente libre.

Cabe destacar que hay un tema de equidad en estas decisiones de política de protección a la maternidad. Las madres que tienen acceso son aquellas con contrato y en empresas más grandes, lo que deja fuera a un grupo importante de mujeres que trabajan sin contrato y en condiciones típicamente más desfavorables.

Con esto en mente se tenderán a buscar políticas con acceso más universal y con pagos más bajos, como lo han hecho muchos países desarrollados. El resultado será que las madres que tomen el permiso serán aquellas que tienen un costo alternativo más bajo, por lo general mujeres de menores ingresos con menor apego al mercado laboral las que quedarán aun más marginalizadas. Es en estas mujeres donde las salidas del mercado son más costosas.

Además, son los hijos de estas madres los que probablemente se beneficiarían más de alternativas de cuidado externo que permitieran detectar problemas e intervenir tempranamente. Estudios del Banco Mundial muestran que las diferencias en desarrollo cognitivo entre niños nacidos con igual habilidad innata, se incrementan brutalmente en los primeros meses de vida, dependiendo del tipo de estímulo que reciben. En este sentido, son probablemente estos niños los que recibirán un estímulo más pobre y quienes más se beneficiarían de opciones de cuidado de buena calidad que: respetaran las necesidades de apego, potenciaran la lactancia y apoyaran a las familias en el estímulo y cuidado en el hogar.

El centrar la discusión en el largo óptimo del postnatal hace que quitemos la atención del desarrollo de opciones de salas cunas de calidad y políticas de apoyo a las familias. Éstas deben ser vistas como políticas complementarias al momento del diseño e implementación.

Además de incorporar estas complementariedades, la política debe buscar un equilibrio entre darles a los padres la opción de elegir libremente (a través de un financiamiento adecuado del permiso y fuero) y mantener a hombres y mujeres con iguales condiciones ante el mercado del trabajo y en sus hogares. La discusión en torno a la extensión del postnatal ha minimizado este último elemento, impidiendo un análisis adecuado de la política que debiéramos seguir.

#### ***RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA N°5: SALA CUNA PARA MUJERES DE EMPRESAS DE MÁS DE 19 EMPLEADAS***

El pago de salas cunas en empresas de más de 19 mujeres constituye una política que perjudica la contratación de mujeres, pues impone un costo al empleador al contratar a mujeres en edad fértil. Este pago discriminatorio es también contradictorio con la visión que la sociedad como un todo es responsable del adecuado desarrollo de sus niños y no exclusivamente de la madre. El tema de maternidad y paternidad es también importante en este sentido. Tampoco es razonable que arbitrariamente se corte en un número definido de mujeres ni que se pague la misma cantidad independiente del ingreso de la madre o del hogar. Aparte del costo económico asociado a la

discriminación laboral en contra de las madres que surge del empleador, hay también costos para los niños asociados a interrupciones en el tipo y calidad de cuidado que reciben al cambiar el estatus laboral de sus madres.

Otro tema que complica este derecho de sala cuna pagada por el empleador es que entra en contradicción con lo establecido por Chile Crece Contigo, donde se asegura acceso a sala cuna gratuita a niños menores de 2 años cuyas madres trabajen y pertenezcan al grupo de focalización (40% más vulnerable en 2009, 50% en 2010, y 60% en 2011). Esto lleva a la necesidad de revisar el artículo 203 del Código del Trabajo.

La propuesta es eliminar esta asociación del costo para la empresa y el número de madres que ésta contrata. Para ellos se propone transitar hacia un sistema donde el total del costo de las salas cuna es financiado con impuestos generales, liberando a las empresas que contratan a 20 o más mujeres de la obligación de proveer o financiar el servicio a quienes tienen hijos menores de 2 años.

Coherentemente con la política de financiamiento propuesta acá, el sistema de subvención por alumno permitirá el uso de los recursos en salas cunas públicas, privadas o de los empleadores. En el caso de salas cunas en las empresas, los empleadores podrían aumentar el aporte como un beneficio a sus trabajadores, o movilizar el pago de los padres, de modo similar a lo que hoy ocurre con los colegios subvencionados con financiamiento compartido, en búsqueda de mayor calidad.

El costo fiscal adicional que implica esta propuesta al sustituir algún grado de financiamiento privado por público, debe ser analizado con mayor detalle. La proporción de niños que hoy asisten a sala cuna dentro de su lugar de trabajo es bajo, pero no tenemos datos que permitan verificar cuántos de los cupos de sala cuna fuera de la empresa están siendo financiados por las empresas.

#### ***RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA N°6: DOCENTES Y DIRECTORES***

Por último, otro determinante importante de la calidad de la educación preescolar tiene que ver con la calidad de la formación inicial de los docentes. A pesar del alto porcentaje de docentes titulados en educación, su aporte es reducido debido a la baja calidad de las carreras y de los alumnos que éstas reclutan. Por ello, se requiere atraer a mejores postulantes a las carreras, lo que se logra, en el corto plazo, con 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. En este último punto cabe señalar que los avances en la aplicación de sistemas de evaluación docente y la prueba INICIA, con potenciales ligazones a bonos o sueldos, es un buen punto de partida. Mejorar y ampliar la cobertura de los mecanismos de medición de calidad de los docentes introduciendo una relación entre estas y el pago que reciben es parte del camino que queda por recorrer.

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 (como en su rigurosidad, nivel de exigencia e incorporación de currículums apropiados<sup>32</sup> para las necesidades

---

<sup>32</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

cambiantes del sistema<sup>33</sup>). Más aún, para mejorar los programas y sus egresados se debería exigir 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.

Los docentes que ya se encuentran en el sistema y aquellos que están graduándose en instituciones no acreditadas, deberían ser sometidos a pruebas de habilitación como las que se proponen en Educación 2020 para profesores de básica y media. Esta no es una tarea simple, dada la dificultad de diseñar pruebas que realmente midan la calidad del docente. Para complementar lo anterior, el disponer de mejores directores con mayor autoridad permitiría evaluar y remover a los malos educadores y técnicos, reduciendo la necesidad de pruebas de habilitación más complejas.

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. Para las etapas preescolares, el requisito de título de educador de párvulos es igualmente restrictivo que en el caso de los niveles superiores. 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.

---

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>33</sup> La inadecuación curricular y desconexión con el mundo escolar es un tema resaltado en el informe de la OECD de 2004.

## Referencias

Aldeas Infantiles SOS Chile (2006): “Proyecto de Protección Infantil”. Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/AldeasInfantilesSOS.pdf>.

Asesorías para el Desarrollo (2006). “Chile. Alternativas de atención de la niñez temprana”. Documento de circulación restringida, Informe final preliminar, consultoría apoyada por BID, UNICEF y DIPRES.

Bachelet, M. (2009), Discurso 21 de Mayo de 2009. Disponible en <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=27560&idSeccionPadre=119>.

Barnett W.S. (1998). Long-Term Cognitive and Academic Effects of Early Childhood Education on Children in Poverty. *Preventive Medicine*; 27:204-207.

Blanco, R. (2006): “Tendencias internacionales en educación y cuidado de la primera infancia”. Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/UNESCO.pdf>.

Blau D. (2001): *The child care problem: an economic analysis*, New York: Russell Sage Foundation.

Cleveland, G. y Krashinsky, M. (2003): “Financing ECEC Services in OECD Countries Organization for Economic Co-operation and Development”. Paris.

Colegio Asistentes Sociales de Chile (2006): “Indicaciones a la reforma de política de Infancia”. Audiencia Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/AsistentesSociales.pdf>

Colegio de Educadores de Párvulos de Chile A. G. (2006). Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/Educadores.pdf>.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006): “Informe Final”. <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf>

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.

Currie, J. (2000): “Early Childhood Intervention Programs: What Do We Know?” Working Paper from the Children’s Roundtable. The Brookings Institution, Washington, D.C.

Elacqua, G, Umansky, I. y Vegas., E. (2006): “Mejorar el acceso y la calidad e la educación en la primera infancia en Chile”. Presentación a la Comisión de la Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/BancoMundial.pdf>.

Engle P., Black M., Behrman J., Cabral de Mello M., Gertler P., Kapiriri L., Martorell R., Young M.; International Child Development Steering Group (2006): “Strategies to avoid the loss of

developmental potential in more than 200 million children in the developing world”. The Lancet, Volume 369, Issue 9557.

Espósito, M., Hogar de Cristo (2006): “EL Hogar de Cristo y su Trabajo por la Infancia”. Presentación Comisión Nacional de la Infancia.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/Hogar-de-Cristo.pdf>.

Eyzaguirre, B. y C. LeFoulon (2001) “La Calidad de la Educación Chilena en Cifras”. Centro de Estudios Públicos. CEP, N° 84, Primavera 2001.

Federación Nacional de Instituciones Privadas de Protección de Menores (2006). Audiencia Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/feniprom-asesoria-Comite.pdf>.

Fernández, P. (2006): “Acción del SENAME en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia”. Presentación Consejo Nacional de la Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/SENAME.pdf>.

Finn, J., y Achilles, C. (1999): “Tennessee’s Class Size Study: Findings, Implications and Misconceptions,” *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 20, no. 2 Summer 1999), pp. 97–109.

FOSIS (2006). Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/FOSIS.pdf>.

Gobierno de Chile (2001). “Política nacional y plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010”. [http://www.oei.es/quipu/chile/politica\\_infancia.pdf](http://www.oei.es/quipu/chile/politica_infancia.pdf)

Grissmer, D. (1999) “Conclusions: Class size effects: Assessing the evidence, its policy implications and future research agenda”. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21, 179–192.

Hanushek, E. (1998): “The Evidence on Class Size,” Occasional Paper 98-1, Wallis Institute of Political Economy, University of Rochester, 1998.

Hermosilla, B (1998). “La educación parvularia en la reforma: una contribución a la equidad”. Mineduc. [http://www.mineduc.cl/biblio/documento/edu\\_parvularia.pdf](http://www.mineduc.cl/biblio/documento/edu_parvularia.pdf)

INE (2008): “Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población . 1990-2020, País y Regiones”.

Junji (2006). Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/Junji.pdf>.

Junji (2007): “Balance de Gestión Integral”. Disponible en [http://www.dipres.cl/574/articles-36895\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articles-36895_doc_pdf.pdf).

Junji (2008): “Evaluación del estado nutricional de párvulos: diagnósticos, resultados 2007 y desafíos 2008”.

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.

- Karoly, L., Greenwood, S., Everingham, J., Hoube, M., Kilburn, C. Rydell, M. y Chiesa, J. (1998): *Investing in Our Children: What We Know and Don't Know About the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions* Santa Monica, CA: RAND.
- Krueger, A. B. and Whitmore, D. (2001). 'The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: evidence from Project STAR', *Economic Journal*, vol. III, pp. 1–28.
- 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.
- Loeb, S., Fuller, B., Kagan, S. L., y Carrol, B. (2004): "Child care in poor communities: Early learning effects of type, quality, and stability". *Child Development*, 75, 47-65.
- Loeb, S. (2005) "How Much is Too Much?: The Influence of Preschool Centers on Children Social and Cognitive Development". National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series, N° 11812.
- Love, J., Schochet P., y Meckstroth, A. (1996): "Are They in Any Real Danger? What Research Does—and Doesn't—Tell Us about Child Care Quality and Children's Well-Being." Report. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research.
- Mineduc (1998). "Evaluación de Programas de Educación Parvularia en Chile: Resultados y Desafíos". Ministerio de Educación, Santiago, Chile.
- Mineduc (2005). "Potenciar el talento de nuestros niños. Educación preescolar: Estrategia Bicentenario". Ministerio de Educación, Santiago, Chile.
- Mineduc (2006). Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile. Disponible en [http://www.consejoinfancia.cl/documentos/Mineduc\\_C\\_Concha.pdf](http://www.consejoinfancia.cl/documentos/Mineduc_C_Concha.pdf).
- Mineduc y UNICEF (2005), "¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza", segunda edición.
- Mineduc (2006): "Presentación de Estándares", Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl/documentos/Mineduc-U-Curriculum.pdf>.
- Mineduc (2006): "Mapas de Habilidades en Progresión para niñas y niños menores de 6 años". Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.
- Disponible en [http://www.consejoinfancia.cl/documentos/curr\\_eva.pdf](http://www.consejoinfancia.cl/documentos/curr_eva.pdf).
- Ministerio de Educación de Chile, Unidad de Educación Parvularia (2006): "Programas y líneas de acción 2006". Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.
- Disponible en [http://www.consejoinfancia.cl/documentos/edu\\_parv.pdf](http://www.consejoinfancia.cl/documentos/edu_parv.pdf).
- Morgan, K. and Zippel, K. (2003): "Paid to Care: The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe" *Social Politics*, January 2003.

- Moss, P. y Deven, F. (Eds.) (1999): *Parental Leave: Progress or Pitfall?* Research and Policy Issues in Europe NIDI/CBGS Publications, vol. 35. The Hague/Brussels: NIDI/CGBS.
- NICHD Early Child Care Research Network (2000), “The Relation of Child Care to Cognitive and Language Development.” *Child Development* 71(4): 958- 78.
- OECD (varios años) *Education at a Glance. OECD Indicators*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- OECD 2002 *Financing Education – Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators 2002 Edition*. Paris: OECD
- OECD (2004). “Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile-París”. OECD.
- OECD (2004). “Informe de Educación Chilena”. OECD/Ministerio de Educación, Santiago.
- OECD (2008) “Improving school leadership policy and practice”, Preliminary version.
- Oliva, W., Conacep (2006): “Propuestas a presentar a Consejo Asesor Presidencial para la Política de Infancia”. Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.
- Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/conacep.pdf>.
- Paxson, C. y Schady, N. (2007): “Cognitive Development among Young Children in Ecuador” *Journal of Human Resources* XLII(1):49-84.
- Peisner-Fineberg E., Burchinal, M., Clifford, R., Culkin, M., Howes, C., Kagan, S., Yazejian, P., Byler, P., Rustici, J. y Zelazo, J. (2000): *The Children of the Cost, Quality and Child Outcomes Study Go To School: Technical Report* Chapel Hill, N.C.: Frank Porter Graham Child Development Center, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Programa de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile (2006). “Espacio cotidiano de los niños y niñas”, estudio realizado para el FOSIS
- Red Nacional de ONGs de Infancia y Juventud Chile (2006). Audiencia para el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Abril 2006, Santiago, Chile.
- Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/Red%20de%20ONGs2.pdf>.
- Reynolds, A. J. (1999): “Educational success in highrisk settings: Contributions of the Chicago Longitudinal Study”. *Journal of School Psychology*, 37, 345–354.
- Fundación Rodelillo (2006): “Aportes al consejo asesor de la Infancia desde la Experiencia de Fundación Rodelillo”. Audiencia Consejo para la Reforma de las Políticas de Infancia.
- Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/Rodelillo.pdf>
- Seguel, X., Edwards, M., Lira, M., De Amesti, A., Atalah, E., y Galaz, H. (1997): “Evaluación del impacto de la educación parvularia sobre los niños”. CEDEP, Chile.
- Seguel, X. y Edwards, M. (2007): “Jardines de la Fundación Integra con nuevo currículum para primer ciclo. Evaluación de la primera cohorte”. CEDEP, Chile.
- SERNAM (2006). Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en [http://www.consejoinfancia.cl//documentos/Presentacion\\_SERNAM.pdf](http://www.consejoinfancia.cl//documentos/Presentacion_SERNAM.pdf).

Shonkoff JP & DA Phillips (2000): "From Neurons to Neighborhoods: The Science of early Childhood Development". Washington DC, National Academy Press.

UNICEF (2006). Presentación Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, Chile.

Disponible en <http://www.consejoinfancia.cl//documentos/unicef.pdf>.

Vandell D.L., Wolfe B. (2000). "Child Care Quality: Does it matter and does it need to be improved?". Washington DC: US Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation.

## **Anexo 1. Definición de docente de párvulo en la Encuesta Longitudinal Docente.**

### **Definición de parvulario**

Las estadísticas que se muestran en este documento obtenidas a partir de la Encuesta Longitudinal Docente precisan de una definición sobre lo que se considera “docente parvulario”.

#### **Definición 1**

Se define como docente de párvulo todo aquel que reporta haber estado trabajando en un establecimiento como educador en nivel parvulario, en cualquiera de los años 2003-2005. Asimismo, docentes en otros niveles se definen de manera similar. Esta definición excluye, por lo tanto, todo aquel que estuvo cesante en aquellos años, o bien, estuvo dedicado a otra actividad.

Si bien a los docentes se les pregunta sobre si trabajaron en algún establecimiento educacional en los años 2000 a 2002, no dice nada acerca del nivel de enseñanza en el que se desempeñaron.

Hay que consignar que, dada la definición propuesta, puede ocurrir que un individuo pueda ser clasificado como parvulario y otro docente al mismo tiempo (sólo basta que en un año se desempeñe como parvulario, y otro como profesor de básica, por ejemplo). Ello ocurre en 85 casos. Ante ello, el criterio que se escogió fue clasificar la profesión de ellos según donde hayan trabajado por más tiempo. Sólo un caso trabajó un año en parvulario y otro en básica. Tal individuo estudió educación parvularia, por lo que se escogió clasificarlo como tal. Con lo anterior, la muestra resulta de 5.559 docentes, 19% de ellos parvularios (8% si consideramos el factor de expansión).

Ahora bien, la definición 1 resulta inconveniente en ciertas situaciones. Por ejemplo, para desagregar por dependencia administrativa, se hace necesario tomar una definición alternativa. Tomemos el caso de un individuo que lo definimos como parvulario ya que trabajó en el 2003 y 2004 en aquel nivel de enseñanza, no obstante se desempeñó como profesor de básica el año 2005. Adicionalmente, el 2003 estuvo en un establecimiento municipal, el 2004 en uno particular subvencionado, y el 2005 en un no subvencionado. ¿Cuál es la dependencia administrativa en donde se desempeña? Para evitar ambigüedades como la anterior, se toma la siguiente definición como decidora del nivel de enseñanza en que se desempeña.

#### **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. Por lo tanto, para la separación por dependencia administrativa, habrá que consignar para qué año se realiza tal desagregación.

Claramente la definición 2 posee más ventajas. La principal es que es posible estudiar la evolución de ciertos indicadores (salarios, por ejemplo). Por otro lado, la definición 1, de cierta forma, confunde el espacio temporal de las estimaciones. Con todo, la distinción de tipo de docente se hizo usando esta definición.

**Anexo 2. Evolución de respuestas “no asiste porque es muy pequeño” ante la pregunta al jefe de hogar acerca de por qué el niño (0-5 años) no asiste al establecimiento educacional. Encuestas Casen 1990 a 2006.**

Cuando se hace el análisis de las razones para no enviar a sus niños a una sala cuna o parvulario, usando datos de Casen se tiene el problema que el formato de respuestas no es homogéneo entre las encuestas. Para el año 2006, la respuesta relevante es “No veo utilidad en que asista a esta edad”, mientras que para el resto de los años es “No tiene edad suficiente”. Por otro lado, las respuestas alternativas tampoco son iguales. Esto es particularmente grave para el año 2006 en que cambia radicalmente, centrando las preguntas especialmente para menores de 6 años, incorporando “desconfío del sistema” o “se enfermaría mucho”, entre otros. Entre 1998 y 2003 también cambia el número posibles de respuestas.

No obstante lo anterior, lo que pareciera modificar diametralmente los porcentajes es el cambio en la pregunta de suficiencia de edad. Para ver esto, hay que consignar que la segunda alternativa más frecuentada es “no es necesario porque me lo cuidan en la casa”, respuesta que aparece desde el año 2000. Para ese año, en promedio, esta alternativa acapara 17,5% y 17,3% para 2000 y 2003, respectivamente. Para esos mismos años, “No tiene edad suficiente” alcanza 74,0% y 76,6%. En cambio, para el 2006, “No veo utilidad...” registra 12,0% y “No es necesario” 67,9%.

Así, la variación en las alternativas de respuesta tuvo un efecto significativo. “No tiene edad suficiente” tal vez esté más correlacionado con el valor que le da la familia respecto del apego del niño a sus padres y la capacidad de aprender en edades tempranas, mientras que “no veo utilidad...” tiene que ver más con la percepción sobre la calidad del sistema relativo a la educación recibida en el hogar. Sí existe cierta relación entre la respuesta “no tiene edad suficiente” y “no es necesario porque...”, ya que posiblemente ambas apuntan al factor apego y capacidad de aprendizaje temprano, entonces ello explicaría el cambio en el porcentaje de respuestas mencionado previamente.

La suma en el porcentaje de respuestas respecto a la edad y al cuidado son similares año a año, excepto para 2006, donde la estructura en las respuestas cambia significativamente.

**Cuadro A2.1: Porcentaje de respuestas de familias que no llevan a su hijo(a) a un establecimiento educacional por ser muy pequeño**

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	85,8	80,8	75,5	67,3	61,2	58,3	74,0
2003	85,7	82,6	78,3	71,7	63,6	58,0	76,6
2006	11,1	12,2	13,0	11,9	12,1	11,0	12,0

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

Nota: La respuesta del año 2006 es “No veo utilidad en que asista a esta edad”, mientras que para el resto de los años es “No tiene edad suficiente”.

**Cuadro A2.2: Porcentaje de respuestas de familias que no llevan a su hijo(a) a un establecimiento educacional por ser muy pequeño o porque consideran que no es necesario ya que lo cuidan en el hogar**

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	88,3	83,0	80,2	74,2	70,1	59,0	79,9

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

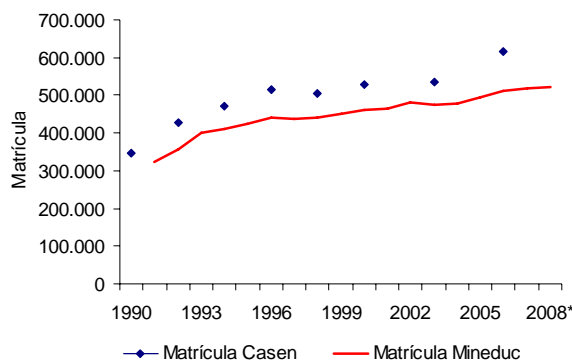
Nota: Para el año 2006 el porcentaje corresponde a la suma de las respuestas “No veo utilidad en que asista a esta edad” con “No es necesario porque me lo cuidan en la casa”. Para 2000 y 2003 es “No tiene edad suficiente” sumado con “No es necesario porque me lo cuidan en la casa”. Finalmente, para el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

Estos cambios en las alternativas de respuestas hacen compleja la comparación de la tendencia. Lo que sí se puede observar es que las respuestas van declinando mientras más edad tenga el niño (notar que esto ocurre en el 2006 sólo en el cuadro A2).

**Anexo 3. ¿Cuál es la verdadera cobertura de la educación preescolar?**

La pregunta surge porque se tienen dos fuentes de información. En primer lugar, de la encuesta Casen es posible obtener la asistencia a preescolar en base a los autorreportes por parte de las mismas familias. Por otro lado, la fuente oficial corresponde al Mineduc, de acuerdo a lo publicado en sus Anuarios Estadísticos. El gráfico AN muestra la asistencia total de ambas fuentes. Como se puede apreciar, la Casen sobreestima sistemáticamente las cifras del Mineduc de manera considerable (16% promedio), si bien comparten una dinámica similar a través del tiempo.

**Gráfico A3.1. Matrícula preescolar (0-6 años)**



Fuente: Elaboración propia en base a Archivos Estadísticos y Anuarios Estadísticos de Mineduc e información proporcionada por la Junji.

Nota: \* Para el dato de Integra en este año se asumió una tasa de crecimiento de 2,7% en el crecimiento de la matrícula (promedio 2002-2007). Se excluye en ambos casos la matrícula en educación especial.

Tomando al año 2006 como base para comparación -el último año disponible para la Casen- podemos chequear la composición de la matrícula y ver en qué grupos la diferencia es de mayor magnitud. Como se puede apreciar en los cuadro A3.1 y A3.2, se tiene una sobreestimación importante de la Casen en familias de niños de 4 años y en la matrícula particular no

subvencionada, lo cual no alcanza a ser compensado por un diferencial negativo en la Junji e Integra, y en el grupo de menor edad.

Respecto de este último punto, cabe precisar lo siguiente: Luego de recopilar las respuestas de las familias sobre la asistencia, Mideplan chequea el nombre del colegio reportado con los registros oficiales de Mineduc, de manera de obtener la “verdadera” dependencia del establecimiento. Esto no es 100% preciso, ya que siempre existe un error de alrededor de 1-3% del total de asistentes, lo cual se muestra en el cuadro A3.2 para el año 2006.<sup>34</sup> Por lo tanto, se suma a la brecha debido al autorreporte de las familias esta fuente adicional de error a la hora de analizar la composición de la matrícula por dependencia del establecimiento.

**Cuadro A3.1. Matrícula preescolar por dependencia administrativa: Mineduc y Casen (2006)**

Dependencia	Fuente de datos		Diferencia (%) (2) - (1)
	Mineduc (1)	Casen (2)	
<b>Municipal</b>	143.926	170.194	18,3
<b>Particular subvencionado</b>	137.038	204.973	49,6
<b>Particular no subvencionado</b>	36.100	77.558	114,8
<b>Junji</b>	121.648	102.294	-15,9
<b>Integra</b>	74.252	52.986	-28,6
<b>No bien especificado</b>		7.566	
<b>Total</b>	512.964	615.571	20,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Casen 2006 y Anuarios Estadísticos Mineduc.

**Cuadro A3.2. Matrícula preescolar por edad: Mineduc y Casen (2006)**

Edad	Fuente de datos		Diferencia (%) (2) - (1)
	Mineduc (1)	Casen (2)	
<b>Menor a 2 años</b>	77.946	63.287	-18,8
<b>3 años</b>	58.210	78.677	35,2
<b>4 años</b>	101.774	142.485	40,0
<b>Mayor a 5 años</b>	275.034	331.122	20,4
<b>Total</b>	512.964	615.571	20,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Casen 2006 y Anuarios Estadísticos Mineduc.

<sup>34</sup> Para el año 1996 este error es particularmente grave; la cantidad de valores incompletos en dependencia administrativa preescolar alcanza 22% de la matrícula preescolar.