



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN**

**“BRECHAS DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN DE PRIMERA  
INFANCIA: DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA EL CHILE  
DEL S.XXI”.**

**Seminario para optar al Título de  
Ingeniero Comercial, Mención Economía**

**Participante  
Rosa Riquelme Hermosilla**

**Profesor Guía  
Patricia Medrano Vera**

**SANTIAGO, 2013**

## ABSTRACT

El presente documento argumenta a favor de la importancia de llevar a cabo un análisis crítico de la *calidad* de la educación que se ofrece en la primera infancia. La literatura especializada señala que no hay duda de la efectividad de los programas enfocados en la primera infancia. Sin embargo, la evidencia también indica que *son únicamente los programas de calidad* los que generan beneficios en los infantes. Esto es, la sola exposición a un ambiente educativo distinto al del hogar no es lo beneficioso, si no las experiencias de calidad que en él desarrollen. Esto es de especial importancia para Chile, pues el nivel de educación parvularia se ha incorporado dentro de la política pública educacional, centrándose fundamentalmente en el aumento de cobertura. Este estudio identifica aspectos que deben ser considerados a la hora de evaluar la calidad: en específico la *institucionalidad*, entendida como la fuente de políticas públicas. Considerando las recomendaciones que los organismos internacionales sugieren en la materia y basado en el enfoque de buenas prácticas, se realiza un análisis del estado *institucional* de la educación parvularia identificando las variables que no favorecen la consolidación de una política de educación de primera infancia de calidad y para todos.

## CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>Introducción</b> .....	5
<b>II.</b>	<b>Marco Teórico</b> .....	9
	a. Pertinencia de estudiar la Primera Infancia.....	9
	b. Potencial del desarrollo de Políticas Públicas en Primera Infancia.....	14
	c. Concepto de calidad y <i>alta</i> calidad. ....	19
	d. Evidencia internacional y nacional de intervenciones en primera infancia .....	24
<b>III.</b>	<b>Metodología</b> .....	36
<b>IV.</b>	<b>Desarrollo</b> .....	38
	a. Políticas públicas existentes.....	38
	b. Estado institucional .....	49
	c. Brechas.....	68
<b>V.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	86
<b>VI.</b>	<b>Referencias Citadas</b> .....	88

## **Índice de Figuras**

Figura I: Retorno esperado según programa implementado .....	18
Figura II: Tasas de retorno esperado por tipo de educación en el ciclo de vida. ....	19
Figura III: Condicionantes del Desarrollo Infantil.....	24
Figura IV: Resumen de Evidencia Nacional e Internacional de Intervenciones en Primera Infancia. ....	34
Figura V: Cobertura Educación Parvularia 1990 - 2011.....	39
Figura VI: Motivos para la no asistencia a educación parvularia de sus hijos. Encuesta CASEN 2009 - 2011. ....	42
Figura VII: Áreas fundamentales del programa Chile Crece Contigo. ....	46
Figura VIII: Principios de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia. ....	47
Figura IX: Número de Establecimientos por Región y Dependencia. ....	49
Figura X: Distribución de la Matrícula Parvularia 2012 por dependencia de la institución. ....	50
Figura XI : Descripción de Niveles Educación Parvularia. ....	51
Figura XII: Matrícula MINEDUC 2012 por tipo de establecimiento. ....	54
Figura XIII: Matrícula JUNJI año 2012 por tipo de programa y región. ....	58
Figura XIV: Matrícula INTEGRA año 2012 por tipo de programa y región. ....	61
Figura XV: Institucionalidad Actual del Sistema Educativo. ....	65
Figura XVI: Roles.....	68
Figura XVII: Modelo de efectos sobre la capacitación de Educadores de Párvulo. ....	74
Figura XVIII: Carreras ligadas a pedagogía de párvulos.....	75
Figura XIX: Distribución de Puntajes Prueba INICIA en la dimensión de uso de reglas ortográficas. ....	78
Figura XX: Efectos de la modificación del Decreto 315. ....	79

## **INTRODUCCIÓN**

En el último informe elaborado por el Banco Mundial sobre la política de desarrollo en Chile, se evidencia la necesidad de contar con una nueva ronda de reformas que permita consolidar el crecimiento económico basado en el conocimiento, asegurando su continuidad y sustentabilidad. Dentro de los 8 ámbitos que se identifican como claves, la educación se considera un pilar crítico para alcanzar un alto crecimiento, sustentable y además, capaz de incrementar la equidad (Banco Mundial, 2006). El insuficiente capital humano es una de las más importantes barreras para la innovación, la formación de este, no sólo se relaciona con la cobertura de los distintos niveles educativos, sino más bien con su calidad (UNESCO, 2005).

En este contexto, el último informe *Society at a Glance* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2011), sitúa a Chile como el país con mayor desigualdad de ingreso dentro de los países miembros, con un coeficiente Gini de 0.5, muy superior al promedio (0.31) de los países que integran esta organización. De esta forma, la desigualdad en Chile, más que una variable de caracterización, ha pasado a ser el reflejo de una realidad, percibida por los ciudadanos, transformándose en bandera de lucha de distintas clases sociales y partidos políticos.

Diversos estudios, que serán analizados, han evidenciado que la educación juega un rol fundamental en la superación de los dos problemas enunciados anteriormente. En especial, la primera infancia<sup>1</sup> presenta la particularidad de que, además de aportar a la formación de capital humano y disminución de brechas que generan desigualdad, permite un uso eficiente de los recursos.

Desde la política pública, a nivel nacional e internacional, las iniciativas en este ámbito se han centrado, en primera instancia, en un aumento sistemático de cobertura de la educación parvularia, la salud y el sistema de protección social para niños y niñas menores de seis años; y recientemente ha surgido una creciente preocupación por el mejoramiento de la calidad de las intervenciones. (MINEDUC, 2005; UNICEF, 2007; Banco Mundial, 2009).

De esta forma, es relevante el estudio de la primera infancia desde un punto de vista crítico en búsqueda del desarrollo de políticas que permitan aprovechar los beneficios que presentan las intervenciones en este ciclo.

---

<sup>1</sup> La primera infancia se define como el proceso que vive el ser desde que nace hasta los 8 años de vida (UNICEF, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989). Sin embargo, los distintos países han adaptado este término adecuándolo al sistema regular de enseñanza y la legislación existente. Para Chile, y para este estudio, dado que se enmarca dentro de las políticas de educación, comprenderá desde el nacimiento hasta los 5 años 9 meses. Su equivalente en el sistema educacional es desde el nivel Sala Cuna hasta el Segundo Nivel de Transición (Kinder).

En efecto, se ha comprobado que las intervenciones en primera infancia permiten disminuir las brechas asociadas al *capital cultural*<sup>2</sup>. Sin embargo, la evidencia también indica que para que estas intervenciones sean efectivas deben ser de *calidad* (UNESCO, 2005).

El concepto de calidad es complejo desde el punto de vista técnico y conlleva una serie de definiciones claves que la sociedad debiese generar, asociados a los efectos esperados, niveles de resultados, estándares de proceso y concepción social del nivel educativo. Esta puede ser una de las razones por la que se ha desviado la atención pública hacia variables medibles, cuantificables, y objetivas; sin embargo, ello no garantiza que se desarrollen los objetivos fundamentales de la *atención y educación en primera Infancia* (AEPI)<sup>3</sup> (UNESCO, 2010a).

En Chile la evidencia no es concluyente sobre los efectos de las intervenciones en primera infancia (CPU – UNESCO, 2012). Luego, sería incorrecto concluir a favor o en contra de las intervenciones en esta edad, al menos en Chile. Sin embargo, que hoy no se esté generando impacto, no significa que no sea posible generarlo, dada la extensa evidencia internacional al respecto.

---

<sup>2</sup>El concepto de capital cultural entendiéndose este como todo aquello que entrega el hogar, que impacta en la formación y desarrollo del niño, y que guarda directa relación con el nivel de ingreso de la familia, además de aquellos factores que se derivan de la composición socioeconómica del entorno en el que nace el p rvalo (Lamont y Lareau, 1988).

<sup>3</sup>La sigla AEPI, Atención y Educación en Primera Infancia, se utiliza como marco de las acciones desarrolladas en esta  rea. En inglés la sigla corresponde a Early Childhood Care and Education (ECCE).

La literatura existente sugiere el análisis de 3 aspectos claves en la calidad del proceso educativo de índole parvulario. Estos corresponden a: Familia, Marco Regulatorio e Institucionalidad. Luego, en este contexto se identifica el déficit existente en distintas dimensiones, ligadas a la institucionalidad, basándose en los estándares internacionales y el marco de buenas prácticas recomendado por la UNESCO, OECD y agencias de investigación especializadas.

El estudio se estructura como se detalla a continuación:

Inicialmente se desarrolla una revisión bibliográfica sobre la evidencia internacional entorno a los beneficios de las intervenciones en primera infancia, el concepto de calidad y sus aspectos relevantes.

Posteriormente se argumenta la relevancia de analizar calidad. Para continuar con un diagnóstico de las condiciones del sistema institucional actual.

Finalmente se compara el estado en 5 Dimensiones consideradas claves por la literatura para garantizar intervenciones de calidad, para concluir con la identificación de brechas, constituyendo así un referente básico que perfectamente puede ser utilizado para investigaciones futuras que deseen profundizar el tema de calidad, y también como referente para la generación de políticas públicas que permitan eliminar las brechas identificadas.

## **I. MARCO TEÓRICO**

### a. Pertinencia de estudiar la Primera Infancia.

Los distintos organismos internacionales, tales como: Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Organización de las Naciones Unidas para las Ciencias y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Unión Europea a través de *European Commission of Education and Training*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y diversos centros de investigación de Universidades y Organizaciones no Gubernamentales han posicionado la atención de la primera infancia como un pilar central dentro de las políticas públicas para alcanzar el desarrollo y la superación de la pobreza.

A continuación se presentan los principales acuerdos que se han desarrollado, ordenados de manera cronológica.

*Convención de los Derechos del Niño (1989).*

Aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es el tratado de derechos humanos que tiene amplio reconocimiento, al haber sido ratificado casi mundialmente<sup>4</sup>. En este instrumento se establecen las normas universales y los umbrales deseables de bienestar que deben gozar todas las personas menores de 18 años. Ha contribuido significativamente al desarrollo integral de la infancia y es un referente fundamental para la formación de legislaciones, políticas y programas.

En cuanto a la primera infancia, el comentario general N° 7, especifica el concepto; entre el nacimiento hasta los 8 años de edad.

La Convención se basa en cuatro principios fundamentales que han de sustentar todas las acciones relacionadas con la infancia:

- i) El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.
- ii) La no discriminación, garantizar los derechos a todos los niños sin distinción alguna.
- iii) El interés superior del niño, que debe ser la principal consideración en todas las decisiones y acciones que se adopten, estableciendo que el Estado está autorizado a intervenir cuando este interés no sea protegido por sus progenitores.

---

<sup>4</sup>Sólo dos países, Somalia y Estados Unidos, no han ratificado la convención (UNICEF, 2012. [http://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_30229.html](http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html)).

- iv) Y el respeto por los puntos de vista de la infancia.

*Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990).*

Tuvo lugar en las Naciones Unidas en Nueva York, EEUU. En esta cumbre 71 jefes de Estado y de Gobierno, entre ellos Patricio Aylwin representando a Chile, aprobaron la Declaración sobre la supervivencia, la protección y del desarrollo del niño, y el Plan de Acción para su puesta en práctica en el decenio 1990 – 2000.

En el plan se presentaron, entre sus metas sectoriales, medidas que cada país debía adaptar según sus normas y recursos disponibles y en función de sus prioridades. Estas medidas, entre otras, se organizan entorno a la educación básica, la alfabetización, niños en situaciones especialmente difíciles, la mitigación de la pobreza y reactivación del crecimiento económico.

*Marco de Acción de Educación para Todos (EPT) (1990).*

Surge de la Conferencia Mundial de Educación para Todos en Jomtien, Tailandia. Tiene como objetivo expandir la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y de la comunidad, prestando especial atención a los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad, es decir aquellos pobres, desasistidos y con discapacidad. Reconoce la relevancia del desarrollo de la primera infancia, estableciendo que es crucial su cumplimiento para lograr los demás objetivos de Educación para Todos.

La iniciativa mundial, posiciona a la primera infancia en el primer lugar dentro de sus 6 objetivos. Este consiste en “Extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos” (UNESCO, 2000), apelando a la incorporación del concepto de atención y educación integral, y focalización en las intervenciones que se desarrollen.

Este acuerdo es reformulado en el Marco de Acción de Dakar en el año 2000, debido a que los resultados presentados son considerados “inaceptables”, citando la declaración emanada del Foro Mundial *“es inaceptable, (entre otros), que la calidad del aprendizaje y la adquisición de valores humanos y de competencias estén lejos de atender las aspiraciones y las necesidades de los individuos y de las sociedades”* (Foro Mundial sobre la Educación, 2000).

Una de las reformulaciones fue la adopción de recomendaciones de medidas sistemáticas para reducir las desigualdades y suprimir las discriminaciones ligadas al aprendizaje de los grupos que se señalan en desventaja.

*Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (2007).*

Aprobado por los ministros de educación de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) en noviembre del 2007. Reconoce la importancia de la educación de primera infancia para el desarrollo de las personas y para la reducción de la pobreza, la inequidad y la exclusión social, estableciendo así, una serie de objetivos para articular el trabajo conjunto de los gobiernos, sociedad civil y

organismos internacionales. Lo que es coincidente con el epígrafe planteado anteriormente.

*Conferencia Mundial sobre Educación y Atención de la primera Infancia: Construir la riqueza de las naciones (2010).*

Organizada por la UNESCO y el gobierno de la Federación Rusa (Moscú, septiembre 2010), tuvo entre sus principales propósitos reafirmar la importancia del primer objetivo de EPT en los planes de educación y otros programas de desarrollo, identificando las carencias en las políticas de AEPI y formulando estrategias para solventarlas. De esta manera, se constituyó como un foro mundial de dialogo sobre políticas para fomentar el intercambio de prácticas idóneas en su formulación y desarrollo, instando a los gobiernos a lograr un mayor compromiso en la AEPI.

*Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios (2010).*

Proyecto aprobado por los ministros de educación de Iberoamérica y ratificado por la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Mar del Plata 2010. Su principal finalidad es mejorar la calidad y la equidad de la educación para contribuir al desarrollo económico y social de los países, junto con ello aportar a la construcción de sociedades más justas dentro de la región.

Los organismos internacionales se han concentrado en el desarrollo de políticas acogiendo la evidencia generada por distintas disciplinas, como: neurociencia, economía, neurobiología, psicología del desarrollo, entre otras.

b. Potencial del desarrollo de Políticas Públicas en Primera Infancia

En primer lugar la evidencia desde los estudios, enmarcados dentro de la neurociencia y la psicología, indican que durante la primera infancia, existen estructuras bio- fisiológicas y psicológicas de los niños, que están en pleno período de formación y maduración (Martínez, 2000; Oates, J. et al, 2012). Es en este período donde se produce el desarrollo del 75% del cerebro, por tanto se vuelven particularmente beneficiosos los efectos de la estimulación en este contexto. Junto con esto, puede ocurrir que la carencia de una estimulación apropiada, además de impedir la proliferación de conexiones cerebrales, provoque la disminución del número potencial de conexiones a desarrollarse a lo largo de la vida del niño, debido a que estas son la base para el desarrollo de conocimiento futuro (Shore, 1997; Center on the Development Child at Harvard University, 2007; Bruer, 1999; Gopnik, Meltzoff y Kuhl, 1999; Fox, Levitt, & Nelson, 2010; Meaney, 2010).

Tal como explica James Fraser Mustard, en el Simposio Internacional sobre Desarrollo de la primera infancia – el desarrollo cerebral tiene directa relación con las experiencias a las que se exponen los infantes.

*“Son los estímulos (la experiencia) a los que están expuestas esas neuronas en los períodos esenciales y sensoriales tempranos del desarrollo (inclusive en el útero) los que determinan muchas de las funciones del cerebro. El segundo punto biológico importante para la experiencia y el desarrollo del cerebro es la manera en que la experiencia afecta a la formación de las conexiones (sinapsis) entre las neuronas para establecer vías para los diferentes planos jerárquicos del cerebro que rigen o controlan nuestras respuestas intelectuales, emocionales, psicológicas y físicas a los estímulos” (Mustard, 2006).*

La OECD (2007) señala que los niños en esta etapa de sus vidas presentan los mayores niveles de “plasticidad cerebral”<sup>5</sup>, lo que permite que el sistema nervioso tenga una mayor capacidad de recuperación y reorganización. Esto provoca que mediante la adaptación al medio, se generen nuevas conexiones neuronales, modificando la organización cerebral, y así finalmente, los niños podrán responder a diversos estímulos, creando y reforzando ciertas conexiones neuronales y debilitando o eliminando otras.

---

<sup>5</sup> Plasticidad cerebral entendida como la capacidad de adaptación a la experiencia, lo que le confiere gran valor para la supervivencia.(Oates et al. 2012).

Es así como una investigación del Center on the Developing Child (2007) señala que mediante este proceso de adaptación al medioambiente es como se determina la forma en que se expresan los genes en el desarrollo de la arquitectura del cerebro. Esto último podría determinar directamente la productividad futura del niño y por ende, a nivel agregado, el desarrollo social de las futuras generaciones.

Luego la UNICEF (2006) evidencia que en este periodo el cerebro es particularmente eficiente para desarrollar las bases que permiten ciertos tipos de aprendizaje (lenguaje desde el nacimiento a los 3 años, y pensamiento lógico-matemático desde el año 1 al 4 de vida).

La investigación económica en búsqueda de la eficiencia en el uso de herramientas de política pública, de tal manera que permitan mejorar indicadores de bienestar social, ha analizado la pertinencia de avanzar hacia el desarrollo de iniciativas en la educación de primera infancia.

En este sentido tal vez uno de los mayores aportes a esta área ha sido efectuado por James J. Heckman (Premio Nobel de Economía en el año 2000), en el paper “Skill information and the economics of Investing in Disadvantaged Children” del año 2006, donde entrega mayores evidencias sobre la importancia de la estimulación temprana tanto en habilidades cognitivas, como aquellas no cognitivas. Por una parte, la estimulación temprana, entrega un mayor valor a las habilidades desarrolladas y además tiene una mayor tasa de retorno al capital humano invertido, de manera comparativa con la educación primaria, secundaria y terciaria.

Por otro lado el estímulo cognitivo, social y emocional a una edad temprana hace que lo que se aprenderá en el futuro sea de mejor calidad y con mayor rapidez. Luego centrándose en la importancia del desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas, los principales efectos predichos por el autor son: la reducción de la deserción escolar, un incremento en la tasa de graduados universitarios, la reducción del analfabetismo, incremento de la escolaridad, disminución de las tasas de crímenes y violencia y reducción del analfabetismo funcional<sup>6</sup>, entre otros efectos descritos en sus investigaciones.

Un análisis costo beneficio efectuado por Judy Temple and Arhur Reynolds (2007), encuentra una tasa social de retorno entre \$5.98 y \$10.15, por dólar invertido en primera infancia, el que varía de acuerdo a las características de la intervención.

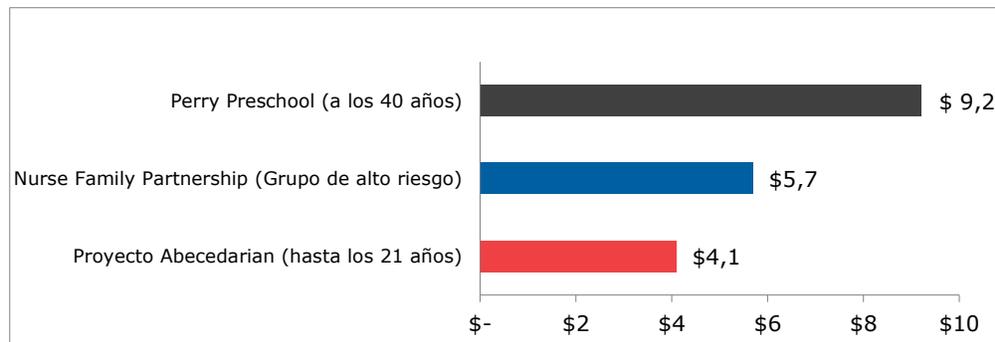
Otros estudios realizados revelan la potencialidad de las intervenciones en primera infancia, en cuanto a equidad se refiere. La evidencia sugiere que no tan solo presenta un mayor retorno comparado con la inversión en otros niveles, también comparado su efecto entre niveles socioeconómicos presenta un mayor retorno en los sectores con menor nivel de ingreso.

---

<sup>6</sup>Analfabeto funcional es aquella persona que ante una información (o conocimiento en codificación alfabética) es incapaz de operativizar en acciones consecuentes, por lo que no posee la habilidad de procesar dicha información de una forma esperada por la sociedad a la que pertenece. Luego por el contrario, un alfabeto funcional corresponde a aquella persona que, ante una información que suponga leer y escribir, posee un conjunto de capacidades y habilidades (comprensión, intercambio, interpelación, crítica), a través de las cuales incida sobre su realidad natural, social, cultural y política mejorando su calidad de vida(Jiménez, 2005).

De acuerdo a lo analizado por el Center on the Developing Child (2007) para los programas Abecedarian Project, Nurse-Family Paternship y Perry Preschool Project, se observa un mayor retorno en programas focalizados en niños que se encuentran en condiciones de pobreza y alto riesgo, como es el caso del programa Perry Preschool. Este programa atiende a niños que viven en condiciones de pobreza y alto riesgo de fracaso escolar. Su tasa de retorno fue calculada en Heckman, Moon, Pinto, and Yavitz (2010) y se encuentra sobre el 14%, muy superior valor estándar de los programas pro equidad, 7%. Tal como se evidencia en la Figura I el retorno de este tipo de programas se encuentra en torno a los USD\$4,1 y USD\$9,2.

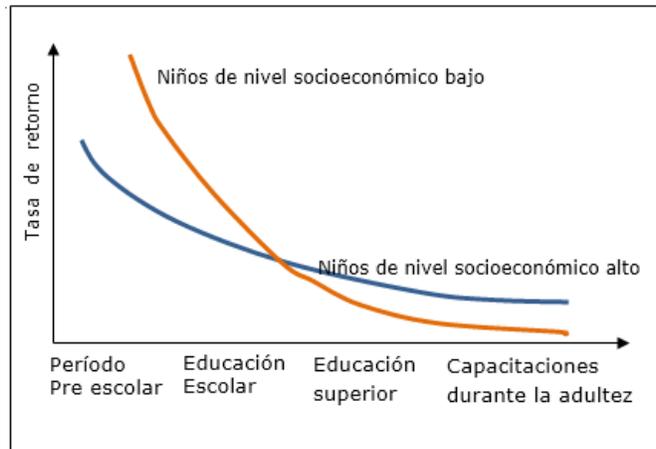
*Figura I: Retorno esperado según programa implementado*



Fuente: Center on the Developing Child, 2007.

Woessmann y Schutz (2006) discuten el concepto de equidad en las intervenciones educativas, replicando la evidencia encontrada por Cunha et al (2006) que construye el ciclo de formación, considerando las distintas etapas. Los autores centran el debate en que no sólo es equitativo, sino que también es eficiente la inversión en esta etapa, pues mientras mayor sea el individuo será eficiente la inversión en la población de mejor nivel socioeconómico.

Figura II: Tasas de retorno esperado por tipo de educación en el ciclo de vida.



Fuente: Dussailant y González (2012b), adaptado de Woessmann y Shutz (2006).

c. Concepto de calidad y *alta* calidad.

Desde un punto de vista generalizado y ampliamente consensuado por los organismos internacionales, podemos entender el concepto de calidad como:

*“Un concepto dinámico, relativo y contextualizado porque implica hacer un juicio de valor respecto de las cualidades que se le exigen, que está condicionado por*

*una multiplicidad de factores que tienen diferente significado para las personas y que varían en el tiempo y de un contexto a otro.” (Blanco, 2012)*

Esta definición es adecuada, en cuanto reconoce la relación entre calidad y expectativas sociales que se establezcan, también evidencia la multiplicidad de factores, lo que en el caso de la educación parvularia se condice completamente con lo que las distintas disciplinas identifican como aspectos claves, y más aún cuando los objetivos apuntan a un desarrollo integral.

En un sentido práctico, los objetivos perseguidos son diversos ya que como se mencionó responden a un contexto específico a la realidad atingente territorial y temporalmente. Es por ello, que el reporte: Monitoreo Global de Calidad en Educación para Todos, UNESCO (2005), promueve la identificación de dos objetivos que debiesen caracterizar una definición de calidad en educación: Primero, debe identificar aprendizajes de desarrollo cognitivo<sup>7</sup> como su principal objetivo. Junto con ello, el segundo rol es promover valores y aptitudes para generar ciudadanos responsables, nutriendo la creatividad y el desarrollo emocional<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Se entiende por desarrollo cognitivo, aquel desarrollo de capacidades de simbolización y pensamiento lógico matemático (Heckman et al., 2006).

<sup>8</sup> Existen impactos significativos sobre los resultados de las personas cuando se analizan las habilidades cognitivas y no cognitivas. Los principales impactos están enfocados en el mercado laboral, comportamiento individual, escolaridad y ocupación (Heckman et al., 2006).

Si bien, la primera aproximación a definir un estándar de calidad estaría asociada a una medición que permita identificar los aspectos relevantes que generan óptimos resultados, la dificultad técnica existente para una medición de las habilidades cognitivas en conjunto con aquellas no cognitivas limita los alcances que este tipo de análisis pueden generar (Dahlberg et al., 1999; Peralta, 2012). No obstante, existen tests estandarizados cuya aplicación permitiría tener algún grado de conocimiento sobre el desarrollo en el ámbito no cognitivo, tal es el caso de la Escala de Evaluación de Desarrollo Psicomotor (EEDP), el inventario de desarrollo Battelle o el recientemente lanzado Test de Aprendizaje y Desarrollo Infantil (TADI). Su aplicación ha sido asociada a estudios generales de la primera infancia, como lo es la Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia (ELPI) y no se encuentra asociada al sistema educativo, por lo que los resultados obtenidos aún no se transforman en un referente de la calidad de los procesos que se desarrollan en una determinada intervención.

Teniendo en cuenta lo anterior, para lograr intervenciones de *alta* calidad se requiere contemplar aspectos asociados al proceso mismo, como también al contexto en el que se generan y desarrollan.

La evidencia muestra que las intervenciones que se desarrollen deben ser integrales, tanto en las áreas de impacto (educación, nutrición, socialización) como también en sus focos, utilizando a la familia y a los centros de atención (Armezin et al, 2006). Esto requiere de una articulación y de instituciones que entiendan el problema de la primera infancia en sus múltiples dimensiones.

Por su parte Behrman et al (2004) incluye la variable continuidad de la intervención, encontrando que el efecto final dependerá del tiempo de exposición de los programas.

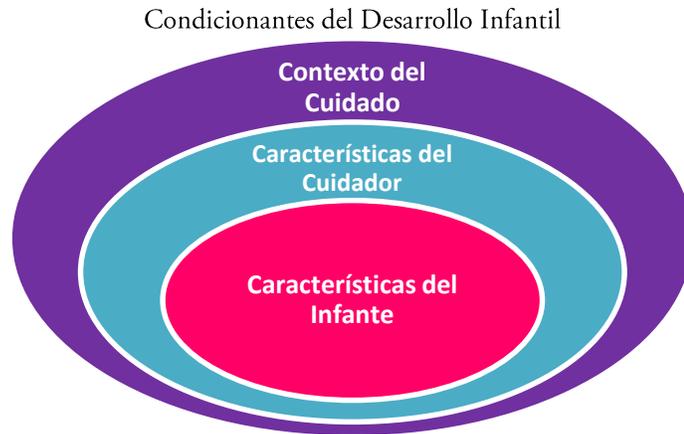
The National Scientific Council on the Developing Child (2007), establece que la esencia de la calidad en las intervenciones de la primera infancia son los conocimientos y herramientas de quienes prestan el servicio, así como su capacidad para construir una relación positiva con los infantes. Además destaca que la escasez de personal que cumpla con estos requisitos se debe a la falta de inversión en entrenamiento, compensaciones y contratación de profesionales de alta calidad como primera prioridad en los sistemas de reclutamiento. En este mismo sentido Behrman et al (2002), identifica como clave el ratio estudiante/Docente.

En este mismo ámbito, las investigaciones desarrolladas concluyen que la calificación de los educadores es otro de los aspectos clave. Educadores con alto nivel educacional proveen un mejor cuidado personal (Davis, Thornburg, & Ispa, 1996; Honig & Hirallal, 1998; citados en Fukkink & Lont, 2007), además tienen un mayor conocimiento de prácticas apropiadas de desarrollo, proveen un mejor ambiente de estimulación del lenguaje, ofrecen mejores experiencias de aprendizajes y estimulan con mayor frecuencia habilidades sociales y psicológicas en niños. (Fukkink & Lont, 2007). El componente de formación y constante entrenamiento es tan importante, que incluso es un predictor más fuerte y robusto que lo asociado al ratio adulto-niño y tamaño del grupo (Burnichal et al., 2002. Citado en Fukkink & Lont, 2007).

La evidencia asociada a la importancia de la formación y capacitación continua es concluyente. Sin embargo, el efecto encontrado es indirecto, pues supone que la formación tiene impacto en el desarrollo de habilidades y conocimientos que mejoran el desempeño de las educadoras, y este a su vez, genera que la intervención desarrollada con niños sea de mejor calidad. El supuesto fundamental es que existe una relación entre la cantidad de años de formación y las habilidades desarrolladas en ella, lo cual necesariamente hace relevante considerar tanto la duración de los programas formativos, como los estándares de calidad asociados. Ruben Fukkink y Anna Lont (2007), del *Early Childhood Research Quarterly*, realizan una estimación de las habilidades desarrolladas durante el proceso de formación, medidas con instrumentos estandarizados de evaluación de prácticas. Los resultados indican que existe un efecto positivo del entrenamiento especializado para los educadores sobre sus logros en términos de conocimiento, actitud y habilidades; los que configuran las principales competencias del educador.

Son tres los aspectos condicionantes del desarrollo infantil: Contexto, Cuidador y características propias del infante. Tanto el contexto del cuidado, como las características del cuidador son aspectos que emanan de la política existente, la que a su vez proviene de las instituciones responsables de generarlas. Es por esta razón, que existe una estrecha relación entre las instituciones de las políticas públicas que se traducen en intervenciones de calidad. Por ende el énfasis de contar con instituciones con roles claramente identificados. (UNESCO, 2003).

Figura III: Condicionantes del Desarrollo Infantil.



Fuente: Chile Crece Contigo, 2012.

d. Evidencia internacional y nacional de intervenciones en primera infancia

**Evidencia internacional para intervenciones a niños menores de dos años**

La evidencia generalizada muestra que el bienestar de los niños más pequeños (primeros meses de vida) es mayor cuando son cuidados por la madre, evidencia sugerida por varias disciplinas (sicología, medicina, economía, entre otras). Esta se centra en el hecho de que el niño más pequeño necesita **crear un vínculo único con su cuidador**, el que es difícil se dé en un ambiente institucionalizado donde cada encargado debe cuidar de varios niños, y en donde probablemente la rotación de cuidadores es alta.

Por otro lado, al tratarse de niños en sus primeros meses de vida, se ha demostrado los **numerosos beneficios de la lactancia materna** dentro de los primeros seis meses de edad. Dentro de estos estudios se encuentra enmarcado el trabajo de Baker et al., (2008a y 2008b) en donde los niños de hasta dos años documentan un efecto negativo para la

asistencia a salas cuna en el desarrollo infantil, especialmente en habilidades motoras y sociales, salud y depresión materna (satisfacción de la madre con la relación que tiene con su hijo). Mientras que Melhuish (2006) además evidencia efectos negativos sobre el desarrollo del lenguaje del niño.

Para el caso de EEUU, se cuenta con el estudio a gran escala realizado por el National Institute of Child Health and Human Development, NICHD-ECCRN (2003), en donde se investigan los efectos de los distintos tipos de cuidado infantil en el desempeño cognitivo y emocional de los niños. Los resultados de este estudio evidencian que la cantidad de tiempo que el niño ha estado alejado de su madre durante sus primeros cuatro años y medio es un predictor de asertividad, desobediencia y agresividad. Estos resultados son replicados en Belsky (2001), Loeb et al. (2007) y James-Burdumy, Dinarski y Deke (2008).

En análisis más recientes (NICHD-ECCRN, 2004) se reportan que los efectos negativos en los comportamientos antes descritos continúan visibles en niños de primer año básico. Estos resultados han llevado a concluir que el efecto del exceso de horas acumulado en estos centros, es particularmente negativo cuando parte de las horas de cuidado se han realizado en los primeros seis meses de vida del niño. Esta evidencia es replicada por Solemsky y Gootman (2003). Luego Belsky (2005), resume lo obtenido en la investigación del NICHD por años y sostiene que los niños que han asistido a la sala

cuna por más de 10 horas semanales durante su primer año de vida tienen mayor probabilidad de desarrollar apego inseguro<sup>9</sup> a los 15 y 36 meses de edad.

Los patrones de interacción madre-hijo entre los 3 y 36 meses de edad son relativamente menos armoniosos cuando los niños pasan muchas horas en salas cuna, sin importar la calidad de éstas, aunque el efecto se intensifica cuando la calidad del centro es baja. Sin embargo, el autor argumenta que el hecho de que hoy en día los servicios de cuidado infantil son cada vez más utilizados y a edades cada vez más tempranas es causa de preocupación, ya que a pesar de que los efectos negativos no son de gran magnitud, *“pequeños efectos (ya sea positivos o negativos) en muchos niños pueden tener consecuencias mucho más importantes para la sociedad que efectos grandes en sólo algunos”* (Belsky, 2005).

Mientras, en Gran Bretaña, el estudio *Effective Provision of Preschool Education* (EPPE) llega a conclusiones similares a las expuestas por el NICHD. De igual forma, los resultados son similares a los evidenciados por un estudio paralelo en Irlanda del Norte (Melhuish et al., 2001; Melhuish et al., 2002a; Melhuish et al., 2002b).

---

<sup>9</sup> El apego de tipo inseguro se caracteriza básicamente porque la respuesta que otorgan los padres frente a las necesidades biológicas y afectivas de sus hijos, es ambivalente, incoherente e impredecible; a veces responden a sus necesidades y otras veces no. Para el niño esta situación genera una gran incertidumbre, en el sentido de que no sabe cuándo y cómo vendrá su madre (o cuidador principal) a cuidarlo y a responder a sus necesidades. Cuando la respuesta de la madre es cambiante e impredecible genera en el niño una gran falta de sentido de lo que está pasando, de ambivalencia y de control sobre su entorno (Moss y St-Laurent, 2001).

Otro estudio estadounidense, *The Wisconsin Family and Work Project*, muestra evidencia ampliada sobre el cuidado institucionalizado de niños en sus primeros cuatro meses de vida, ligando jornadas largas con incrementos en la depresión, enojo y ansiedad tanto materna como paterna. Esto es evidenciado en Vandell et al., (1997).

Posteriormente Dussaillant (2009) en un esfuerzo por realizar un recuento de la literatura, intentando contrastar la política de permisos paternales y las salas cuna, concluye que por lo menos durante el primer año de vida, es preferible que el niño se quede con su madre o algún cuidador principal. Lo que en ningún caso implica que en ausencia de alternativas, las salas cuna no deban ser utilizadas. De hecho el autor toca un punto fundamental al establecer la dependencia de muchas familias a los centros, dado que sin su existencia la solvencia económica de los hogares se vería amenazada, debido a que, en ausencia de otras vías de cuidado, genera un impedimento para el trabajo materno.<sup>10</sup>

De los estudios anteriores se desprende que se debe observar con cautela las políticas que apunten a la promoción de salas cunas, poniendo real atención a las características asociadas a la calidad del proceso formativo. Este proceso no sólo depende de la institución que acoge al niño, si no que se enmarca dentro de un proceso conjunto encabezado por la institución, pero con especial participación de los padres del párvulo. Cuando esta falla, las consecuencias pueden ser negativas tanto para la madre como para

---

<sup>10</sup> La relación entre cuidado infantil y su impacto en la fuerza laboral femenina ha sido estudiado ampliamente en la literatura. En particular la evidencia para Chile indica la relevancia de contar con instituciones que posibiliten el cuidado de los infantes (Medrano, 2009).

el hijo. Si bien es cierto no existe aún una explicación clara que revele los procesos o mecanismos que estarían generando estos efectos, siempre que se han reportado efectos positivos del cuidado institucionalizado en mediciones de desempeño cognitivo de los niños, estos efectos están asociados a instituciones de alta calidad. (Smolensky y Gootman, 2003; Dussailant y González, 2012a).

A nivel internacional una sala cuna de calidad debe cumplir una serie de requisitos, en especial en lo que se refiere al *coeficiente técnico* o número de niños por adulto cuidador, y a la *rotación de personal* (número de adultos que están a cargo del niño a lo largo del tiempo). En general, para menores de un año se requiere por lo menos un adulto por cada tres niños, y una rotación lo menor posible, **lo que está lejos de nuestra realidad nacional.**

### **Evidencia nacional para intervenciones a niños menores de dos años**

Algunas investigaciones con datos para Chile buscan determinar los efectos de la participación en programas de sala cuna. Un ejemplo de esto es el Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial, CEDEP (2007a y 2007b), que intenta dar luces sobre el efecto de las salas cuna en el desarrollo de los niños, luego este estudio es complementado por Noboa y Urzúa (2010), en donde los resultados finalmente muestran que los efectos de la asistencia a sala cuna en el desarrollo cognitivo de los niños aparecen en general positivos, aunque en la mayoría de los casos no son significativos.

### **Evidencia internacional para intervenciones a niños mayores de dos años**

En general los estudios que muestran beneficios cognitivos importantes de la educación en primera infancia han evaluado a niños en programas que comienzan alrededor de los 3 años. El más notorio ejemplo de estos son los estudios acerca de los rendimientos de la escolaridad temprana de Heckman. Según Heckman y Masterov (2007), las intervenciones en esta edad poseen múltiples efectos deseados de largo plazo, tales como: una reducción en niveles de criminalidad, promoción de la graduación escolar, incremento de la entrada a la universidad, reducción de la repetición de cursos y de los costos en educación especial, además de prevenir embarazos adolescentes.

En esta línea, actualmente existe un **amplio consenso en que la educación temprana de calidad (desde los 3 o 4 años) representa un aporte significativo para la igualación de oportunidades de los niños en desventaja social**. Evidencia de esto es el conocido proyecto High Scope Perry, investigación experimental construida para investigar los efectos de las intervenciones tempranas en el desempeño de las personas a lo largo de su vida. Por ser este un experimento se pudieron contrastar los resultados con un grupo de control. Estos resultados mostraron que existen efectos positivos sobre las tasas de graduación escolar, salarios, probabilidad de ser dueño de una propiedad, menores necesidades de asistencia social, menos hijos fuera del matrimonio y menos arrestos (a los 40 años). En particular Heckman et al. (2009) muestra que por cada dólar gastado en el proyecto anterior la sociedad ganó entre 7 y 10. Esto demuestra lo rentable y beneficioso de una intervención de calidad para niños de 3 y 4 años.

Luego existen múltiples estudios que confirman que la educación de primera infancia aumenta los logros académicos futuros, entre ellos se encuentran Barnett (1995) y Laosa (2005) que documentan efectos más significativos en grupos considerados “vulnerables” (**argumento a favor de la educación en primera infancia como un instrumento de equidad**).

Sin embargo, los efectos positivos dependen de la calidad y la escala de los programas. Bernal y Keane (2011) evalúan los sistemas informales de cuidado infantil (cuidado por parte de parientes, o por no parientes en ambientes diferentes a uno institucionalizado) y demuestran que estos tienen efectos dañinos (aunque no son perjudiciales en cuanto a desempeño académico).

Estudios del NICHD reportan que los niños que asistieron a centros de cuidado por primera vez entre las edades de 27 a 54 meses tienen puntajes en pruebas cognitivas por encima de los puntajes de los niños que no asistieron a centros (una vez controlado tanto por aspectos familiares, como por desempeño previo). Luego a diferencia del grupo etario anteriormente analizado, la cantidad de tiempo (horas diarias) expuestas al centro de cuidados parece no afectar los resultados cognitivos, lo que es evidenciado en Smolensky y Gootman (2003).

Tomando nuevamente el estudio de Belsky (2005) encontramos que el autor argumenta que **los beneficios cognitivos y de lenguaje observados en niños que asisten a centros de cuidado están estrechamente relacionados con la calidad del centro al que asisten**. Incluso más allá, los beneficios producidos por la asistencia a centros de alta

calidad son independientes del tiempo (horas por día) que el niño permanece en éstos. Luego el mismo autor en Belsky (2008) concluye que dadas las desventajas (independientes de la calidad del centro) emocionales de pasar un mayor tiempo en estas instituciones, no existe argumento que avale la permanencia de los niños por largas horas en estas instituciones.

### **Evidencia nacional para intervenciones a niños mayores de dos años**

En cuanto a evidencia para Chile, los estudios en general analizan la correlación de asistir a preescolar con los resultados SIMCE.

Las primeras investigaciones no corrigen por sesgo de autoselección, lo que hace que se sobreestime el efecto de la educación preescolar. Bajo esta línea se encuentra el estudio del CEDEP (1997) que muestra efectos positivos y significativos de asistir a Kínder en el rendimiento de primero y segundo básico, pero muestra que no existe efectividad de las intervenciones exclusivas de Pre-Kínder (sin asistir luego a Kínder). En este sentido, Le Foulon y Eyzaguirre (2001) también encuentran efectos positivos y significativos de la asistencia a Kínder, pero no de haber asistido además a Pre-Kínder. Mientras que en estudios más generales, como Reveco y Mella (1999) se encuentran efectos positivos de haber asistido a jardín infantil, pero al no incorporar los siguientes niveles de preescolar no se puede saber si este efecto positivo se explica por la asistencia a Pre-Kínder o Kínder (dada la complementariedad ya mencionada).

Luego, entre los estudios que incorporan una corrección por sesgo de autoselección, se mantienen los efectos positivos. Tal es el caso de Contreras et al. (2007) que evalúa el impacto en el SIMCE 2001 de segundo medio de haber asistido a Pre-Kínder y Kínder a través de la metodología “propensity score matching”, creando un grupo de control para los que no asistieron a ninguno de estos dos niveles. Luego los resultados muestran que el impacto fluctúa entre los 8 y 18 puntos para matemáticas y entre los 5 y 14 puntos para lenguaje. Luego los autores encuentran evidencia que mostraría que grupos de mayor nivel socioeconómico recibirían una mayor calidad de la educación preescolar a nivel nacional.

Utilizando una metodología similar, Hernández (2006) estima que haber asistido a Pre-Kínder y Kínder eleva en un 3% el promedio en matemáticas y lenguaje SIMCE 2002 de cuarto básico y a la vez explica entre 20% y 30% de la diferencia de puntajes entre los participantes y los controles. Luego, para este estudio, el autor muestra evidencia de que las mejores condiciones del entorno en hogares de mayores ingresos potencian las habilidades obtenidas en los programas de primera infancia. Lo que a la vez, también puede ser evidencia de una mejor calidad de los establecimientos que atienden a alumnos de mayores recursos.

San Martín (2009) evalúa el impacto de la asistencia a educación preescolar sobre el SIMCE de cuarto básico para el año 2007. Sus resultados muestran que tanto en matemáticas como en lenguaje, Kínder tiene un efecto positivo, pero no significativo por sí sólo, ya que sólo al combinarse con Pre-Kínder hay un efecto conjunto positivo y

significativo. Esta evidencia apoya la predicción de que los padres tienden a complementar la inversión actual en educación. Consistente con lo anterior, se verifica que en general aquel padre que mandó a su hijo a más niveles de enseñanza durante la primera infancia, gasta aún hoy más en educación. Sin embargo, esto también es consistente con la existencia de variables no observables que estén correlacionadas con llevar a los niños a educación preescolar y que se revelan después en la disposición a gastar más.

Este último será uno de los mayores problemas de la metodología cuasi-experimental usada en Chile para controlar por el sesgo de autoselección. Pues, sólo se puede controlar por variables observables, pero como se mencionó anteriormente, la decisión de no enviar a los hijos a Pre-Kínder y/o Kínder podría estar influida también por otras variables, que pueden afectar los resultados SIMCE (como por ejemplo la motivación porque el hijo se desarrolle adecuadamente en un ambiente en que hay presión cultural favorable para la asistencia al menos a estos niveles) que no son observables.

Como vemos en la Figura IV, la evidencia de la literatura existente tiende a mostrar efectos dispares, positivos y negativos en la formación del párvulo. Por otro lado la ciencia indica que las intervenciones, si son de calidad, tienen efectos positivos en distintos ámbitos.

*Brechas de Calidad en la Educación de Primera Infancia.  
Desafíos Institucionales del Chile del Siglo XXI*

*Figura IV: Resumen de Evidencia Nacional e Internacional de Intervenciones en  
Primera Infancia.*

LUGAR	ESTUDIO	AUTOR	AÑO	IMPACTO DE LA EDUCACION PARVULARIA
Latinoamérica	Institutional Framework for Early Childhood Development in Chile	Banco Mundial	2009	
Latinoamérica	Eager to Learn	Committee on Early Childhood Pedagogy, National Research Council	2000	* Los programas dirigidos a niños entre 3 y 6 años tienen beneficios en términos de desarrollo cognitivo y apresto escolar * Beneficios a largo plazo en habilidades socioemocionales, empleabilidad y productividad
Latinoamérica	Cognitive and Linguistic Building Blocks of Early Literacy	Dickinson	2006	
Latinoamérica	La Promesa del Desarrollo en la Primera Infancia en América Latina y el Caribe	Vegas y Santibañez	2010	* La participación de niños en la educación parvularia incide en su desarrollo socioemocional, expresado a través de mejoras en atención, esfuerzo, participación en clase y disciplina
Chile	Evaluación de Programas de Educación Parvularia en Chile: Resultados y Desafíos.	MINEDUC	2000	* Impacto positivo, luego de un año de asistir a educación parvularia, en el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños participantes * Este impacto es menor en niños y niñas que comienzan con un desarrollo normal, siendo los programas de educación parvularia más efectivos en niños con riesgo o retraso
Chile	The Effect of Participation in Public Childcare Centers: Evidence from Chile	Noboa y Urzúa	2010	* Impacto de asistir a establecimientos JUNJI depende de la edad de los niños y del tiempo de exposición al programa * Niños entre 7 meses y 1 año que asistieron, por al menos 7 meses a establecimientos JUNJI, obtuvieron un impacto positivo en su desarrollo cognitivo, socioemocional y psicomotor
Chile	Efectividad de la Sala Cuna JUNJI	CEDEP	2010	* No existen diferencias significativas entre asistir o no a primer ciclo de educación parvularia o quedar al cuidado de la madre u otro familiar
Chile	Impacto de la Educación Preescolar Sobre el Logro Educativo: Evidencia para Chile	Contreras, Herrera y Leyton	2007	* La asistencia a educación parvularia, específicamente a 1° y 2° nivel de transición, impacta positivamente en el aprendizaje en lenguaje y matemáticas en 2° medio
Chile	Jardines de INTEGRA con nuevo currículo para el primer ciclo. Evaluación de la primera cohorte	CEDEP	2007b	* No existen diferencias significativas entre asistir o no a salas cuna de INTEGRA, aunque sí se encuentran resultados positivos en coordinación corporal, memoria y razonamiento en niños asistiendo a nivel medio menor

*Brechas de Calidad en la Educación de Primera Infancia.  
Desafíos Institucionales del Chile del Siglo XXI*

Chile	Eficacia y efectividad en la Atención de Niños entre 0 y 4 Años	Bedregal	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Educación parvularia es beneficioso en niños entre 3 y 4 años, en situación de desventaja familiar</li> <li>* Reportando mejorías en el desarrollo cognitivo y del lenguaje y apresto escolar, siendo mayor el efecto a más temprano se inicia la intervención</li> <li>* No obstante, el beneficio para menores de 2 años depende del contexto intervenido, así como de la calidad de la intervención</li> </ul>
Chile	Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe	Treviño et al	2010	* Mejor rendimiento en lectura de niños que asisten a educación parvularia en 3° año de educación básica, pero no en cursos más avanzados
Internacional	La Promesa del Desarrollo en la Primera Infancia en América Latina y el Caribe	Vegas y Santibañez	2010	
Internacional	¿Por qué es importante y cómo es una Educación Preescolar de Calidad?	Rolla y Rivadeneira	2006	
Internacional	Eficacia y efectividad en la Atención de Niños entre 0 y 4 Años	Bedregal	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La asistencia a educación parvularia en niños menores de 3 años presenta resultados mixtos:</li> <li>- Negativos si la calidad del servicio entregado es baja</li> <li>- Positivos si quienes reciben el servicio son niños y niñas en situación de vulnerabilidad</li> <li>* En niños entre 3 y 5 años, el impacto es mayoritariamente positivo</li> </ul>
Internacional	A literature review of the impact of early years provision on young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds	Melhuish	2004	
Internacional	Clearing House on Early Education and Parenting	Hoing	2003	

Fuente: Elaboración Propia en base a análisis de estudios.

Por tanto, la evidencia nacional hasta ahora no sólo no es concluyente, sino que debe ser mirada con suma precaución por parte de los hacedores de política pública, pues implicaría que no se está utilizando el potencial existente en nuestra sociedad, y más aún se está limitando el desarrollo de aquellos más vulnerables por no otorgarles las oportunidades de aprendizajes que requieren. Además de acuerdo a lo evidenciado por Bernal y Keane (2011), Bedregal (2006) y Rolla y Rivadeneira (2006), la “mala calidad” puede generar daños irreparables en capacidades socioemocionales y cognitivas.

## **II. METODOLOGÍA**

Considerando que gran parte de la evidencia predice un efecto positivo de las políticas de atención y cuidado de la infancia, y que por el contrario, tras la revisión de los resultados que evalúan el impacto de estas intervenciones -en el ámbito educativo chileno-, no es posible encontrar de manera concluyente tal efecto positivo, es pertinente revisar las condiciones que se requieren para obtener tal efecto, con el objetivo de determinar aspectos claves de mejora que puedan generar los efectos estimados.

Idealmente, para llevar a cabo el análisis de estas condiciones, se requiere contemplar la multiplicidad de aspectos técnicos asociados al desarrollo de las intervenciones. Sin embargo, utilizaremos las recomendaciones de los organismos internacionales basados en un análisis previo asociado a los distintos aspectos que influyen directamente en la entrega del servicio. Esta fuente son las Instituciones (Banco Mundial, 2011; DIPRES, 2008; OCDE, 2006; UNESCO, 2010; UNICEF, 2007; CEPAL, 2010). Es así como, su análisis permitiría conocer el contexto en el que se generan e implementan las políticas que guían las intervenciones en cuestión.

Para esto, se realiza una descripción de las condiciones actuales de la institucionalidad, como también de las políticas públicas desarrolladas en este contexto, poniendo énfasis en los aspectos que la literatura recomienda.

Esto permite identificar distintas oportunidades de mejoramiento (brechas) que potencialmente ayudarían a generar las condiciones necesarias para el desarrollo de intervenciones que permitan obtener los resultados evidenciados en las experiencias internacionales.

### **III. DESARROLLO**

a. Políticas públicas existentes.

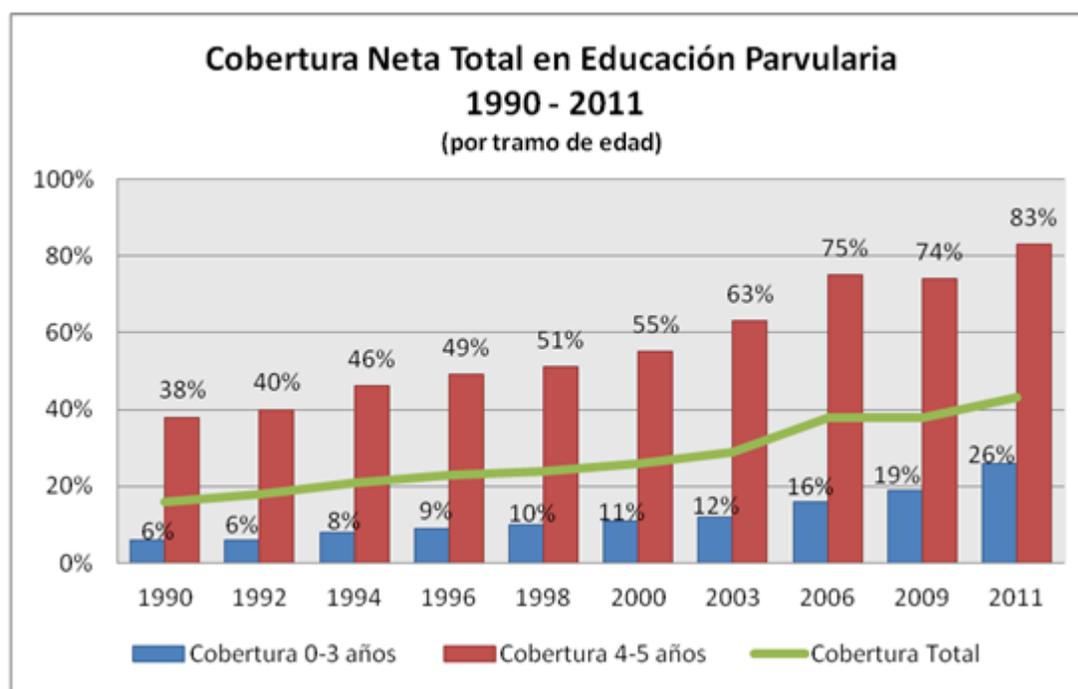
Para poder evidenciar descriptivamente y esquematizar las políticas públicas existentes en la actualidad en Chile ligadas a la provisión de educación de primera infancia, se procede a seguir la metodología usada en MINEDUC 2005, al clasificar las principales características de la anterior en cuanto a: Enfoque de Cobertura (grado de focalización o universalización, formalidad, financiamiento y debate público actual) y Enfoque de Calidad (evaluación, estándares y certificación de calidad).

Tomando en primera instancia, el *Enfoque de Cobertura* de las Políticas Públicas en Educación de primera Infancia, se tiene que la evidencia mundial muestra que existen contrapuntos en cuanto considerar a estas medidas como universales (abarcando la totalidad de la población) o bien focalizadas (destinadas a una población objetivo dentro del total de la población persiguiendo un objetivo específico de política).

En esta línea, para el tramo de 4 a 6 años la educación de primera infancia en Chile avanza a asemejarse a la mayoría de los países de la OECD, ya que se concentra en los niños(as) de 5 años (correspondientes al Segundo Nivel de transición), ampliándose la subvención al grupo de 4 años (Primer Nivel de Transición) a partir del 2001 y se encuentra a la fecha en proyecto de ley la formalización de la subvención para el grupo de

niños (as) de 3 años (Nivel Medio Mayor) . Sin embargo, está muy por debajo de estos mismos países en el nivel de Primer Ciclo (0 a 3 años), alcanzando a sólo un cuarto de la población de esa cohorte (26%). Esta cifra se agudiza para el grupo de 0 a 2 años (Sala Cuna Menor 4,1% y Sala Cuna Mayor 16,2%).

*Figura V: Cobertura Educación Parvularia 1990 - 2011.*



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN.

En Chile existe una política para el sistema de enfoque “orientado hacia la vulnerabilidad”, donde la atención es focalizada a niños(as) de familias de escasos recursos y que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad. Además, JUNJI e Integra priorizan la atención a hijos(as) de madres trabajadoras, incluyendo también familias que

acrediten un bajo nivel socioeconómico (medido a través de instrumentos consensuados por cada institución).

Por otro lado la cobertura del primer ciclo en cuanto a su *grado de formalidad o informalidad*, es otro de los puntos relevantes de la política pública actual. Evidenciando lo anterior, el Estado a través de JUNJI e Integra lleva a cabo distintos programas formales y no formales, como CASH (“*Conozca a su hijo*”) y PMI (“*Programa de Mejoramiento a la Infancia*”), que contemplan activamente la participación de los padres, además de los programas alternativos presenciales y semi-profesionales.

En cuanto a *financiamiento* se refiere, en Chile existe un sistema de participación pública y privada en la provisión y financiamiento de educación de párvulos. El sistema es público en provisión y financiamiento mediante los aportes directos del Estado a instituciones que proveen, como es el caso de JUNJI e INTEGRA. Mientras que por otro lado, es parcialmente público y privado, en cuanto una alta proporción de la provisión recibe subvención estatal, existiendo escasas iniciativas o mecanismos, alternativos de financiamiento (pudiendo existir un problema de reporte en cuanto iniciativas de financiamiento y provisión privada no son registradas por ningún organismo público y por lo tanto se desconoce su incidencia en la población general, algunos de estos casos pueden ser salas cunas o jardines infantiles de empresas, ONGs, instituciones comunitarias e Iglesias<sup>11</sup>).

---

<sup>11</sup>Guía Legal sobre Educación Parvularia, Biblioteca del Congreso Nacional 2009.

Por último bajo el *Enfoque de Cobertura* el debate público en Chile, muestra evidencia contradictoria en cuanto a la valoración de la población respecto de la importancia de la educación preescolar. Para el año 2002, una encuesta realizada por el Ministerio de Educación<sup>12</sup> mostró que existía una alta disposición de las familias para incorporar a sus hijos al sistema educacional (88,9% de las familias con niños (as) de 3 y 4 años que viven en situación de pobreza tienen una disposición positiva para enviarlos a un establecimiento de educación preescolar). Sin embargo, los resultados CASEN 2003 reflejaban otra realidad; tanto en los sectores de altos ingresos, como en los de menores recursos existía un amplio porcentaje de niños(as) de entre 4 y 5 años que no asistía a la educación parvularia, y las razones principales que esgrimían los padres para ello es que “no tienen edad suficiente” y que “no es necesario, porque lo cuidan en la casa” (constituyen el 80% de las respuestas). En esta misma línea ha ido evolucionando la discusión sobre asistencia, ya que para los años 2009 y 2011 la encuesta CASEN muestra que los argumentos más utilizados para la misma pregunta eran “no es necesario, porque lo cuidan en casa” y “no me parece necesario que asista a esta edad” (configuran poco menos del 90% de las respuestas para ambos años), tal como se muestra en la siguiente tabla.

---

<sup>12</sup>Según Batallán, G y Varas R (2002). .

*Figura VI: Motivos para la no asistencia a educación parvularia de sus hijos. Encuesta CASEN 2009 - 2011.*

MOTIVO	2009	2011
No es necesario porque lo (a) cuidan en la casa	72.7%	76.0%
No me parece necesario que asista a esta edad	10.4%	10.6%
Desconfío del cuidado que recibiría	2.8%	3.7%
Se enfermaría mucho	2.2%	1.6%
Tiene una discapacidad requiere establecimiento de educación especial	0.2%	0.5%
Dificultad económica	1.4%	0.9%
No me alcanza el puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS) para postular	S/I	0.1%
No hay matrícula (vacantes) o no lo aceptan	1.7%	2.5%
No existe establecimiento cercano	2.6%	1.8%
Dificultad de acceso o movilización	0.4%	0.4%
Otra razón	5.5%	1.8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2009 y 2011.

Desde el año 2011 se impuso la meta presidencial de alcanzar 100% de cobertura en los 3 primeros quintiles de vulnerabilidad en los niveles de transición 1 y 2. Además, la JUNJI y la Fundación Integra han desarrollado campañas para aumentar sus cupos y disminuir sus listas de espera.

Por otro lado tenemos que de manera relevante el *Enfoque en Calidad* de las políticas públicas en educación de primera infancia vigentes en la actualidad, evidencia que en Chile existen escasas evaluaciones y supervisiones de la calidad de la enseñanza tanto en el cumplimiento de metas de aprendizajes, como en los logros deseados para la educación parvularia. En cuanto a *estándares*, Chile tiene un sistema similar al de marco

diferenciado por edad<sup>13</sup>, definido el año 2001 en las Bases Curriculares de la Educación Parvularia. Se establece la organización de los aprendizajes en torno a 2 ciclos flexibles, de 0 a 3 y 3 a 6 años, a partir de los cuales se definen referentes en función de lo que se espera en cada etapa. Respecto de los estándares, las bases curriculares definen cuatro categorías<sup>14</sup> que intentan uniformar los contenidos y aprendizajes impartidos por las distintas instituciones de la educación de Primera Infancia.

Por otro lado, en lo referente a *certificación de calidad* en Chile, desde el año 2005, se buscó aplicar un Sistema de Acreditación de Calidad de los jardines infantiles, que buscara evaluar la calidad de los servicios impartidos en educación; gestión de recursos financieros, físicos y humanos; cuidado y protección, y participación de la familia y la comunidad. Y que además se basara en los estándares de contenido curriculares, definidos previamente por las instituciones responsables de la Educación Parvularia (JUNJI, Integra, MINEDUC). Sin embargo en la actualidad este sistema de acreditación es voluntario y por ende sin implicancias para aquellos que lo infringen, no teniendo mayor impacto sobre el sistema.

---

<sup>13</sup>En este marco se definen bases curriculares, objetivos y orientaciones de aprendizajes diferenciados para niños(as) de distintos ciclos. Se desarrolla un tipo de objetivos para niños(as) de 0 a 3 años y otro diferente para los de 3 a 6 años.

<sup>14</sup>Las categorías de organización son: Ámbitos de experiencias para el aprendizaje, Núcleos de aprendizaje, Aprendizajes esperados y Orientaciones pedagógicas.

A la fecha se encuentra en trámite un proyecto de ley<sup>15</sup> que aumenta las exigencias de funcionamiento de jardines infantiles y salas cuna, otorgándole la responsabilidad de autorización al Ministerio de Educación.

Como instrumento de medición, el sistema desarrollado en Chile, se acerca más a los modelos de certificación centralizada<sup>16</sup> y a los modelos de certificación de insumos y procesos<sup>17</sup>.

Mientras que por el lado de la certificación de calidad de la oferta de educadores de párvulos en Chile, los educadores de párvulos o bien deben contar con título universitario o ser profesionales titulados de universidades, institutos profesionales de educación superior o escuelas normales. Además de los educadores, existen auxiliares que conforman el personal técnico, titulados en centros de formación técnico profesional reconocidos por el Ministerio de Educación, así como también existen personas de la comunidad, con cierta preparación previa que, frecuentemente, colaboran con la

---

<sup>15</sup> Mensaje N° 031-361: “MENSAJE DE S.E EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE CREA LA AUTORIZACION DE FUNCIONAMIENTO DE JARDINES INFANTILES”. Santiago, 12 de marzo de 2013.

<sup>16</sup> Son sistemas que cuentan con inspecciones altamente centralizadas, estableciendo estándares nacionales y uniformes de regulación. Utilizan instrumentos como planes de estudios detallados e inspecciones externas, que dependen de un ente central que fiscaliza y controla la calidad de los establecimientos y los servicios.

<sup>17</sup> La certificación por procesos se define en base al objetivo de la institución preescolar, contribuyendo al desarrollo individual y al bienestar de los niños(as), aprender a vivir en sociedad y compartir valores. Bajo este marco, las evaluaciones de calidad se centran en la calidad de vida al interior de la institución (características de salud y seguridad; interacciones entre niños y docentes; oportunidades sociales y los centros de padres), realizando un seguimiento de ciertos estándares de calidad, vinculados más bien al desarrollo de los niños(as).

La certificación por insumos consiste en la definición de criterios de medición de aspectos relativos al sistema y los recursos desplegados, certificando aspectos vinculados a los niveles de inversión, existencia de mecanismos de administración, condiciones de trabajo y niveles de capacitación del personal, incluyendo además la duración de los programas e intensidad de estos, la composición y el tamaño de los cursos, el coeficiente técnico y otros factores de diseño físico de los establecimientos.

educación y atención de los niños (para estos últimos no existen certificaciones de calidad atingentes o que se hayan registrado por organismos públicos). La formación inicial profesional de los educadores es similar a la de un régimen integrado, en tanto la carrera de Párvulos forma educadores para todos los niveles de manera indistinta al nivel. En algunos casos, como ocurren en Fundación Integra, los asistentes de párvulos reciben una capacitación previa respecto de sus labores y tareas específicas.

Desde el aspecto de la integralidad de las intervenciones, esta es promovida por las distintas instituciones, de manera de guiar el desarrollo de políticas asociadas. Por parte del Programa Chile Crece Contigo, la integralidad se asocia a 5 áreas fundamentales: Física, Lenguaje, socio emocional, cognitiva y ejecutiva.

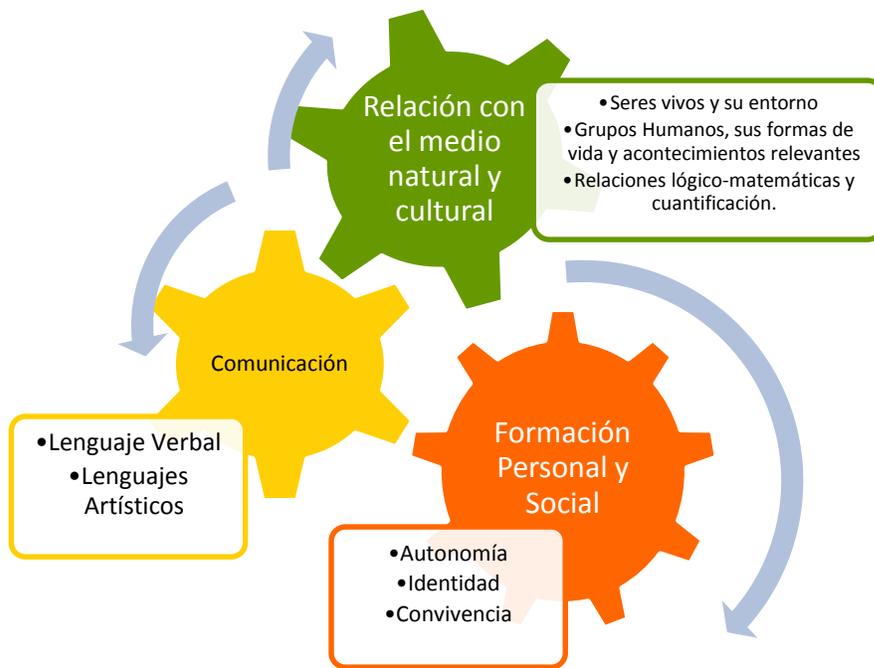
Figura VII: Áreas fundamentales del programa Chile Crece Contigo.



Fuente: Chile Crece Contigo, 2012.

Por su parte las instituciones asociadas al área de educación, responden a los principios estipulados en la Ley General de Educación, los que son agrupados por las *Bases Curriculares de la Educación Parvularia* en 3 ámbitos: Formación personal y social, Comunicación, Relación con el medio cultural y social.

Figura VIII: Principios de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia.



Fuente: Elaboración Propia, según lineamientos de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia.

Si bien la evidencia indica la importancia de tener lineamientos integrales en las intervenciones que permitan el desarrollo de habilidades tanto cognitivas, como no cognitivas, la mayoría de los programas se han centrado en el cumplimiento del primer objetivo, generando que el proceso educativo se transforme en un entrenamiento para pruebas<sup>18</sup>, dado que presenta la ventaja de facilitar la estandarización de la medición y por tanto permitir la comparabilidad a distintos niveles (nacional, regional e internacional)

<sup>18</sup> Este enfoque es conocido como *learning to the test*, el cuál ha sido ampliamente criticado por su tendencia a rigidizar y reducir las propuestas educativas, transformando la educación de primera infancia a un nivel preparatorio prebásico para ciertos aprendizajes escolares, lenguaje y matemáticas. (Peralta, 2012)

instrumentalizando la calidad. En este aspecto, el avance generado por la nueva institucionalidad asociada, la Agencia de Calidad, es limitado, en cuanto no contiene ni mediciones ni estándares asociados al nivel de la educación parvularia. El único referente lo constituye el Sistema de Medición de los Resultados de Aprendizaje Calidad Educativa (Simce) aplicado en 2 básico, que no contempla todos los ámbitos de aprendizajes esperados para el nivel.

Actualmente el Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y el Departamento de Economía y Sociología de la Universidad de Pennsylvania, han implementado en Chile el exitoso programa *Tools of The Mind*, que interviene de manera integral no tan solo el desarrollo de los niños, sino también la práctica educativa. Desarrollado bajo la doctrina de pensamiento de Lev Vigotsky, reconoce la importancia de la auto-regulación como elemento formativo. La auto-regulación es entendida como la habilidad que permite mejorar las condiciones para el inicio de la educacional formal, más allá de lo que indicaría el nivel de habilidades cognitivas y antecedentes familiares. Se relaciona con habilidades matemáticas iniciales y con habilidades de lectura, además de permitir el desarrollo de: Control Inhibitorio, Memoria de Trabajo, Flexibilidad Cognitiva.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> La flexibilidad Cognitiva se asocia a la habilidad que permite ver “fuera de la caja”, posibilitando una visión más amplia de las situaciones en cuestión. Esta habilidad es clave para la innovación (Diamond y Amso, 2008).

b. Estado institucional

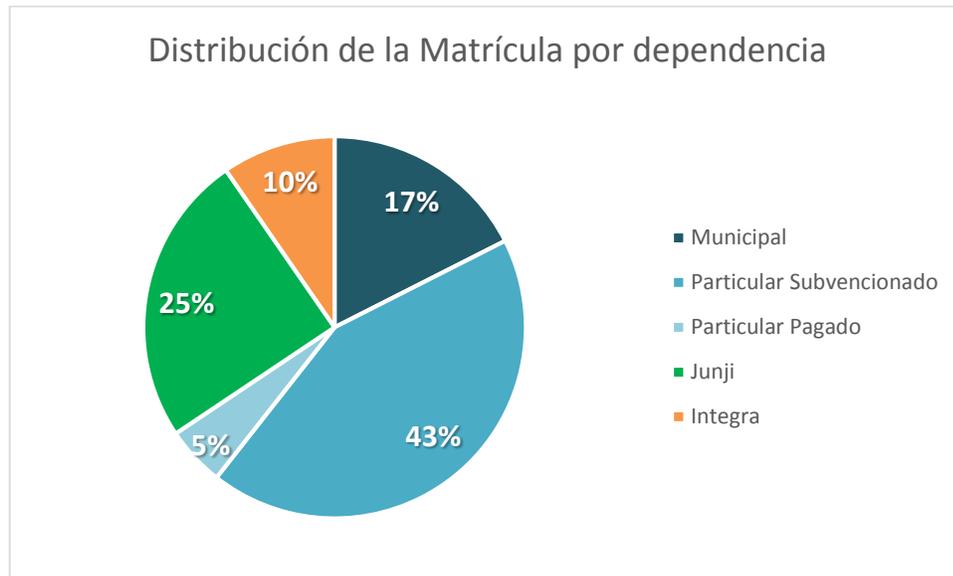
En cuanto a la provisión, existe una oferta heterogénea de educación para los niños entre 0 y 5 años, la cual es administrada principalmente por 3 instituciones: Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fundación INTEGRAL y establecimientos regulados por el Ministerio de Educación (Municipales, Particulares Subvencionados y Particulares Pagados). Las dos primeras concentran sus programas para niños menores a 4 años, mientras que la tercera centraliza en la oferta para los mayores.

*Figura IX: Número de Establecimientos por Región y Dependencia.*

Región	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Junji	Integra	Total
1	32	114	10	63	19	238
2	62	66	23	63	27	241
3	62	44	12	68	24	210
4	157	239	23	235	55	709
5	334	556	80	294	84	1,348
6	265	224	24	217	69	799
7	293	225	11	260	106	895
8	466	461	28	429	155	1,539
9	190	282	11	351	100	934
10	187	210	30	250	77	754
11	26	20		31	18	95
12	30	25	4	37	12	108
13	565	1,594	210	667	189	3,225
14	86	112	9	106	29	342
15	29	73	4	42	12	160
<b>Total</b>	<b>2,784</b>	<b>4,245</b>	<b>479</b>	<b>3,113</b>	<b>976</b>	<b>11,597</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Directorio Oficial 2012, Ministerio de Educación.

Figura X: Distribución de la Matrícula Parvularia 2012 por dependencia de la institución.



Fuente: Elaboración propia, en base a matrícula oficial año 2012, base unificada de Primera Infancia, Centro de Estudios, Ministerio de Educación.

La diversidad de programas existentes hace difícil la homologación de niveles entre instituciones, así como también es complejo establecer si los servicios presentados son equivalentes. Sin embargo, aunque no se utilizan los mismos nombres, y siguiendo lo dictado por el Decreto 115 que regula los establecimientos educacionales con Reconocimiento Oficial, es posible clasificar los niveles impartidos en 6, de acuerdo a la edad objetivo de cada uno

*Figura XI: Descripción de Niveles Educación Parvularia.*



Fuente: Elaboración propia en base a Decreto N°115.

La legislación también permite la atención de párvulos en niveles heterogéneos cuando no se tiene la cantidad de niños para crear un nivel, situación común en establecimientos rurales.

A continuación se analizarán las cuatro<sup>20</sup> instituciones encargadas de provisión de educación,

---

<sup>20</sup> Se Incluye el subsistema Intersectorial de Protección Social Integral a la Primera Infancia, Chile Crece Contigo, por su importante rol formador durante los primeros años de vida.

### ***Ministerio de Educación***

La misión del Ministerio de Educación es asegurar un sistema educativo equitativo y de calidad que contribuya a la formación integral, entendiéndola como un proceso en el cual se considere un concepto de desarrollo que contemple el aspecto físico, socioemocional y lingüístico-cognitivo, todos con igual importancia; y que requiere, de manera permanente, para las personas y el desarrollo del país, la formulación e implementación de políticas, normas y regulación sectorial de todo el sistema educativo, educación parvularia, básica, media y superior, considerando 12 años de enseñanza obligatoria.<sup>21</sup>



La provisión directa la realizan los establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. Dado que el nivel no cuenta con requisito de asistencia y tampoco es pre requisito para acceder al primero básico, no existe obligatoriedad de reportar información de matrícula ni asistencia por parte de las distintas dependencias. Sin embargo, y debido a que desde el año 2008 existe régimen de subvención (Ley N° 20.248)<sup>22</sup> para el primer y segundo nivel de transición, se cuenta con información de matrícula y asistencia oficial, al menos de la entidades municipales y

---

<sup>21</sup> La Ley General de Educación establece la duración de cada nivel educativo, tanto como para el nivel básico y medio tienen una duración de 6 años, mientras que el nivel parvulario no tiene duración obligatoria. (Art. 25 Ley N° 20.370)

<sup>22</sup>La subvención para ambos niveles asciende a \$45.511 mensuales por estudiante y \$83.005 si se tiene subvención escolar preferencial.

particulares subvencionadas, además de aquellas particulares pagadas que voluntariamente reportan información.

Si bien no es posible distinguir distintos programas o modalidades de atención, pues no existe un programa de enseñanza y orientaciones curriculares, además de lo proporcionado por las Bases Curriculares, todos elementos que deben guiar la provisión del nivel. En la práctica cada establecimiento decide la forma y prácticas pedagógicas que ayudarán a implementar el currículum. De igual forma existe un elemento diferenciador entre los agentes, los cuales pueden implementar programas de extensión horaria mediante la Jornada Escolar completa, la que permite ampliar la jornada.

Otro elemento a considerar es el programa de atención a la educación especial, este pueden ser constituidos como establecimientos exclusivos, o mediante la integración en los niveles correspondientes. La educación especial representa un 25% de la Matrícula Total, sin embargo, sólo un 2% corresponden a establecimientos que tratan discapacidades diagnosticadas, el restante 23% corresponde a escuelas especiales de lenguaje que trabajan con niños que sufren trastornos específicos del lenguaje.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> En la actualidad existe un programa de integración escolar (PIE), el que puede ser implementado por todos los establecimientos. Esto permite que niños con discapacidad o trastorno de lenguaje puedan estudiar en establecimientos regulares.

*Figura XII: Matrícula MINEDUC 2012 por tipo de establecimiento.*

Región	Educación Parvularia	Educación Especial, Discapacidades	Educación Especial, Transtornos Especiales de Lenguaje	Total
I	7,886	69	3,948	<b>11,903</b>
II	13,791	142	1,980	<b>15,913</b>
III	7,227	76	1,981	<b>9,284</b>
IV	14,617	282	7,006	<b>21,905</b>
V	35,136	842	10,893	<b>46,871</b>
VI	19,064	288	6,139	<b>25,491</b>
VII	20,443	389	6,354	<b>27,186</b>
VIII	41,779	1,862	14,157	<b>57,798</b>
IX	19,025	139	3,126	<b>22,290</b>
X	18,659	217	3,997	<b>22,873</b>
XI	2,545	41	680	<b>3,266</b>
XII	3,173	119	530	<b>3,822</b>
RM	134,187	2,310	47,422	<b>183,919</b>
XIV	7,908	187	1,602	<b>9,697</b>
XV	5,410	104	1,781	<b>7,295</b>
<b>Total</b>	<b>350,850</b>	<b>7,067</b>	<b>111,596</b>	<b>469,513</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a matrícula oficial año 2012, base unificada de Primera Infancia, Centro de Estudios, Ministerio de Educación.

## **JUNJI**

La Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) es una institución del Estado de Chile creada en 1970 por la Ley N° 17.301, como un estamento autónomo vinculado al Ministerio de Educación y cuyo fin es “*crear y planificar, promover, estimular y supervigilar la organización y funcionamiento de Jardines Infantiles en el territorio nacional*” (Ley 17.301, 1970)



Su compromiso consiste en entregar Educación Parvularia de calidad a niños y niñas, preferentemente menores de cuatro años y en situación de vulnerabilidad social.

De este modo, la institución ayuda al desarrollo de las capacidades, habilidades y aptitudes de los párvulos y apoya a las familias a través de los programas de atención educativa en salas cuna y jardines infantiles administrados en forma directa y por terceros.

JUNJI tiene presencia en todo el territorio nacional, con sus diversos programas educativos, desde Putre hasta la Antártica, incluyendo Isla de Pascua y Juan Fernández. Su estructura está organizada por un nivel central y por Direcciones Regionales que tienen como labor principal desarrollar las funciones que por ley le corresponde a la institución en cada región, representando a la Vicepresidenta Ejecutiva y haciendo cumplir los planes, programas, políticas y metas de la institución, a través de la coordinación de su quehacer con las autoridades regionales, provinciales y comunales.

Modalidades de Atención:

**Programa Jardín Infantil:** Representa un 91% de la matrícula de la institución y son todos aquellos establecimientos educacionales que atienden a párvulos entre los 0 y 4 años. Son administrados directamente por la JUNJI o por municipios (que reciben los recursos vía transferencia).

**Programas de Atención Alternativos:** Destinados a entregar educación de manera no convencional a comunidades que no tienen acceso a los programas formales, debido a la inviabilidad de instalación de un jardín infantil. Se consideran las siguientes modalidades de atención:

**Jardín Infantil Laboral:** Su mayor diferencia es la extensión horaria de la jornada, debido a que responde principalmente a madres trabajadoras que requieren de una atención integral que se adapte a sus necesidades.

**Jardín Infantil Familiar:** Es dirigido por una técnico, quien dirige diariamente las actividades con las familias de los párvulos.

**Jardín Estacional:** No se considera un tipo de programa educativo como tal, pues su duración es en casos extremos superior a los 4 meses. Responde a la necesidad de cuidado de hijos de trabajadoras del área productivas como la fruticultura, agroindustria, pesca y turismo.

**Jardín Infantil Étnico o Intercultural:** Entendiendo la diversidad cultural existente en el territorio nacional, este programa aplica un currículum diferente para cada Etnia

**Programa de mejoramiento de la atención de la Primera Infancia (PMI):** Corresponde a instituciones que fueron creadas en base a proyectos comunitarios, que incluyen una alta participación de los actores que en pos de brindar una atención a los niños entre 0 y 5 y considerando que no existe disponibilidad de oferta adecuada, generan este tipo de programas.

**Centros Educativos Culturales de Infancia (CECI):** Programa alternativo, que atiende a niños de sectores rurales y urbanos que no tienen acceso a programas formales. Se crea con el objetivo de dar cumplimiento a la Ley N° 20.379 del Sistema de Protección Integral Chile Crece Contigo, por lo cual es el Ministerio de Desarrollo Social quien mediante glosa presupuestaria transfiere fondos a Junji para impartir el programa.

**Programa Educativo para la familia:**

**Conozca a su Hijo (CASH):** Corresponde a un programa educativo alternativo que atiende principalmente a niños de sectores rurales que no tienen acceso a centros convencionales. Consiste en la capacitación por parte de educadoras a monitoras (principalmente madres) en temas de estimulación de aprendizajes y desarrollo, agrupados en seis unidades que siguen los principios orientadores de las Bases Curriculares.

**Jardín Comunicacional:** De acuerdo a la información disponible en el sitio web de Junji este programa es *“Dirigido a niños que no asisten a programas formales de educación parvularia. Se desarrolla a través de transmisiones radiales, que son complementadas con guías educativas para las familias.”*

*Figura XIII: Matrícula JUNJI año 2012 por tipo de programa y región.*

Región	CASH	CECI	JARDIN COMUNICACIONAL	JARDIN COMUNITARIO	JARDIN FAMILIAR	JARDIN INFANTIL	JARDIN LABORAL	JARDIN ETNICO	PMI	Total
I	31	61	0	10	32	4,513	0	92	0	<b>4,739</b>
II	0	69	0	0	119	4,787	0	24	0	<b>4,999</b>
III	0	36	170	27	106	3,388	78	22	14	<b>3,841</b>
IV	114	86	60	175	601	7,744	429	0	121	<b>9,330</b>
V	6	155	149	63	742	15,616	0	0	387	<b>17,118</b>
VI	49	84	96	33	1,085	6,624	312	0	155	<b>8,438</b>
VII	260	82	0	189	183	11,228	0	0	484	<b>12,426</b>
VIII	319	155	53	206	437	15,624	734	12	264	<b>17,804</b>
IX	552	175	0	270	82	11,030	481	207	423	<b>13,220</b>
X	632	136	153	18	225	8,439	168	152	188	<b>10,111</b>
XI	0	34	177	0	0	1,804	61	0	14	<b>2,090</b>
XII	0	66	475	14	0	2,142	0	6	0	<b>2,703</b>
RM	165	267	111	314	155	61,142	557	0	104	<b>62,815</b>
XIV	102	36	0	0	52	3,720	140	22	189	<b>4,261</b>
XV	28	104	248	0	84	2,813	0	23	4	<b>3,304</b>
<b>Total</b>	<b>2,258</b>	<b>1,546</b>	<b>1,692</b>	<b>1,319</b>	<b>3,903</b>	<b>160,614</b>	<b>2,960</b>	<b>560</b>	<b>2,347</b>	<b>177,199</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a matrícula oficial año 2012, base unificada de Primera Infancia, Centro de Estudios, Ministerio de Educación.

Si bien existe una diversidad de programas, la modalidad tradicional de Jardín infantil representa el 91% de la matrícula oficial reportada por la institución. Sin embargo, este porcentaje varía en cada región y comuna, existiendo puntos críticos en que la diversidad de la oferta es limitada, un caso extremo es el de la 6 Región, en la que esta modalidad representa sólo el 79% de la matrícula total de la región.

Además de contar con el rol de proveer educación, JUNJI tiene el rol de fiscalizar el funcionamiento de los jardines infantiles y salas cunas, mediante el empadronamiento.

### ***Fundación INTEGRA***

Fundación Integra es una institución de derecho privado sin fines de lucro, presidida por la Primera Dama. Se relaciona con el estado mediante el Ministerio de Educación, el cual le transfiere recursos para el financiamiento de parte de sus programas, mediante glosa presupuestaria (DIPRES, 2008).



La fundación cuenta con un sistema de medición de calidad mediante el Perfil de Logro de Aprendizajes en la Educación Parvularia (PLAEP-R)<sup>24</sup>.

Al igual que JUNJI, existen establecimientos directamente administrados e indirectamente. Esta última modalidad corresponde al traspaso de dinero a instituciones que voluntariamente se sometan a supervisión de Integra, se alineen con sus principios pedagógicos y proyecto educativo.

#### **Modalidades de Atención Regular**

**Jardín Infantil y Sala Cuna:** Corresponde al programa de atención formal que atiende a niños y niñas hasta los 4 años de edad. En localidades extremas, puede desarrollarse en espacios comunitarios con visitas periódicas.

Cada establecimiento puede postular a los programas de extensión horaria (que permite extender la jornada posterior a las 16:30 hrs) y Vacaciones en mi jardín que establece la continuidad de atención durante el verano.

---

<sup>24</sup> Este instrumento evalúa según la ejecución de una tarea concreta observada por un examinador externo o según información proporcionada por la educadora responsable. Se aplica a nivel nacional, con muestras de niños por establecimiento.

**Modalidades de Atención Alternativas:**

**Jardín Sobre Ruedas:** Programa dirigido para sectores rurales que no tienen acceso a los programas tradicionales. Consiste en la visita de un vehículo acondicionado con todos los implementos necesarios para transformarse en jardín y permitir a los niños, altamente vulnerables, desarrollar experiencias en compañía de una educadora y animador/conductor.

**Sala Cuna en la Cárcel:** Este tipo de atención se presta exclusivamente en recintos penitenciarios de mujeres en las regiones XV, I, II y Metropolitana. Ayuda en el cuidado y estimulación de los niños durante el primer año de vida, período en el que están autorizados a permanecer con su madre.

**Aula Hospitalaria:** Destinado a la atención de niños menores a 5 años que se encuentren hospitalizados en algún recinto de salud pública. Un grupo de especialistas los ayuda a continuar con el proceso de aprendizaje, mientras están internados. Sólo tiene cobertura en la VII y VIII Región.

**Veranadas Pehuenches:** Experiencia educativa que reúne a la comunidad alojada en la zona precordillerana de la IX región y pertenece al grupo étnico Pehuenche. Se desarrolla durante los meses de Enero y Abril, permite llegar reforzar el proceso de aprendizaje sin intervenir su cultura.

*Figura XIV: Matrícula INTEGRADA año 2012 por tipo de programa y región.*

Región	CONVENIO	JARDIN COMUNITARIO RURAL	JARDIN INFANTIL	JARDIN SOBRE RUEDAS	Total
I	240	0	1,496	0	1,736
II	15	0	2,220	0	2,235
III	20	0	1,812	0	1,832
IV	0	0	3,569	0	3,569
V	197	0	5,382	0	5,579
VI	40	0	3,639	82	3,761
VII	57	14	5,878	57	6,006
VIII	239	34	8,239	114	8,626
IX	0	23	6,350	0	6,373
X	0	0	4,843	0	4,843
XI	0	0	771	0	771
XII	0	0	1,010	0	1,010
RM	3,291	0	16,298	0	19,589
XIV	0	0	1,992	0	1,992
XV	28	0	916	0	944
<b>Total</b>	<b>4,127</b>	<b>71</b>	<b>64,415</b>	<b>253</b>	<b>68,866</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a matrícula oficial año 2012, base unificada de Primera Infancia, Centro de Estudios, Ministerio de Educación.

### *Chile Crece Contigo*

Es el subsistema Intersectorial de Protección Social Integral a la Primera Infancia. Es creado en el año 2009 y consolida una serie de políticas desarrolladas por la Presidenta Michelle Bachelet. Si bien no constituye un proveedor de educación, ofrece a la comunidad una serie de servicios enfocados a la atención y cuidado de la primera infancia, teniendo como herramienta la



educación sobre cuidado y estimulación de los niños. Además, es la institución por la cual el Ministerio de Desarrollo social coordina y articula con las distintas entidades que prestan algún tipo de servicio a la Primera Infancia. Parte de sus programas son abiertos y contemplan la atención indirecta de todos los niños del país. Sin embargo, y de acuerdo a las brechas identificadas en los controles de salud, la red activa o desactiva distintas prestaciones con el objetivo de velar por el desarrollo integral del niño. Se ha consolidado en el componente salud, debido a la estrecha relación de dependencia que se genera en consecuencia a la forma de ingreso al programa, que es precisamente el primer control de gestación en el sistema público (Ley N° 20.379), además de que el programa eje del sistema es ejecutado por el Ministerio de Salud.

**Programa Educativo Masivo:** Corresponde a la estrategia de sensibilización,



formación, información y educación masiva, mediante la cual se pretende instaurar un clima propicio al cuidado y estimulación durante la primera infancia. Utiliza los tradicionales medios de comunicación (radio y televisión), como también los

medios digitales, además pone a disposición de la comunidad una serie de recursos

(cartillas educativas, cuentos, música) con contenidos esenciales para apoyar a los padres al desarrollo de competencias parentales.

**Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial:** Atiende a todos los nacidos en la red pública de salud, sin filtro socioeconómico.

**Programa de Apoyo al Recién Nacido:** Acceden todas aquellas familias usuarias del sistema público de salud. Consiste en la entrega de un set de elementos prácticos y educativos, con el objetivo de igualar las oportunidades entregando elementos que favorecen el desarrollo del apego y que permiten generar un espacio seguro y cómodo para el recién nacido.

En pos de atender necesidades específicas de la población más vulnerable se disponen de más de 425 modalidades de atención (Chile Crece Contigo, 2012) clasificadas en 4 tipos:

*Servicio Itinerante de Apoyo a estimulación oportuna:* Tiene como objetivo proporcionar experiencias educativas y de estimulación integral a los niños de la primera infancia que se encuentran en riesgo de rezago o con rezago manifiesto. Se desarrolla mediante visitas de profesionales que implementan en espacios comunitarios lo necesario para desarrollar las distintas experiencias.

*Salas de estimulación:* Es un espacio de la comunidad habilitado para la atención de niños que asisten junto a sus padres a actividades educativas y de estimulación integral.

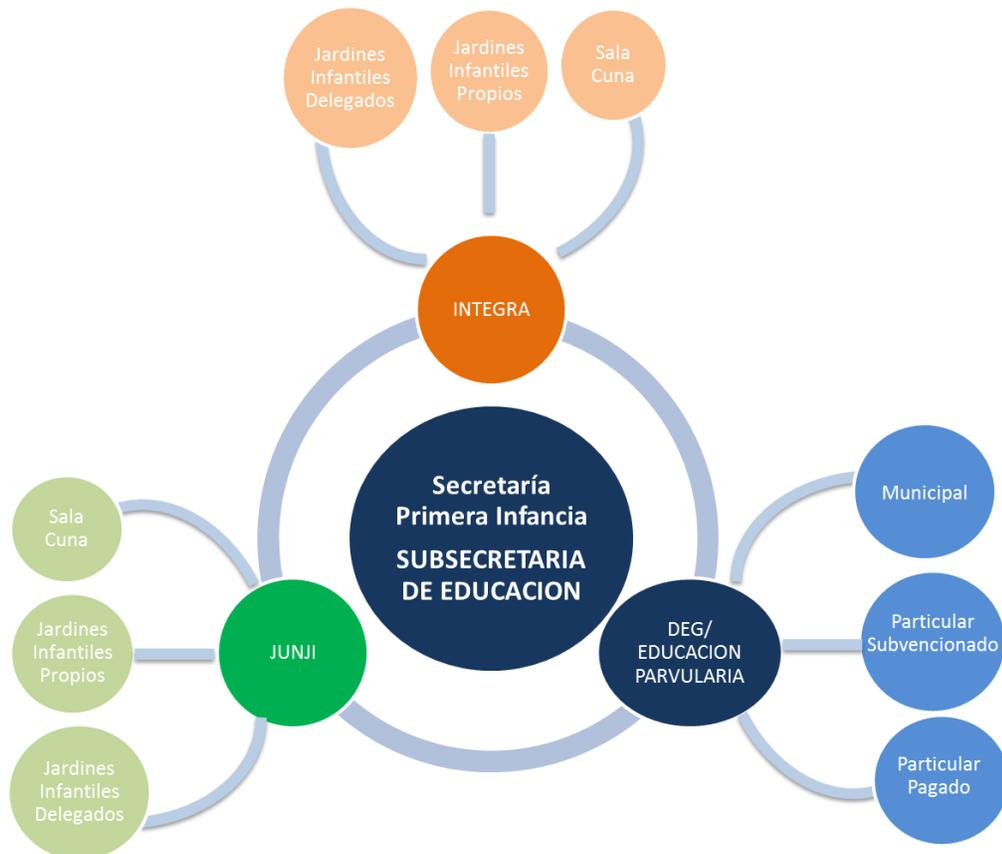
*Atención Domiciliaria:* cuando se ha identificado un rezago, equipos técnicos implementan en el hogar un servicio de estimulación. Está destinado principalmente para aquellos niños con impedimentos de desplazamiento.

*Ludoteca:* Corresponde a espacios de fácil implementación con material didáctico, el cual puede ser facilitado a la familia para ser utilizado en su hogar. Tiene como objetivo compensar la falta de estimulación proveniente del nulo acceso a elementos que permitan apoyarla.

El sistema no ha desarrollado acciones concretas en relación a su misión de velar por la calidad de todos los servicios prestados en el marco de esta red. Esto incluye el componente calidad educacional, sin embargo no es evidente la forma ni las herramientas que el sistema tiene para hacer efectiva su misión.

Si bien no existe un mecanismo formal de relación entre las instituciones descritas anteriormente, el año 2011 se crea la Secretaría Ejecutiva de Primera Infancia como parte del Ministerio de Educación, mediante iniciativa proveniente del gobierno de Sebastián Piñera, instalando hoy este organismo en la División de Educación General del Ministerio de Educación, aunque dependiente de la Subsecretaría. No es una división orgánica autónoma ni permanente, y carece de respaldo legislativo que establezca su funcionamiento permanente. Sin embargo, ha logrado establecer líneas de trabajo, con los distintos agentes, en temas de calidad y cobertura. El marco jurídico actual no establece obligatoriedad ni jerarquía entre las distintas instituciones, y su relación funciona bajo la voluntad de las tres organizaciones que la sustentan: MINEDUC, JUNJI y Fundación INTEGRA.

Figura XV: Institucionalidad Actual del Sistema Educativo.



Fuente: Elaboración propia en base a presentación Secretaria Ejecutiva de Primera Infancia, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile.

En cuanto al rol de diseño y normativa de la institucionalidad vigente, jurídicamente es compartido por el Ministerio de Educación y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Ambas instituciones certifican los servicios entregados mediante la entrega del reconocimiento oficial y empadronamiento, respectivamente.

El reconocimiento oficial es entregado por el Ministerio de educación y de acuerdo al artículo N°46 de la Ley General de Educación, promulgada el año 2009, para obtenerlo los establecimientos deben cumplir con los requisitos en términos de infraestructura, coeficiente técnico e idoneidad (docente y Psicológica) del personal. Estos son:

1. Tener un sostenedor, que será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional.
2. Contar con un Proyecto Educativo.
3. Ceñirse, en los programas de estudio que apliquen, a las bases curriculares elaboradas por el Ministerio de Educación.
4. Tener un reglamento de Evaluación y Promoción que se ajuste a las normas mínimas nacionales.
5. Comprometerse a cumplir con los estándares nacionales de aprendizaje.
6. Contar con un reglamento interno que regule las relaciones entre el establecimiento y los distintos actores de la comunidad escolar, y que garantice el justo procedimiento en el caso que se contemplen sanciones.
7. Tener el personal docente idóneo que sea necesario y el personal asistente de la educación suficiente que les permita cumplir con las funciones que les corresponden.
8. Acreditar capital mínimo pagado, en proporción a la matrícula proyectada.
9. Acreditar que el local en el cual funciona cumple con las normas de general aplicación.

10. Disponer de mobiliario, equipamiento, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir.

El reconocimiento Oficial no es requisito para que un establecimiento imparta el nivel de educación parvularia<sup>25</sup>. Sin embargo, debido a que contar con reconocimiento oficial permite recibir recursos públicos mediante subvención, los establecimientos efectivamente se someten al cumplimiento de los estándares exigidos<sup>26</sup>. A pesar de que cualquier entidad que cumpla con los requisitos municipales para la instalación de un recinto educacional puede funcionar, para contar con subvención, los establecimientos deben tener reconocimiento oficial y tener autorizado el nivel.

Un segundo elemento de certificación es el generado por JUNJI. Este corresponde al empadronamiento o *sello de calidad* que permite a las instituciones que voluntariamente se sometan al cumplimiento acceder a la provisión de servicios para una serie de organizaciones particulares que requieran este servicio. Mientras que para los establecimientos dependientes de JUNJI resulta ser requisito para la obtención de recursos para su funcionamiento.

---

<sup>25</sup> El reconocimiento oficial tiene como objetivo reconocer la educación que se imparte, validando los grados otorgados por las instituciones. Debido a que la educación parvularia no es prerrequisito del nivel básico, no se requiere de un grado que certifique el haber cursado el nivel.

<sup>26</sup> Según cifras de la Superintendencia, un 3% de los establecimientos con reconocimiento oficial están en riesgo de perderlo el año 2013 debido a reiterados incumplimientos normativos.

De esta manera los roles que efectúan cada una de las instituciones ligadas a la provisión, fiscalización y supervisión, se esquematizan en la siguiente tabla según cada uno de los ciclos:

*Figura XVI: Roles*

Rol Ciclo	Diseño y Normativa	Fiscalización y Supervisión	Provisión
I (0 a 3 años)	Mineduc	Superintendencia de Calidad* y Junji	Junji, Integra, Particulares Pagados, Particulares Subvencionados, Municipales.
	Junji		
II (4-6 años)	Mineduc	Superintendencia de Calidad* y Junji	

Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio Educación 2012.

\*Sólo aquellas instituciones con Reconocimiento Oficial

### c. Brechas

#### I. Brecha: Política Integral de Infancia Des institucionalizada, con duplicidad de roles e insuficiente fiscalización.

De las recomendaciones y evidencia se desprende la necesidad de contar con intervenciones integrales, las que requieren de una coordinación interdisciplinaria e interministerial (UNESCO, 2003). Además la necesidad de establecer roles nacionales identificando, otorgando responsabilidades y también entregando atribuciones al organismo regulador. Como tercer punto contar con mecanismo de fiscalización institucionalizado a nivel ejecutivo.

La necesidad de contar con intervenciones que aborden la calidad de manera integral y no parcializada se relaciona directamente con la existencia de programas centrados en sólo una dimensión. Utilizando la clasificación recomendada por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y la UNICEF (2007), en “*Chile: Lineamientos de política para la Primera Infancia*”, se pueden encontrar programas centrados en: a) atención de salud y nutrición de la embarazada, la madre y el niño, b) preparación de menores para inserción exitosa y mayor rendimiento en la escuela, c) facilitación de la inserción laboral de la madre y d) atención de niños de alta vulnerabilidad social y con sus derechos quebrantados. Todos ellos de manera aislada y unidireccional, intentan abordar, con resultados parciales, el desarrollo del niño.

No obstante lo anterior, distintos organismos y estudios nacionales e internacionales evidencian el destacado trabajo del programa Chile Crece Contigo, en esta misma dimensión. Este programa es producto de una serie de recomendaciones emanadas por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Políticas de Primera Infancia, solicitado por la Presidenta Michelle Bachelet en el año 2009. Este constituye la “red integrada de servicios, en la cual cada sector del Estado pone a disposición su oferta programática en materia de primera infancia para ofrecer apoyos diferenciados y acordes a las particulares necesidades de cada niño o niña y su familia” (Chile Crece Contigo, 2010). (Chile Crece Contigo, 2010)

Tal como fue revisado, el programa cuenta con un fuerte componente de asistencia en el área de salud (su programa Eje: Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial es ejecutado por el Ministerio de Salud), el que es controlado a través de la entrega de bienes y servicios orientados hacia el cuidado del infante. Sin embargo, el componente educacional y de formación parental, carece de indicadores que permitan medir su real impacto en la formación de padres. Además, un objetivo que se planteó inicialmente, pero que lamentablemente no se ha concretado, es el de transformarse en un referente (institucional) que promueva buenas prácticas en la atención, educación y protección de la Primera Infancia. En la actualidad se vincula con Junji e Integra en su red de trabajo territorial comunal, mientras que con el Ministerio de Educación, no forma parte de la red comunal básica (Chile Crece Contigo, 2012)<sup>27</sup>. El programa evidencia su bajo impacto en lo que a políticas educacionales articuladas e integradas se refiere. Otro elemento a considerar es que el sistema tiene la responsabilidad sólo hasta los 4 años de edad = la mitad del ciclo de la Primera Infancia. La otra mitad, de 4 a 8 años, es cubierta en el sistema educacional administrado por el Ministerio de Educación. De ahí la importancia de la coordinación entre las instituciones.

---

<sup>27</sup> Tras revisión de las orientaciones técnicas para las modalidades de apoyo al desarrollo infantil, que da los lineamientos para la conformación de los equipos locales, no es posible concluir que existe una vinculación formal entre las instituciones.

Similar es el caso de la Secretaría Ejecutiva de Primera Infancia (organismo directamente dependiente de la División General de Educación del Ministerio de Educación). En su funcionamiento, si bien, se reconocen la existencia de este tipo de iniciativas transversales que buscan guiar el trabajo conjunto, también se detectan que estas no son suficientes, al carecer esta Secretaría de un respaldo institucional de manera formal. Al carecer de un nexo institucional entre los distintos ministerios, que permita alinear la creación y desarrollo de políticas, la secretaría Ejecutiva queda sujeta a la voluntad de las partes y discrecionalidad política (mayormente ligada al Ejecutivo). En el caso del programa Chile Crece Contigo, además, se tiene que sus competencias abarcan sólo hasta los 4 años de edad (siendo reconocida la Primera Infancia hasta los 8 años, por lo que existiría un período de vida de los infantes que no cuenta con cobertura de las garantías establecidas en este programa). Sin embargo, se destaca la oportunidad que representa la institucionalización de la Secretaría Ejecutiva de Primera Infancia, posicionándola como un organismo coordinador de la política pública de primera infancia en conjunto con el programa Chile Crece Contigo.

En cuanto la necesidad de contar con roles, responsabilidades y atribuciones claramente otorgadas, la evidencia en Chile indica la evidente duplicidad de tareas y roles por parte de JUNJI, Integra y MINEDUC (DIPRES, 2008). Esto se comprueba mediante el análisis evidenciado en el Cuadro N°4: Roles, donde se reconocen duplicidades en las siguientes áreas de su funcionamiento: Diseño, Normativa, Provisión, Fiscalización y Certificación.

Ante la diversidad de servicios educativos se requiere un organismo que vele por la aplicación de la política educacional, en sus estándares básicos, garantizando que al menos exista un mínimo de aspectos considerados por todos los oferentes existentes a lo largo del país.

A menudo en distintos mercados se requieren de organismos externos que garanticen este tipo de aspectos. La carencia de información (y de levantamiento de la misma) avala la existencia de terceros especializados que sean fiables para la población. En el mercado de la educación se hace cada vez más evidente la necesidad de una estructura que garantice y vele por la aplicación de los estándares mínimos de enseñanza, cuidado y protección.

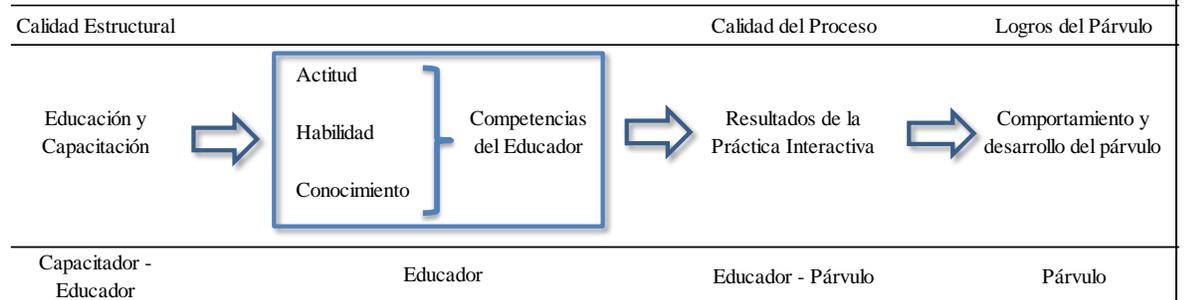
Si bien en la actualidad se encuentra en proceso de aplicación el modelo de aseguramiento de la calidad, mediante la nueva institucionalidad asociada a la Superintendencia de Educación, su aplicación sólo contempla la supervisión a establecimientos de educación básica que cuenten con el reconocimiento oficial del Ministerio (Ley 20.529), lo cual no incluye los jardines infantiles empadronados por JUNJI, ni los servicios prestados por INTEGRAL. Esto evidencia una vez más, la falta de consideración por parte de la institucionalidad gubernamental hacia los niveles asociados a la educación de primera infancia.

II. Brecha: Sistema de formación de Educadores: desregulación, baja calificación, y carencias de mecanismos de actualización en conocimientos y prácticas educativas.

La UNESCO establece que un programa para la primera infancia de alta calidad implica la presencia de dos elementos claves: la *participación e iniciativa* del propio niño (UNESCO, 2004c). Pero para que estos elementos se desarrollen, se requiere contar con docentes capacitados y en constante actualización de prácticas educativas, que le permitan adaptarse al niño y sus necesidades.

Este último aspecto ha sido desarrollado en el informe “*How the world’s most improved school system keep getting better*” de Mckenzie & Company (Mourshed et al. 2007), que centra al docente como el parámetro de referencia de la calidad del sistema educativo. Adicionalmente, tanto la UNESCO (2004b) recomienda que el proceso de formación docente se centre en la educación continua, el perfeccionamiento y motivación, como también lo señalado por Fukkink y Lont (2007), quienes indican que los procesos de educación y capacitación de los educadores de párvulos son la base para que existan mejoras en el desarrollo y comportamiento de los párvulos (The National Scientific Council on the Development Child, 2007).

*Figura XVII: Modelo de efectos sobre la capacitación de Educadores de Párvulo.*



Modelo de efectos sobre la capacitación de Educadores de Párvulo planteado por Funkkink y Lont 2007

Fuente: Funkkink y Lont 2007

Por tanto, se requieren educadores y técnicos altamente capacitados y que cuenten con sistemas de actualización permanente, que generen capacidades que les permitan aportar en el proceso de desarrollo de las intervenciones.

En Chile, las instituciones formadoras, entiéndase Universidades, Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, son las que juegan un importante rol en la formación y calificación de los educadores y técnicos. La forma en que estos desempeñan su tarea es variada, y es posible encontrar una gran diversidad de carreras a fines.

*Figura XVIII: Carreras ligadas a pedagogía de párvulos.*

INSTITUCION EDUCATIVA	ACREDITACIÓN DE LA CARRERA		TOTAL
	SI	NO	
Centros de Formación Técnica (CFT)	0	37	37
Institutos Profesionales (IP)	19	63	82
Universidades	62	24	86
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>124</b>	<b>205</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por la División de Educación Superior del Ministerio de educación, en el portal [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl), Fecha Consulta: 30 Septiembre 2012.

Si bien este análisis es básico en cuanto sólo considera diferencias en las inscripciones de las carreras y no diferencias en sus planes de formación, si representa una primera aproximación al panorama institucional de la formación de educadores y técnicos parvularios, en el que un 72% de la oferta de carreras ligadas a la educación parvularia, impartidas por universidades se encuentran acreditadas, mientras que para los Institutos Profesionales la cifra es sólo un 23%. Los Centros de Formación Técnica carecen de información sobre carreras acreditadas, a pesar de contar con oferta en el área de técnicos en educación parvularia. Un cuarto agente que provee de profesionales para el trabajo en aula son los establecimientos educacionales técnicos que permiten a sus estudiantes cursar la especialización de técnico o asistente de educación parvularia. La diferencia salarial entre un técnico de nivel medio con uno que ha cursado estudios superiores es un aspecto importante de estudiar, así como el número de profesionales que egresan de cada institución. En otro aspecto, se desconoce si los contenidos curriculares tratados en ambas instancias son equivalentes, cabe destacar que una carrera en un Centro de Formación Técnica o Instituto Profesional tiene un costo muy superior a lo que se exige en los

establecimientos educacionales, sin embargo en nuestro mercado laboral ambos egresados son sustituto. Sólo en el año 2012 egresaron 5.233 estudiantes de 4 medio con mención en atención de Párvulos, mientras que de los Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales e incluso Universidades egresaron para el mismo período 1.621 asistentes de educación de párvulos. Sumar ambas cifras no es del todo correcto, pues se desconoce cuántos de los egresados de Educación Media continúan sus estudios en carreras asociadas.

Si consideramos el rol fundamental que tienen los docentes en el aula, estos niveles de formación evidencian el bajo estándar profesional existente en el área, y plantean el desafío de considerar por parte de la institucionalidad la necesidad de contar con procesos formativos complementarios o bien aumentar las exigencias de contratación, presionando a las entidades formadoras a subir sus estándares, resguardando así la integridad de los niños que estarán a cargo de profesionales con una desconocida formación académica.

En Mayo del 2012 se publican los estándares orientadores para carreras de educación parvularia, ofreciendo estándares pedagógicos y disciplinares para la formación de educadoras de párvulos. El texto evidencia los principios formadores que debiesen estar presentes en todas las instituciones, sin embargo su aplicación e impacto en las mallas curriculares es desconocido. La evidencia para Chile es preocupante, no sólo porque no se consideran procesos de actualización de conocimientos, sino también por los inexistentes mecanismos de motivación hacia el perfeccionamiento de las educadoras de párvulo.

En Chile, incluso a nivel de asignación profesional las educadoras de párvulo no tienen los beneficios monetarios que el resto de los profesionales de la educación. Un ejemplo de esto es que, sólo tienen acceso a la asignación base de la bonificación por reconocimiento profesional, pues a pesar de contar el título de educador, su especialidad no corresponde a un subsector de aprendizaje<sup>28</sup>, requisito establecido por la legislación (Ley 20.158, Artículos 2° y 5°).

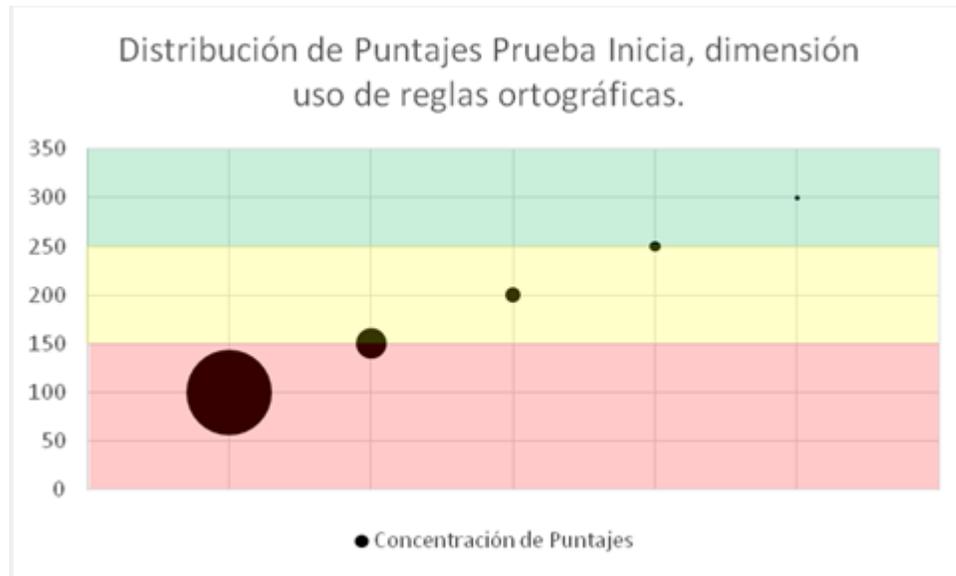
Junto con la desigualdad en la consideración dentro de la plana docente, al ser considerados educadores y no profesores; se evidencian claras diferencias salariales, con profesores de distinto nivel y además entre las modalidades de funcionamiento. El salario promedio mensual tras 4 años de egresados de los profesores fluctúa entre los \$400.00 y \$600.000, mientras que para el técnico profesional el valor no supera los \$400.000 (Futuro laboral, 2012). Además existen diferencias considerables entre las instituciones, en especial en los establecimientos administrados vía transferencia de recursos.

Esto se condice con los resultados de la prueba INICIA (2011), debido a lo poco atractivo que resulta para los buenos estudiantes estudiar carreras ligadas al área. Del total de egresados de educación parvularia se observa un 58% de respuestas correctas en conocimientos pedagógicos, 44% de respuestas correctas en conocimientos Disciplinarios, 31% Logró un nivel adecuado en Comunicación Escrita (10 puntos de lo obtenido por egresados de educación básica) y sólo un 4% alcanza un nivel adecuado en ortografía (Ministerio de Educación, 2011).

---

<sup>28</sup> Las bases curriculares no consideran subsectores de aprendizajes si no ámbitos de desarrollo.

Figura XIX: Distribución de Puntajes Prueba INICIA en la dimensión de uso de reglas ortográficas.



Fuente: Elaboración Propia de acuerdo a Bases oficiales Ministerio de Educación, 2011

El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) es la división del Ministerio de Educación encargada de “*diseñar, implementar y evaluar programas que fomentan el desarrollo profesional de docentes y directivos*”. En sus cursos pueden participar educadores de establecimientos municipales y particulares subvencionados. Se excluyen los docentes asociados a Junji e Integra. Ambas instituciones tienen sus propios mecanismos de actualización, de acuerdo a sus lineamientos y necesidades.

Otro aspecto relevante, considerando la evidencia presentada anteriormente, y siguiendo las recomendaciones emanadas de la UNESCO y el Center on Development Child, es la necesidad de contar con un coeficiente técnico adecuado, considerando que mientras menor sea más efectiva será la intervención. La evidencia para Chile establece

una contradicción con estas recomendaciones. La reciente modificación del Decreto 115 establece una exigencia menor a la anterior, aumentando el número de párvulo por educadora y técnico. A continuación se resume la modificación, y se realiza una comparación con el antiguo decreto. Sin embargo, es necesario destacar que su real impacto es incierto, debido a que su aplicación requiere de la aceptación por parte de los agentes de condiciones laborales distintas, particularmente negociaciones con el gremio de la educación parvularia.

*Figura XX: Efectos de la modificación del Decreto 315.*

	Número	Educadoras	Técnico	Comparación
Medio Menor	1-12	1	1	Igual
	13-24	1	1	Menor Requisito
	26-32	1	2	Menor Requisito
	33-36	2	2	Mayor requisito
	37-48	2	2	Aumenta educadora y baja técnico
Medio Mayor	1-16	1	1	Igual
	17-32	1	1	Menor Requisito
	33-48	2	2	Mayor requisito
NT1	1-10	1		Menor Requisito
	11-25	1	1	Igual
	26-35	1	1	Menor Requisito
NT2	1-15	1		Menor Requisito
	16-25	1	1	Igual
	26-45	1	1	Menor Requisito

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto N° 115, Ministerio de Educación.

III. Brecha: Marco Curricular Deficiente.

Un currículo apropiado para el cuidado y educación de la Primera Infancia es definido por UNESCO (2004a) como aquel que cuenta con al menos 4 dimensiones, las cuales serán analizadas de acuerdo a la condición actual en el marco curricular<sup>29</sup> chileno.

*1. Representar una declaración sobre los principios y valores que deben orientar la labor de los centros de atención infantil*

Para Chile la declaración de principios y valores se encuentra explícitamente en las Bases Curriculares y se establece como fin *“Favorecer una educación de calidad, oportuna y pertinente, que propicie aprendizajes relevantes y significativos en función del bienestar, el desarrollo pleno y la trascendencia del niño y la niña como personas. Ello en estrecha relación y complementación con la labor educativa de la familia, propiciando a la vez su continuidad en el sistema educativo y su contribución a la sociedad, en un marco de valores nacionalmente compartidos y considerando los Derechos del niño”* (Bases Curriculares de la Educación Parvularia, 2001)

---

<sup>29</sup> Cabe destacar, que como se expresó con anterioridad las bases curriculares son un referente, es decir que guían la enseñanza, plantean desde sus génesis la flexibilidad.

2. *Representar un resumen de los estándares programáticos que el padre puede esperar encontrar en un centro de atención infantil.*<sup>30</sup>

Los estándares básicos están contemplados dentro de la regulación que todo recinto educacional debe considerar para contar con los permisos respectivos. Además se incorporan criterios en los decretos ministeriales y JUNJI tiene su estándar para realizar el empadronamiento de jardines.

3. *Representar una descripción de los contenidos y resultados.*

En este aspecto las bases curriculares guían, describen los ámbitos de desarrollo y son los Mapas de Progreso los que definen en términos de resultados a qué se traducen los principios de las bases curriculares. No existe evidencia del grado de aplicación del marco curricular ni de los resultados asociados.

4. *Representar normas pedagógicas generales donde se describen los procesos a través de los cuales los niños concretan los resultados propuestos.*

Se generaron las orientaciones para la implementación de los programas pedagógicos, que buscan guiar las prácticas en el aula. Sin embargo, al igual que las publicaciones anteriormente nombradas se desconoce el grado de uso de este tipo de documentos.

---

<sup>30</sup> La recomendación de la UNESCO establece la inclusión de estándares relacionados con la razón alumno-maestro, calificaciones de los docentes, entornos lúdicos al aire libre y en el aula.

Como característica general, se entiende nuestro marco curricular abierto y flexible, lo que en su génesis no es inapropiado, la propia UNESCO (2006) reconoce que la adopción de este tipo de marco curricular abierto y flexible puede ser beneficiosa en cuanto se asume la dificultad de converger en razones y condiciones. Sin embargo, pone énfasis en que si se desea “*co-construir un currículo integral*” se requiere contar con buenos profesionales, con conocimiento avanzado de psicología infantil y una sólida formación pedagógica.

IV. Brecha: Diversidad programática y reconocimiento de multiplicidad de expresiones del niño.

Entender al niño y los procesos que se desarrollan en su cerebro durante la primera infancia requiere ampliar la figura de enseñanza, centrando al párvulo y entendiéndolo como un sujeto que si bien es reproductor de conocimiento, identidad y cultura, también es co-constructor de ellos (Dahlberg et al., 1999). Centrar las políticas de infancia en las necesidades del niño y los procesos que vive es fundamental para obtener los resultados esperados (UNICEF, 2006). Sin embargo, no es claro que esta concepción de la primera infancia y de la educación parvularia esté presente en quienes demandan y prestan los servicios de atención, cuidado y educación de primera infancia.

Ya en el 2001, en el ciclo de debates: *Desafíos de la Política Educacional para Chile*, organizado por UNESCO se discutía la razón por la cual los padres decidían incorporar a sus hijos a la educación parvularia. Se argumentaba la utilidad de contar con centros de cuidados y con ello permitir el desarrollo laboral femenino. Dentro de las

necesidades que se consideraban satisfacía la educación parvularia están el cuidado, seguridad física, fortalecimiento de su alimentación y resolver su necesidad de compañía. (UNESCO, 2004b).

Esta concepción pone como sustituto una guardería y los centros de enseñanza (jardines, sala cunas, escuelas de párvulos). Tras 11 años de trabajo a nivel nacional e internacional por consolidar el nivel educativo reconociendo su importancia y potencial, todavía pareciera ser que no es evidente para la opinión pública que ambos servicios no son sustitutos. Como se citó anteriormente, la última encuesta CASEN, 2011, muestra cómo un 87% de niños entre 0 y 5 años no asiste a un establecimiento educacional porque sus padres consideran que no es necesario<sup>31</sup>. Esto presenta un gran desafío para la política pública evidenciando la necesidad de avanzar en calidad para así demostrar concretamente que la educación parvularia, tal como lo evidencian las bases curriculares, tiene validez y objetivos que van más allá del cuidado y protección. El cuidado en el hogar está completamente desregulado y escapa del campo de acción de la institucionalidad vigente, a pesar de que en efecto, aquellos niños que son cuidados, atendidos y formados en sus hogares y están recibiendo por parte de un tercero, capacitado o no, el servicio.

Reconociendo la dificultad existente en los primeros años de vida, además del rechazo y resistencia de los padres de enviar a sus hijos a establecimientos educacionales, la inclusión de programas de cuidado infantil en el hogar surge como una alternativa

---

<sup>31</sup> “No es necesario porque lo(a) cuidan en la casa” (76%) y “No me parece necesario que asista a esta edad” (11%).

costosa, en términos del mercado laboral femenino, pero beneficiosa para aquellos segmentos en que voluntariamente deciden mantener el cuidado de los infantes en el hogar, efectuado por uno de los padres, o bien por un familiar y con alto impacto en mujeres que son madres por primera vez y/o con alta vulnerabilidad. En este sentido, investigaciones del *Center on the Development Child de la Universidad de Harvard* establecen que un factor determinante es contar con visitas de profesionales capacitados en el cuidado, atención y formación, durante el período prenatal y hasta 2 años del nacimiento (aproximadamente 50 visitas).

Menos ambiciosas son las recomendaciones de la UNESCO (2004a) para este tipo de intervenciones, estudiando el caso de Nueva Zelanda<sup>32</sup>, establece la necesidad de contar con financiamiento para este tipo de programas, desarrollar infraestructuras administrativas y sistemas curriculares, de regulación y de apoyo adecuados; fomentar la calidad a través de la educación a coordinadores, auxiliares y aquellos que ejecuten el servicio.

---

<sup>32</sup> Nueva Zelanda ha avanzado en la formalización del servicio de cuidado y atención en el hogar, mediante subsidios gubernamentales que permiten compensar los costos, y también fiscalizar los servicios. Son considerados parte de la oferta y por ende están sujetos a la legislación pertinente y plan curricular vigente. Debido a que son ejecutados por educadores no calificados, son supervisados por un docente calificado (OIT, 2012).

Si bien, los esfuerzos realizados por el sistema integral de protección a la infancia, Chile Crece Contigo, en términos de la generación de programas como el de apoyo al recién nacido, Servicio Itinerante de Apoyo a estimulación oportuna y visitas domiciliarias, van en el sentido de reforzar y apoyar el desarrollo de las habilidades parentales, su impacto no ha sido evidenciado hasta ahora.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Como primera conclusión, y entiendo necesaria la contextualización en pos de considerar las recomendaciones con la debida proporción, se establece como fundamental continuar con un análisis en las otras dimensiones de calidad y avanzar hacia la generación de reportes estadísticos que permitan cuantificar el estado de la primera infancia en sus distintas dimensiones.

Existe un gran desafío en la incorporación de los distintos agentes hacia la formulación de políticas, sin perder en consideración que la atención, cuidado y educación son los fundamentos para su desarrollo. Se requiere de una mirada común que incluya las visiones de integralidad provenientes tanto del mundo de la educación, como también desde la salud, pues esta mirada es fundamental, considerando el fuerte componente asistencial que tienen las intervenciones asociadas a los primeros años de vida.

La institucionalidad vigente no es suficiente para atender todos los desafíos que la política demanda. En este sentido el estado chileno tiene grandes desafíos en la consolidación de los distintos organismos que hoy intentan hacerse cargo de la primera infancia. Si bien, la red Chile Crece debiese abarcar toda la primera infancia (0 a 6 años ó bien 0 a 8 años, dependiendo de la definición ocupada), en la práctica su alcance es sólo hasta los 4 años, edad que justamente coincide en la que los niños(as) dejan de necesitar una asistencia regular a los servicios de salud (forma de monitoreo de la red), e ingresan al sistema educacional formal. Esto presenta una gran oportunidad de articulación entre

los distintos ministerios, en pos de poder continuar con la red de protección, al menos hasta los 6 años de edad de los niños(as).

Avanzar hacia un reconocimiento de la formación docente como un proceso dinámico, de continua actualización y de gran potencial para ampliar los límites de desarrollo del aula es un elemento que como sociedad se requiere incorporar. Además, se requiere de un análisis profundo a los planes y programas que se imparten, como también evaluar el grado de comparación entre la formación impartida en un Liceo Técnico Profesional y en un Centro de Formación Técnica, tanto en el ámbito técnico, como también su impacto en el salario y acceso laboral. Estos aspectos tienen directa relación con establecer estándares de formación, así como también definir claramente qué tipo de institución está capacitada para entregar los contenidos y desarrollar las habilidades requeridas.

Un aspecto no abordado, y que resulta relevante según la evidencia aportada es la existencia de un ambiente familiar adecuado para el aprendizaje, que se involucre activamente en el proceso educativo, potenciando los estímulos que son entregados en el aula. De esta manera, los efectos de las intervenciones se potencian (Melhuish, et al. 2008; Guzmán, J. y Urzúa, S. 2009). En este aspecto es fundamental analizar en profundidad los mecanismos existentes de interacción entre padres y las instituciones que imparten servicios educativos, lo que representa un gran desafío futuro en términos de institucionalidad e incentivos.

## **V. REFERENCIAS CITADAS**

Armezin, G. Behrman, J. Duazo, P. Ghumanc, S. Gultianoa, S. King, E. Lee, N. (2006) *Early Childhood Development through an Integrated Program: Evidence from the Philippines*. World Bank

Banco Interamericano de Desarrollo y UNICEF (2007). *Chile: Lineamientos de políticas para la primera infancia (menor de 4 años)*. Resumen Ejecutivo.

Banco Mundial. (2006). *CHILE Development Policy Review*. Report No. 33501-CL. Poverty Reduction and Economic Management Unit, World Bank.

Banco Mundial. (2006). *Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que estimulen el desarrollo Infantil y faciliten la inserción laboral femenina*. Santiago, Chile.

Banco Mundial. (2009). *Institutional Framework for Early Childhood Development in Chile*.

Baker, Michael y Milligan, Kevin. (2008a). *Maternal Employment, Breastfeeding, and Health: Evidence from Maternity Leave Mandates*. NBER Working Paper 13826, National Bureau of Economic Research.

Baker, Michael y Milligan, Kevin (2008b). *Evidence from Maternity Leave Expansions of the Impact of Maternal Care on Early Child Development*. Journal of Health Economics, Elsevier, Vol. 27, Págs. 871-887.

Barnett, W.S. (1995). *Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes*. *The Future of Children*.

Bases Curriculares de la Educación Parvularia. (2001). Cap. 2: “*Organización Curricular*”. Ministerio de Educación, Santiago, Chile. Pág. 22

Batallán, G y Vvaras R (2002). *Regalones, maldadosos, hiperkineticos. Categorías sociales en busca de sentido. La educación de los niños y niñas de 4 años que viven en la pobreza urbana*. LOM Ediciones & PIIE.

Bedregal, P. (2006). *Eficacia y efectividad en la Atención de Niños entre 0 y 4 Años*. En Foco N° 79, Págs. 1-30.

Behrman, J.R.; Alderman, H.; Hodinott, J. (2004). *Hunger and Malnutrition*. Bjørn Lomborg, ed., Global Crises, Global Solutions. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Behrman, J. Ross, D. Sabot, R.(2002) *“Improving the quality versus increasing the quantity of schooling”* PIER Working Paper, disponible en <http://ssrn.com/abstract=322200> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.322200>

Belsky, Jay. (2001). *Developmental Risks (Still) Associated with Early Child Care*. J. Child Psychology and Psychiatry 42, Pág. 845-59.

Belsky, Jay (2005). *Child Care and Its Impact in Young Children (0-2)*. Encyclopedia of Early Childhood Development.

Belsky, Jay (2008). *Quality, Quantity and Type of Child Care: Effects on Child Development in the USA*. Occasional Paper 37. Liberal Institute.

Bernal, R. y Keane , M. (2011). *Child Care Choices and Children’s Cognitive Achievement: The Case of Single Mothers*. Journal of Labor Economics, University of Chicago Press, Vol. 29, Pág. 459-512.

Blanco, Rosa (2012). *Políticas y tendencias mundiales en torno a la atención y educación de la primera infancia*. Publicado en Estudios Sociales N° 120, Corporación de Promoción Universitaria y Comisión Nacional Chilena de Cooperación con Unesco.

Bruer, J.T. (1999). *The Myth of the First Three Years: A new understanding of early brain development and lifelong learning*. Free Press. New York.

Burnichal, M. Cryer, D. Clifford, R. (2002). *Caregiver training and classroom quality in child care centers*. Applied Developmental Science.

Center on the Developing Child at Harvard University. (2007). *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children*. Harvard.

Centro de estudios de desarrollo y estimulación psicosocial, CEDEP. (1997). *Evaluación del Impacto de la Educación Parvularia sobre los Niños: Informe Final*. Santiago, Chile.

Centro de estudios de desarrollo y estimulación psicosocial, CEDEP. (2007a). *Efectividad de la Sala Cuna de la Junta Nacional de Jardines Infantiles. Estudio Longitudinal. Informe Final*, Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial. Santiago, Chile.

Centro de estudios de desarrollo y estimulación psicosocial, CEDEP. (2007b). *Jardines de Integra con nuevo currículo para el primer ciclo. Evaluación de la primera cohorte. Informe Final*. Documento de Fundación Integra.

Centro de estudios de desarrollo y estimulación psicosocial, CEDEP. (2010). *Efectividad de la Sala Cuna JUNJI. Estudio longitudinal*.

Chile Crece Contigo. (2010). *Cuatro años creciendo juntos*. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010.

Chile Crece Contigo (2012). *Orientaciones técnicas para las modalidades de apoyo al desarrollo infantil*. Guía para los equipos locales Chile Crece Contigo.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2010). *Institucionalidad Social en América Latina*.

Committee on Early Childhood Pedagogy, National Research Council. (2000). *Eager to Learn*. Washington, DC: National Academy Press.

Contreras, D.; Herrera, R.; Leyton, G. (2007). *Impacto de la Educación Preescolar Sobre el Logro Educativo: Evidencia para Chile*. Mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Corporación de Promoción Universitaria, CPU. (2012). *La Educación de la Primera Infancia en Chile: El desafío de una Política de Estado*. Estudios Sociales N° 120. Comisión Nacional Chilena Cooperación con UNESCO.

Cunha, F. Heckman, J. Lochner, L. Masterov, D. (2006) [Interpreting the evidence on Life Cycle Skill Formation](#). NBER,

Dahlberg, Gunilla; Moss, Peter; Pence, Alan. (1999). *Más Allá de la calidad en educación infantil. Perspectivas posmodernas*. Barcelona: Editorial GRAÓ.

Davis, N. Thornburg, K. & Ispa, J. (1996). *Training determinants for quality infant child care*. Early Child Development Care.

Diamond, A. y Amso, D. (2008). [\*Contributions of neuroscience to our understanding of cognitive development\*](#). [\*Current Directions in Psychological Science\*](#), N° 17, Págs. 136-141.

Dickinson, D. (2006). *Cognitive and Linguistic Building Blocks of Early Literacy*. En D. Dickinson, & S. Neuman, *Handbook of Early Literacy Research*. Nueva York: Guilford Publications.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, DIPRES. (2008). *Evaluación Comprehensiva del Gasto a la Subsecretaría de Educación (Programa de Educación Preescolar), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Fundación INTEGRA*. Santiago, Chile.

Dussailant, F. (2009). *¿Más salas cuna o permisos postnatales más largos? Alternativas de política para apoyar a la maternidad y la primera infancia*. Estudios Públicos. CEP. N° 115.

Dussailant, F. (2012a). *Asistencia de niños a Sala Cuna o Jardín Infantil: aproximándonos a la demanda a través de un análisis de las elecciones de cuidado y trabajo de los hogares*. Documento de trabajo. MINEDUC-PNUD. Santiago, Chile.

Dussailant, F. y González, P. (2012b). *Rentabilidad de la Inversión en Primera Infancia*. En: Estudios Sociales N° 120: *Políticas Públicas para la Infancia*. (2012). Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.

Fox, S., Levitt, P., & Nelson, C. (2010). *How the Timing and Quality of Early Experiences Influence the Development of Brain Architecture*. Child Development N° 81, Págs. 28-40.

Fukkink, G. & Lont, A. (2007) *Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies*. Early Childhood Research Quarterly

Gopnik, A., Meltzoff, A.N. and Kuhl, P. K. (1999). *The scientist in the crib: Minds, brains, and how children learn*. New York. William Morrow & Co.

Guzmán, Julio y Urzúa, Sergio. (2009). *Disentangling the role of Pre-Labor Market Skills and Family Background when Explaining Inequality*.

Heckman, J. J. (2006). *Skill Information and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. Science

Heckman, J. J. & Moon, Seong Hyeok & Pinto, Rodrigo & Savelyev, Peter A. & Yavitz, Adam. (2010) "*The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program*," Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 94(1-2), pages 114-128, February.

Heckman, James J.; Stixrud, Jora; Urzúa, Sergio. (2006). *The Effects Of Cognitive and Noncognitive Abilities On Labor Market Outcomes and Social Behavior*. Journal of Labor Economics, Vol. 24, Págs. 411-482.

Heckman, James y Masterov, Dimitriy. (2007). *The Productivity argument for investing in Young children*. IZA Discussion Paper N° 2725, Institute for the Study of Labor (IZA).

Heckman, J. Hyeok, S. Pinto, R. Savelyev, P. y Yavitz, A. (2009). *The Rate Of Return to the High/Scope Perry Preschool Program*. Nberg Working Papers 15471.

Hernández, P. (2006). *Impacto de la asistencia a la educación preescolar en logros académicos posteriores: el caso chileno*. Tesis para optar al grado de Magíster en Economía Aplicada, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

HighScope. (2010). *The Cost-Benefit Analysis of the Preschool Curriculum Comparison Study Through Age 23*. Ypsilanti, MI: HighScope.

Honig, A. S. (2003). *Clearing House on Early Education and Parenting*. University of Illinois at Urbana-Champaign.

Honig, A & Hirallal, A (1998). *Which counts more for excellence in childcare staff- Years in service, educational level or ECE coursework?*. Early Child Development and Care.

James-Burdumy, Susanne; Dinarski, Mark y Deke, John .(2008). *After School Program Effects on Behavior: Results from the 21 st Century Community Learning Centers Program National Evaluation*. Economic Inquiry 46, Pág. 13-18.

Jiménez del Castillo, Juan. (2005). *Redefinición del Analfabetismo: Analfabetismo Funcional*. Revista de Educación, N°. 338, Pág. 273-294.

Laosa, L.M. (2005). *Effects of Preschool on Educational Achievement*. NIER Working Paper.

Le Foulon, C. y Eyzaguirre, B. (2001). *La calidad de la educación preescolar en Chile*. Serie Documentos de trabajo N° 316, Centro de Estudios Públicos, CEP. Santiago, Chile.

Lamont, Michele y Lareau, Annette. (1988). *Cultural Capital: Allusions, Gaps and Glissandos in Recent Theoretical Developments*. Sociological Theory, Vol. 6, N° 2., Págs. 153-168.

Ley General de Educación 20.370 del 2009. Título I: *De los Niveles y Modalidades Educativas*.

Loeb, Susanna; Bridges, Margaret; Bassok, Daphna; Fuller, Bruce y Rumberger, Russ. (2007). *How Much is too much? The Influence of Preschool Centers on Children's Social and Cognitive Development*. Economic Education Review N° 26. Pág. 915 – 942.

Martínez, F.(2000). *La Estimulación Temprana: Enfoques, problemáticas y proyecciones*. La Habana.

Meaney, M. (2010). *Epigenetics and the Biological Definition of Gene X Environment Interactions*. Child Development, N° 81 ,Págs. 41-79.

Medrano, P. (2009). *Public Day Care and Female Labor Force Participation: Evidence from Chile*. Documento de Trabajo, N° 306, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Melhuish, E. C.; Sylva , K.; Sammons, P.; Siraj-Blatchford, I. y Taggart, B. (2001). *The Effective Provision of Pre-school Education Project. Technical Paper 7: Social/behavioural and Cognitive Development at 3-4 Years in Relation to Family Background*. London Institute of Education.

Melhuish, E. C.; Quinn, L.; Sylva, K.; Sammons , P.; Siraj-Blatchford, Taggart, I.; B. y Currie, G. (2002a). *Preschool Experience and Social/behavioural Development at the Start of Primary School*. Belfast, N. I. Stranmillis University Press.

Melhuish, E. C.; Quinn, L.; Sylva, K.; Sammons , P.; Siraj-Blatchford, Taggart, I.; y Shields, C. (2002b). *Preschool Experience and Cognitive Development at the Start of Primary School*. Belfast, N. I. Stranmillis University Press.

Melhuish, E. (2004). *A literature review of the impact of early years provision on young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds*. Birbeck College, University of London, Institute for the study of children, families and social issues, London, UK.

Melhuish, E. (2006). *Policy and Research of Preschool Care and Education in the UK*. Early Childhood Care and Education. International Perspectives. Routledge.

Melhuish, Edward; Belsky, Jay; Leyland, Alastair H.; Barnes, Jacqueline. (2008). *Effects of fully-established Sure Start Local Programmes on 3-year-old children and their families living in England: a quasi-experimental observational study*. Institute for the Study of Children, Families and Social Issues, Birkbeck University of London, London, UK.

Ministerio de Educación de Chile, MINEDUC. (2000). *Evaluación de Programas de Educación Parvularia en Chile: Resultados y Desafíos*.

Ministerio de Educación de Chile, MINEDUC. (2005). *Estrategia de Educación Preescolar para Chile 2005-2010*. Santiago, Chile.

Moss, Ellen y St-Laurent, Diane. (2001). *Attachment at School Age and Academic Performance*. Developmental Psychology, Vol. N° 37, Pág. 863-874.

Mourshed, Mona; Chijioke, Chinezi; Barber, Michael. (2007), "How the world's most improved school system keep getting better" McKinsey & Company

Mustard, J. (2006). [Experience based brain development: The scientific underpinnings of the importance of early child development in a global world.](#)

Naciones Unidas, ONU. (2005). *Convención sobre los derechos del Niño. Observación General 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia* (pág. 2). Ginebra: CRC.

National Scientific Council on the Development Child. (2007). *The Timing and Quality of Early Experiences Combine to Shape Brain Architecture*. Working paper #5. Harvard University.

NICHD-ECCRN (National Institute of Child Health and Development/ Early Childcare Research Network). (2003). *Does Amount of Time Spent in Childcare Predict Socioemotional Adjustment during the Transition to Kindergarten?*. Child Development. N° 74, Págs. 976-1005.

NICHD-ECCRN (National Institute of Child Health and Development/ Early Childcare Research Network). (2004). *Multiple Pathways to Early Academic Achievement*. Harvard Educational Review N° 74, Pág. 1-29.

Noboa, G., & Urzúa, S. (2010). *The Effect of Participation in Public Childcare Centers: Evidence from Chile*. Evanston: Northwestern University Research, Department of Economics and Institute for Policy Research.

Noboa G. y Urzúa S. (2011). *Cognitive and Non-cognitive Development Among Young Children in Chile: Effect of Participation in Public Childcare Centers*. Working paper. Department of Economics, University of Maryland.

Oates, John. Karmiloff-Smith Annette. Johnson Mark H. (2012). *Developing Brains, Serie Early Childhood in Focus 7*. The Open University, United Kingdom.

OECD. (2007). *Understanding the Brain: The Birth of a Learning Science*. Paris: OECD.

OECD (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2010). *Primera Infancia, Un compromiso de Todos*. Washington DC: Centro Iberoamericano de Neurociencias, Educación y Desarrollo Humano.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). *Un buen comienzo: La educación y los educadores de la primera infancia*. Foro de Diálogo Mundial sobre las Condiciones del Personal de la Educación de la Primera Infancia. Ginebra.

Peralta, María Victoria. (2008a). *En el centenario de l'École Decroly: la pedagogía decrolina en Latinoamérica*. Instituto Internacional de Educación Infantil. Universidad Central. Santiago, Chile.

Peralta, María Victoria. (2008b). *La Calidad como un derecho de los niños a una educación oportuna y pertinente*. Espacio para la infancia N° 29, Fundación Van Leer, Holanda. Págs. 3-13.

Peralta, María Victoria. (2012). *Políticas Públicas para la Educación Parvularia: Pocos consensos; muchos disensos necesarios de despejar*. En: Estudios Sociales N° 120: *Políticas Públicas para la Infancia*. (2012). Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.

Raczynski, D. (2006). *Política De Infancia Temprana en Chile: Condicionantes Del Desarrollo De Los Niños*. En Foco, Págs. 1-23.

Reveco, O. y Mella, O. (1999). *El impacto de la educación preescolar en la educación básica*. Serie Documentos de Estudios N°4, JUNJI. Santiago, Chile.

Reveco Vergara, O. (2012). *La Atención Educativa a los Párvulos en Chile hoy: Reflexiones desde el Conocimiento Científico Existente*. En: Estudios Sociales N° 120: *Políticas Públicas para la Infancia*. (2012). Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.

Rolla, A., & Rivadeneira. (2006). *¿Por qué es Importante y cómo es una Educación Preescolar de Calidad?*. En Foco N° 76, Págs. 1-16.

Rolla, A.; Leal, P. y Torres, N. (2012). *Diagnóstico de la Educación Parvularia en Chile: Avances y Desafíos*. Centro de Estudios del Ministerio de Educación. En: Estudios Sociales N° 120: *Políticas Públicas para la Infancia*. (2012). Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.

San Martín, D. (2009). *Impacto académico de la educación preescolar. Un análisis desde la economía para el caso chileno*. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Santon, E. A. (2007). *The Human Development Index: A History*. 5.

Schady, Norbert. (2006). [\*Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean\*](#). [\*Journal of LACEA Economia\*](#), LACEA - LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN ECONOMIC ASSOCIATION.

Shore, Rima. (1997). *Rethinking the brain: New Insights into Early Development*. Families and Work Institute, New York.

Smolensky, Eugene y Gootman, Jennifer Appleton. (2003). *Working Families and Growing Kids: Caring for Children and Adolescents*. Committee on Family and Work Policies, National Research Council (U.S). Washington: National Academies Press.

Temple, Judy A. y Reynolds, Arthur J. (2007). Benefits and costs of investments in preschool education: Evidence from the Child-Parent Centers and related programs. *Economics of Education Review*, Elsevier, Vol. 26(1), pages 126-144.

Treviño, E., Valdés, H., Castro, M., Costilla, R., Pardo, C., & Donoso, F. (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. OREALC/LLECE.

Umayahara, Mami. (2004). *En Búsqueda de la Equidad y Calidad de la Educación de la Primera Infancia en América Latina*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol. 2, N° 002. Universidad de Manizalez, Colombia.

UNESCO. (2003). *Coordinación Multisectorial para la Primera Infancia: Lecciones por Aprender*. Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia. N°9, Enero 2003.

UNESCO. (2004a). *Estrategias de Financiamiento para un Acceso Equitativo a la Educación de la Primera Infancia: El Caso de Nueva Zelanda. Políticas de la Primera Infancia*. Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia. N°22, Abril 2004.

UNESCO. (2004b). *Currículo para el Cuidado y Educación de la Primera Infancia. Políticas de la Primera Infancia*. Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia. N°26, Septiembre 2004.

UNESCO. (2004c). *La Fuerza de Trabajo de la Primera Infancia: Educación Continua y Perfeccionamiento Profesional*. N° 28. Noviembre-Diciembre 2004.

UNESCO (2005). *Educación para Todos - El Imperativo de la Calidad*. Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo.

UNESCO. (2008). *Indicadores de la educación de la primera infancia en América Latina), Propuesta y Experiencia Piloto*. Santiago: UNESCO.

UNESCO. (2010a). *Atención y Educación de la primera infancia regional. América latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.

UNESCO. (2010b). *Marco de Acción y Cooperación de Moscú: Aprovechar la riqueza de las naciones*. World Conference on Early Childhood Care and Education, WCECCE. Moscú, Federación Rusa.

UNICEF. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

UNICEF. (2006). *Estado Mundial de la Infancia, Excluidos e invisibles*. Nueva York: Patricia Moccia.

UNICEF. (2007). *La Experiencia Chilena en la Elaboración de Mapas de Progreso del Aprendizaje para el Nivel de Educación Parvularia*. En X. S. Retornano, Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia N° 8, Págs. 2 - 34. Chile: UNICEF.

UNICEF. (2012). *Inequidades en el Desarrollo en la Primera Infancia: Qué Indican los Datos; Pruebas de las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados*. Nueva York: UNICEF.

UNIVERSITY, C. O. (2007). *A Science- Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children*. Estados Unidos: HARVARD UNIVERSITY.

Vandell, D. L.; Hyde, J.S.; Planty, E. A. y Essex, M.J. (1997). *Fathers and Others as Infant Care Providers: Predictors of Parents' Emotional Well Being and Marital Satisfaction*. Merrill Palmer Quaterly N° 43, Pág. 361-385.

Vegas, E., & Santibañez, L. (2010). *La Promesa del Desarrollo en la Primera Infancia en América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial.

Woessmann, L. y Shütz, G. (2006). [\*Efficency and equity in European education and training systems. Analytical report for the European Commission\*](#). European Expert Network on Economics of Education (EENEE).