



DESARROLLO INFANTIL Y EDUCACIÓN PREESCOLAR EN CHILE

Disminución de brechas e intervención temprana | Agosto de 2013



HORIZONTAL

ÍNDICE

Presentación	≡	01
Resumen	≡	03
Educación	≡	05
Dimensiones para el diagnóstico	≡	07
Propuestas de política pública	≡	16
Costos de la propuesta	≡	27
Cambios en curso	≡	30
Conclusiones	≡	31
Referencias	≡	33
Apéndice 1	≡	34
Apéndice 2	≡	41
Apéndice 3	≡	46
Agradecimientos	≡	49
Autores	≡	50
Declaración de principios	≡	51

PRESENTACIÓN

“¿Quién eres?” y “¿de dónde vienes?” debieran ser tan sólo simples preguntas. En Chile, en cambio, éstas encierran un significado mucho más profundo, complejo y definitorio. Son, quizás, el paradigma de la desigualdad en nuestro país, un sello indeleble que va timbrado sobre sus ciudadanos y que parece quedar marcado a fuego en el transcurso de sus vidas: el origen, la cuna. Éstas debieran, efectivamente, ser simples preguntas respondidas en términos de los anhelos, aptitudes y esfuerzos de una persona; no en función de su apellido, el colegio al que asistió o el barrio donde vivían sus padres al momento de nacer.

Soñamos que esto ocurra. Queremos un país donde los niños cuenten con las oportunidades para desarrollar sus proyectos de vida, independiente del lugar en que nacieron, uno donde exista la protección necesaria para asegurarles que no serán abandonados. Construir ese país es factible. Pero hacerlo implica cierta coherencia, empezar por donde se originan las dificultades y adoptar una visión de largo plazo.

Desde el año 2006, cuando estalló la denominada “Revolución Pingüina”, la educación ha sido un tema central en el debate público. En todos estos años, sin embargo, no ha habido consenso respecto a cuál debe ser el rediseño óptimo de nuestro sistema educativo. “Fin al lucro”, “gratuidad universal”, “copago”, “estatización” y un sinfín de eslóganes fueron acuñados en las voces de los distintos actores que han surgido y participado de esta discusión –movimientos sociales y estudiantiles, fundaciones, nuevos y viejos líderes del mundo político y la sociedad civil, entre otros–, con recetas opuestas y con una fuerte carga ideológica.

A pesar de la acalorada y a ratos inerte contienda de

ideas, en el último tiempo se han impulsado cambios al sistema que son un paso importante para generar la arquitectura institucional que Chile requiere en este ámbito. La Superintendencia de Calidad de la Educación, el Kinder Obligatorio o las nuevas exigencias para crear jardines infantiles, son señales claras de que la ruta hacia una educación de calidad y justa ya comenzó. Mejorar el aprendizaje, darles más y mejores herramientas a nuestros niños (sobre todo a aquellos que corren en desventaja por pertenecer a sectores vulnerables de la población), dar libertad de elección a los padres y aumentar los estándares de desempeño de los docentes, son, entre otros, mecanismos para avanzar en dicha senda.

Sin embargo, cabe preguntarse dónde conviene poner nuestros esfuerzos hoy. En Horizontal estamos convencidos de que el foco principal –sin pasar por alto a tantos actores que exigen con urgencia una respuesta inmediata a sus demandas– debe apuntar a aquellos que son menos visibles y no tienen aún la edad para pedir reivindicaciones, marchar o alzar la voz: los niños.

Existe consenso entre los expertos sobre la importancia que tienen los primeros cinco años de vida de una persona para su desarrollo. En este período se despliegan las principales funcionalidades cerebrales y se establecen las bases de las estructuras fundamentales para el aprendizaje, las habilidades y las capacidades futuras. Además es una etapa crítica, debido a que algunos desarrollos deben ocurrir en períodos específicos o, de no hacerlo, no se alcanzarán completamente.

En Chile, los niños evidencian grandes diferencias cognitivas que se generan después del nacimiento y se amplían en el tiempo. Estas brechas se relacionan

fuertemente con el origen socioeconómico. Esto sugiere la necesidad de crear un sistema de desarrollo de primera infancia que permita que nuestros niños alcancen un desarrollo óptimo, sin estar condicionados por el accidente de su origen.

Por lo anterior, en Horizontal proponemos enfocar los esfuerzos de política social hacia las intervenciones tempranas, ya que componen una de las formas más eficientes para reducir estas brechas de desarrollo y lograr mejoras sustanciales que se mantengan en el tiempo. La investigación reciente ha demostrado que es más rentable invertir en el desarrollo inicial que hacerlo en años posteriores. No sólo porque es menos costoso; también, porque las intervenciones son más eficaces y generan externalidades positivas muy relevantes para el progreso de un país.

Debemos avanzar hacia una política enfocada en el desarrollo integral de la primera infancia, preocupándonos no sólo de aumentar la cobertura de la educación preescolar, sino además de su calidad. Ello requiere una institucionalidad adecuada y eficiente que genere y administre una política integral de desarrollo temprano.

En esta tarea no hemos estado solos. La propuesta que hoy presentamos es el resultado de un trabajo de meses y un proceso liderado por los investigadores de Horizontal, pero en el cual participaron distintas organizaciones, expertos, líderes de opinión y profesionales dedicados al tema. Este trabajo contiene esos puntos de vista, largas horas de análisis en mesas de trabajo, intercambio de ideas en desayunos y almuerzos, y un ir y venir constante de correcciones y mejoras entre los aportaron

a la construcción de esta propuesta. Personalmente —y también a nombre de Horizontal y su equipo—, quiero dar las gracias a todos ellos, quienes desde diferentes sectores de la política, la academia, la experiencia y la autoridad, hicieron que la materialización de esta iniciativa fuera posible.

En Horizontal nos propusimos dar continuidad y concretar ese sueño colectivo de un Chile más justo. Buscamos aumentar la movilidad social, disminuir las barreras que enfrentan los chilenos menos afortunados y promover la igualdad de oportunidades. Esta propuesta de política pública enfocada en los niños es nuestro primer aporte para levantar esa sociedad a la cual aspiramos.

Hernán Larraín M.
Director Ejecutivo

RESUMEN

El gran avance en salud pública y cuidado de la gestación y del parto en Chile en los últimos años implica que hoy los niños chilenos nazcan iguales en sus potencialidades. Esta igualdad, sin embargo, se diluye rápidamente. A los 10 años, las brechas de resultados que separan a los menores de ambientes vulnerables de aquellos que se criaron en hogares privilegiados ya están cristalizadas. Esos niños llevarán vidas para siempre diferentes, por haber nacido en hogares diferentes.

La evidencia es que el desarrollo temprano y la educación preescolar son claves para evitar que estas grandes diferencias ocurran o se expandan. De hecho, las intervenciones en este rango de edad (dos a cinco años) son más eficaces y pueden promover eficiencia y equidad, por lo que parecen aún más importantes de impulsar en un país con las desigualdades que presenta Chile.

Nuestra propuesta se centra en la primera infancia con particular énfasis en el aspecto formativo. Por lo mismo, nos concentramos en el rango etario de los dos a los cinco años, en el que las intervenciones tempranas se han mostrado más efectivas. Bajo ciertas condiciones, la intervención en la etapa previa (sala cuna) también puede ser un aporte relevante, pero su diseño y sus beneficios tienden a entrecruzarse más con el mercado del trabajo y la participación laboral femenina, que con el aspecto expresamente formativo que buscamos potenciar con esta propuesta.

Nuestro diagnóstico es que Chile tiene las bases para seguir avanzando en mejorar su sistema de desarrollo preescolar, concentrándose en sus principales falencias que identificamos como de diseño institucional y control, cobertura, calidad y capital humano.

Nuestras propuestas en cada una de estas áreas contemplan:

Reorganizar el diseño institucional del Sistema de Protección Integral a la Infancia para transformarlo en un Sistema de Protección y Desarrollo Integral de Primera Infancia, gestionado desde el Ministerio de Desarrollo Social y que cuente con una contraparte efectiva en el Ministerio de Educación, de modo de incorporar esta componente –hasta ahora ausente– en el sistema. Para esto es necesaria la creación de una Subsecretaría de la Primera Infancia en el Mineduc, de la que dependerán la JUNJI e Integra.

En cobertura, proponemos expandir ésta con dos metas fijas. Primero, para el año 2017, igualar la cobertura de preescolar para los niños de dos a cuatro años con la que actualmente tiene el quinto quintil de ingresos autónomos. De ese modo, la expansión de cobertura es progresiva, asignando más cupos a los niños menos aventajados. La segunda etapa (año 2021), consiste en expandir la cobertura a los tres años de edad para que todos los quintiles de ingreso autónomo alcancen al promedio de cobertura de la OCDE. Las expansiones de cobertura buscan reducir las brechas de rendimiento entre niños de distintos orígenes. Ésta, se haría por la vía de la expansión de la subvención preescolar al nivel medio menor (dos años).

En calidad y formación de capital humano, proponemos potenciar las becas Vocación de Profesor para educadores de párvulos; aumentar las exigencias de certificación de egresados de las carreras de párvulos, así como las de instituciones formadoras; y aumentar significativamente los salarios de los educadores y técnicos de párvulos, acorde a las evaluaciones que se hagan de sus

desempeños. También proponemos destinar recursos específicos de Becas Chile al perfeccionamiento de las educadoras.

En materia de seguimiento y control, proponemos la creación de un sistema de información como parte del Registro de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social, encargado de recoger información de todos los niños beneficiarios del sistema en el país y hacer seguimiento de todos los programas en que participan y de sus resultados. El objetivo es permitir el monitoreo de las actividades del sistema y el control del paso de los niños por el mismo, potencialmente incluyendo la evaluación de los resultados del proceso.

El costo estimado de esta propuesta (sin considerar el aumento de los salarios de profesionales y técnicos) es de US\$ 400 millones a 2017 y US\$ 443 millones a partir de 2021, cuando se encontraría en régimen. Los costos más altos dicen relación con los aumentos de cobertura de educación preescolar y con el programa de becas a estudiantes de párvulos.

Creemos que es posible construir un Chile donde el accidente del origen no sea el principal determinante de los éxitos, fracasos, logros, sueños y aspiraciones de nuestros ciudadanos. Creemos que la construcción de esta sociedad basada en la igualdad de oportunidades debe hacerse coherentemente, empezando por donde comienzan las dificultades y brechas que nos separan y con visión de largo plazo. En este sentido, la propuesta presentada en este documento constituye el primer paso lógico hacia la sociedad que Horizontal quiere ayudar a construir.

PROPUESTA: DESARROLLO INFANTIL Y EDUCACIÓN PREESCOLAR EN CHILE

 HORIZONTAL

AUTORES:

- ANDRÉS HERNANDO
- KARINA NIKLITSCHK
- PABLO PAREDES

EDUCACIÓN

En Chile, por cada niño pobre que obtiene un buen resultado en la prueba PISA –que mide cómo dominan y aplican los estudiantes a los 15 años las habilidades que debieron adquirir durante su vida escolar– hay cinco niños ricos¹. En Alemania esta proporción es de dos niños de hogares pobres por cada tres de hogares ricos, en Canadá es de nueve por cada 10 y en Finlandia la relación es prácticamente de 1 a 1 para niños de ambos grupos (Hernando y Cevallos, 2013). ¿Por qué tenemos tantas diferencias de oportunidades en Chile entre niños de grupos distintos? ¿Cuándo se originan estas diferencias? ¿Qué podemos hacer para subsanarlas?

A pesar de que nuestros progresos en cuidado de la gestación y del parto hoy aseguran que los niños chilenos nacen iguales en sus potencialidades, esta igualdad se diluye rápidamente. Incluso antes que entren al colegio, como muestra la evidencia de la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI). A los 10 años, las brechas de resultados que separan (en promedio) a los niños de ambientes menos aventajados de los que se criaron en hogares privilegiados ya están cristalizadas. Esos niños vivirán vidas para siempre diferentes, por haber nacido en hogares diferentes.

Si de verdad queremos actuar sobre estas brechas, ofrecer igualdad de oportunidades a todos nuestros niños y poner a su disposición las herramientas necesarias para que puedan desarrollarse y alcanzar proyectos de vida satisfactorios y plenos, el mejor momento para actuar es la primera infancia. Cualquier acción correctiva que se adopte más tarde será más cara y menos eficiente.

Nuestra propuesta se centra en la primera infancia, pero

con particular énfasis en el aspecto formativo. Por lo mismo, nos concentramos en el rango etario de los dos a los cinco años, en el cual las intervenciones tempranas se han mostrado más efectivas.

La evidencia que permite concluir lo anterior proviene de tres áreas de investigación independientes. La neurociencia ha relevado la importancia del desarrollo cerebral temprano; la investigación en ciencias sociales muestra que programas de educación inicial de alta calidad mejoran el desempeño de los niños –tanto en su fase escolar como en su vida posterior, contribuyendo al aprendizaje efectivo y a que puedan conducir vidas satisfactorias y productivas–, los estudios estadísticos muestran que las intervenciones tempranas le ahorran a la sociedad importantes gastos posteriores que incluyen tanto corregir brechas como conductas riesgosas o antisociales. Al mismo tiempo, el análisis econométrico muestra que las intervenciones tempranas son una forma eficiente de reducir los efectos de crecer en un ambiente desaventajado. Por lo mismo, son posiblemente las mejores políticas de equidad en sociedades particularmente desiguales como la chilena.

Existe evidencia empírica internacional que indica que la educación parvularia es fundamental para el desarrollo futuro de los niños (Currie y Thomas, 1995; Shonkoff y Philips, 2000; Garcés et al. 2002; Heckman y Masterov, 2007; Aguilar y Tansisni, 2012), generando no sólo un aumento en capital humano, sino también una mayor equidad social al disminuir brechas en el desarrollo social, emocional, físico y cognitivo (Becker, 1993; Heckman, Lochner & Taber, 1999; Heckman et al., 2003; Lynch, 2004; Heckman, 2006; y Cunha y Heckman, 2007).



Durante los últimos años, Chile ha logrado importantes avances en materia de educación preescolar. Según datos de la encuesta CASEN, se han aumentado los niveles de asistencia y cobertura, pasando de un 75% de cobertura neta en el año 2006 de niños entre cuatro y cinco años, a un 83% el año 2012. Para el tramo de edad entre cero y tres años, se observa un incremento de un 10% en el mismo período.

Según un estudio realizado por The Economist el año 2012, que analiza los sistemas educativos iniciales en 45 países en relación a cobertura, servicios prestados y calidad de éstos, Chile se ubica en el número 29, con un índice del 53%, siendo el país mejor evaluado en Latinoamérica.

Por su parte, el año 2010, el Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial generó una herramienta para caracterizar los sistemas, políticas y programas de primera infancia de cinco países (Australia, Suecia, Turquía, Nueva Zelandia y Chile) en torno a tres metas: establecer un entorno propicio, implementación amplia y seguimiento, y aseguramiento de la calidad. Éstas fueron evaluadas según su nivel de desarrollo: latente, emergente, establecido y maduro. De acuerdo a esto, Chile se encuentra en cuarto lugar, por sobre Turquía, con un nivel óptimo de desarrollo de sus programas y políticas, sin embargo existen deficiencias claras en cuanto a estándares de calidad (Banco Mundial, 2010).

Es necesario movernos a la siguiente etapa, desde el éxito en cuidado materno infantil de los años '70 y la exitosa expansión de cobertura iniciada en 2006, a una política de desarrollo infantil que permita evitar las brechas de resultados tanto en las dimensiones consideradas “cognitivas” como en las “no cognitivas”

o socioemocionales, para proveer a nuestros niños –especialmente a los de ambientes desaventajados– las oportunidades necesarias para su desarrollo integral y conseguir vidas plenas. La evidencia es que estas políticas funcionan, son socialmente rentables y combinan equidad con eficiencia (Heckman y Raut, 2013).

Nuestro diagnóstico es que Chile tiene las bases suficientemente establecidas para seguir avanzando en mejorar su sistema de desarrollo preescolar, concentrándose en sus principales falencias que identificamos como de diseño institucional y control, cobertura, calidad y capital humano.

¹ En el caso particular de la prueba PISA, la riqueza se mide por las posesiones materiales de la familia, no por ingreso. En esta comparación los niños de las familias en el 20% inferior de la distribución de posesiones se consideran “pobres” y los que pertenecen al 20% superior, “ricos”.

Dimensiones para el diagnóstico: diseño institucional, cobertura, calidad y capital humano

Sostenemos que una reforma profunda al sistema preescolar chileno debe centrar sus acciones sobre cuatro dimensiones fundamentales: el diseño institucional del sistema, su cobertura, la calidad de las prestaciones y el capital humano con que éste opera.

El análisis de la literatura que revisa múltiples casos de sistemas o programas de primera infancia exitosos en el mundo permite relevar algunas características que éstos tienden a tener en común.

Destacan una **estrategia amplia de desarrollo infantil**, incluyendo un derecho legal explícito al acceso a dicha educación. La **obligatoriedad y universalidad** de la educación preescolar (al menos por un año entre los cinco y seis años) y la **promoción** de la educación en el período no obligatorio (subsidiada para niños de familias menos aventajadas) es también una de las características comunes a muchos sistemas exitosos. Las coberturas, aunque muestran dispersión entre distintos países, tienden a ser altas en aquellos que obtienen mejores resultados.

En materia de diseño y capital humano, los sistemas exitosos combinan **currículums probados**, diseñados por expertos, con **educadores altamente capacitados**, motivados y que tienen acceso a sistemas de capacitación y preparación permanentes destinados a mejorar sus capacidades educativas (Duncan y Magnuson, 2013).

Para lograr esto último, distintos países cuentan con sistemas diversos (ver Apéndice 4), pero la mayor parte de los casos exitosos incluyen una alta selección de ingreso al sistema de educación superior, también algún sistema de certificación posterior, compromisos de

mediano plazo con el trabajo educativo y perspectivas de desarrollo profesional.

La evidencia comparada también enfatiza la importancia de la **calidad del proceso**, en especial las interacciones en la sala de clases y la cantidad de tiempo en apoyo de instrucción y emocional que reciben los niños. Esto implica que las razones niños/educadores no deben ser demasiado altas.

Los sistemas relativamente exitosos tienden también a combinar **distintas modalidades** de apoyo y educación, ya que algunas funcionan mejor en circunstancias particulares. Los análisis de resultados e impacto sugieren, por ejemplo, que las visitas domiciliarias pueden tener mejores resultados que la participación en instituciones para hijos de madres primerizas en alto riesgo social. Por otro lado, la supervisión del desarrollo y las intervenciones familiares parecen ser más efectivas en el caso de niños que viven con familias con historiales documentados de violencia doméstica.

Por otra parte, los programas que obtienen mejores resultados son aquellos que **involucran a los padres y a las familias** en el proceso de formación y estímulo, y los que descansan sobre un sistema de salud y protección social que asegura que los niños lleguen al sistema preescolar, saludables y bien nutridos.

Finalmente, el análisis del Banco Mundial recalca la importancia de contar con un **marco institucional fuerte**, con responsables y responsabilidades claras y adecuados mecanismos de control y coordinación de la oferta pública y de la provisión privada, así como de la gestión del capital humano.

El diagnóstico anterior permite ordenar las ideas para decidir en qué áreas es necesario seguir avanzando en Chile. Este análisis motiva las sugerencias de reforma que se presentan posteriormente.

Educación inicial en Chile

De acuerdo a los datos aportados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), en Chile hay del orden de 6.100 establecimientos u organizaciones de educación inicial, de los cuales 4.100 dependen directa o indirectamente del Estado (descompuestos en 1.000 administrados por Integra, 1.000 de administración directa de la JUNJI, 1.700 de administración delegada por la JUNJI y 400 programas en modalidades presenciales y no presenciales, dependientes del sistema de protección social del Ministerio de Desarrollo Social).

Las fiscalizaciones conducidas por la JUNJI durante 2012 encontraron alrededor de 2.000 instituciones privadas que contarían con patente. De ellas, aproximadamente 1.000 cuentan con Rol JUNJI y, por lo tanto, se fiscalizan sus procesos e instalaciones.

Diseño institucional

Se detecta en el análisis de las acciones de la JUNJI una clara debilidad institucional, tanto en la fiscalización como en el control general de la oferta pública y privada. De hecho, las fiscalizaciones llevadas a cabo durante el año pasado se realizaron en un limbo legal bajo una reinterpretación de la normativa, pero sin que la JUNJI tenga poder real para cerrar o limitar el funcionamiento de instituciones defectuosas. El principal problema de esto es que, al no existir una entidad fiscalizadora externa, no es posible realizar adecuados controles de

calidad y evaluaciones sin estar sujeto a problemas de transparencia.

Incorporar la fiscalización de los jardines infantiles al sistema de la Superintendencia de Educación, sin considerar las obvias diferencias entre estas instituciones y los colegios, implica un riesgo de sobrerregulación. Esto es importante si se considera la exigencia que se haría a los jardines privados de conseguir el reconocimiento oficial previo a acceder a recursos públicos.

La debilidad institucional que caracteriza al sector es fuente de inquietud. En particular, preocupa la evolución que ha experimentado el sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo (ChCC), el que debiera coordinar la política pública de primera infancia y, sin embargo, es fundamentalmente ejecutado desde el Ministerio de Salud, existiendo poca coordinación con el resto de los programas, especialmente educativos, que deberían formar parte del sistema. El subsistema ChCC ha sido relativamente exitoso (ver Apéndice 1) en mejorar las condiciones de salud y el desarrollo de los niños al momento del parto y en sus primeros años de vida, sin embargo su dimensión educacional no ha presentado el mismo éxito.

Los problemas de acceso a datos de seguimiento de los niños, tanto en su paso por el sistema de salud como por el sistema de jardines y salas cunas JUNJI e Integra, no permite evaluar su evolución, tomar decisiones contingentes de reforzamiento, ni administrar correctamente la oferta disponible en el sistema. Ésta es, evidentemente, una gran falencia si se pretende contar con un sistema de calidad que distribuya efectivamente sus recursos y permita innovar eficientemente en prestaciones de educación inicial.

Cobertura

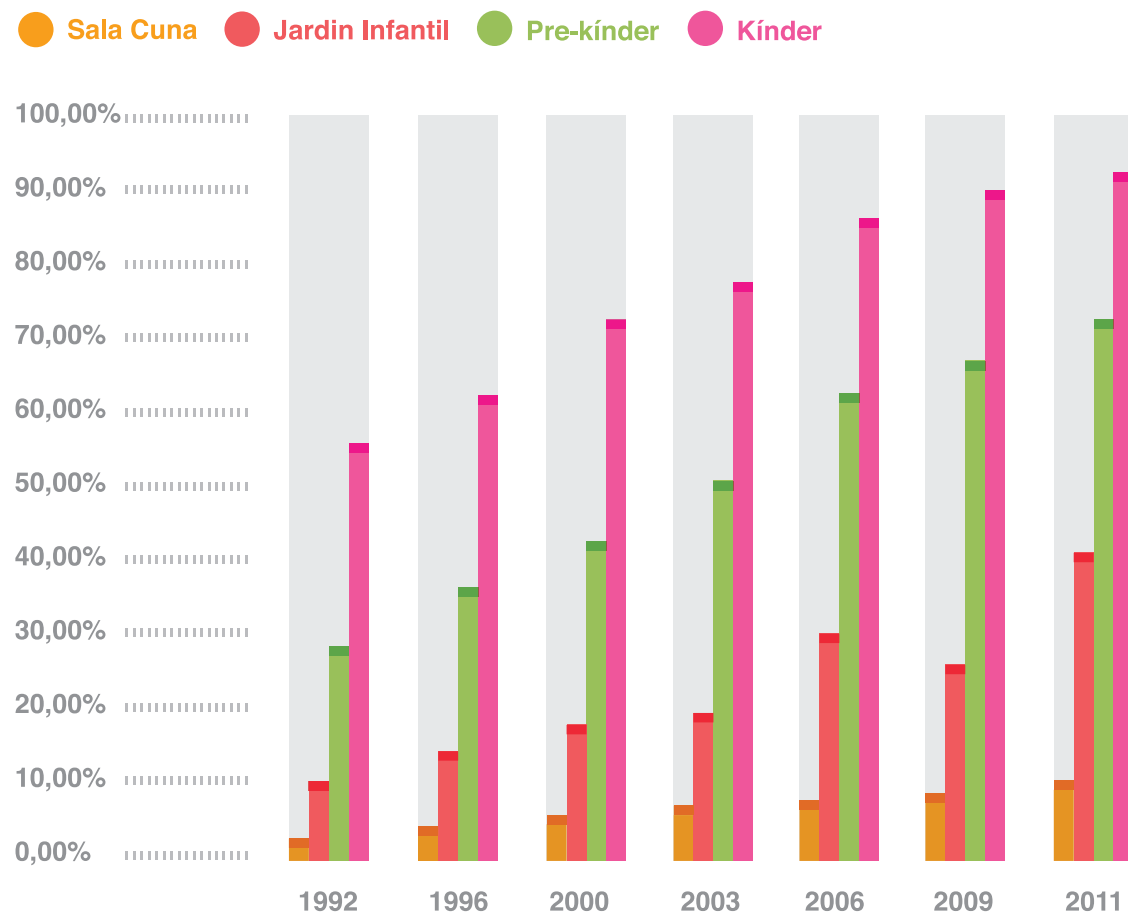
El análisis de la cobertura de educación temprana en Chile se basa en información provista por la JUNJI e Integra, y también en información de la encuesta CASEN. Las instituciones referidas son las que mantienen información más consistente respecto a capacidades y matrícula. Cabe destacar que, como este nivel educacional no es aún obligatorio, hay muchos datos que no son registrados. Tal es el caso de la asistencia a un centro educacional, archivándose únicamente la matrícula. Lo anterior implica que el análisis presentado es necesariamente incompleto, toda vez que pueden existir niños que estando matriculados no necesariamente asisten regularmente durante el año a las instituciones consideradas.

La educación parvularia en Chile está dividida en cuatro niveles: sala cuna, correspondiente a niños desde los tres meses a los dos años; jardín infantil (medio menor y medio mayor), desde los dos a los cuatro años; Pre-kínder (o primer nivel de transición) para niños de cuatro años; y Kínder (o segundo nivel de transición) para los de cinco años. Según datos de la CASEN 2009, de un total de 1.331.226 niños entre las edades consideradas, 524.239 asistían a un centro educacional (39,4%); el año 2011 este porcentaje aumentó a 44,1%.

Durante las últimas décadas se ha experimentado un aumento importante en cobertura en todos los niveles de educación preescolar (de 19,2% en 1992, al referido 44,1% del año 2011). Sin embargo, existen grandes diferencias entre ellos (ver Figura 1): mientras la cobertura en Kínder alcanza un nivel de 94,0% el año 2011, la cobertura de salas cuna llega a un 10,1%. Esta gran diferencia entre niveles educacionales es

explicada, principalmente, porque los padres consideran que sus hijos tienen un mejor cuidado en casa (76,0%) y no tienen la edad necesaria para asistir a un centro educacional (10,6%) (Encuesta CASEN 2011).

Figura 1: Cobertura por nivel educacional

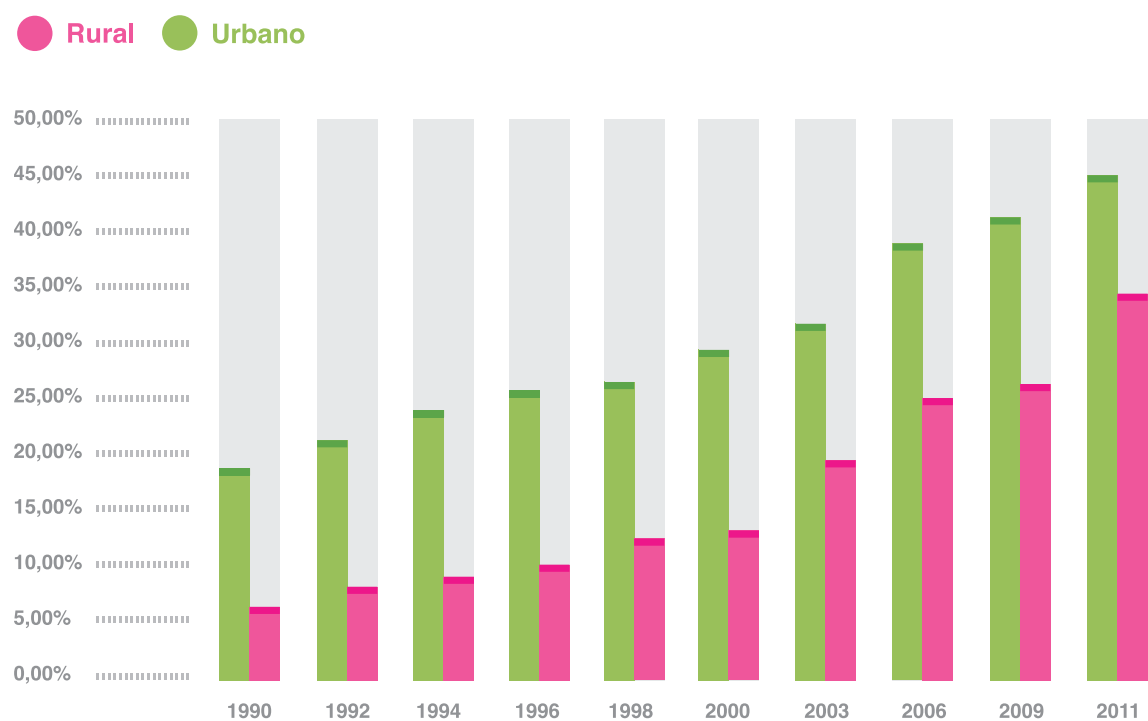


Fuente: Encuesta CASEN, años 1992-2011.

Los niveles de cobertura total entre zonas rurales y urbanas, presentan grandes diferencias (ver Figura 2), lo que podría explicarse por una falta de oferta en zonas rurales y por decisiones de los padres (debidas, principalmente, a la distancia que existe entre sus

hogares, trabajos y los centros educacionales). No obstante, cabe destacar que a pesar de que las brechas siguen siendo importantes, el sector rural ha tenido un significativo incremento en el total de su cobertura (de 5,8% el año 1990, a 33,8% en 2011).

Figura 2: Distribución de cobertura por zona



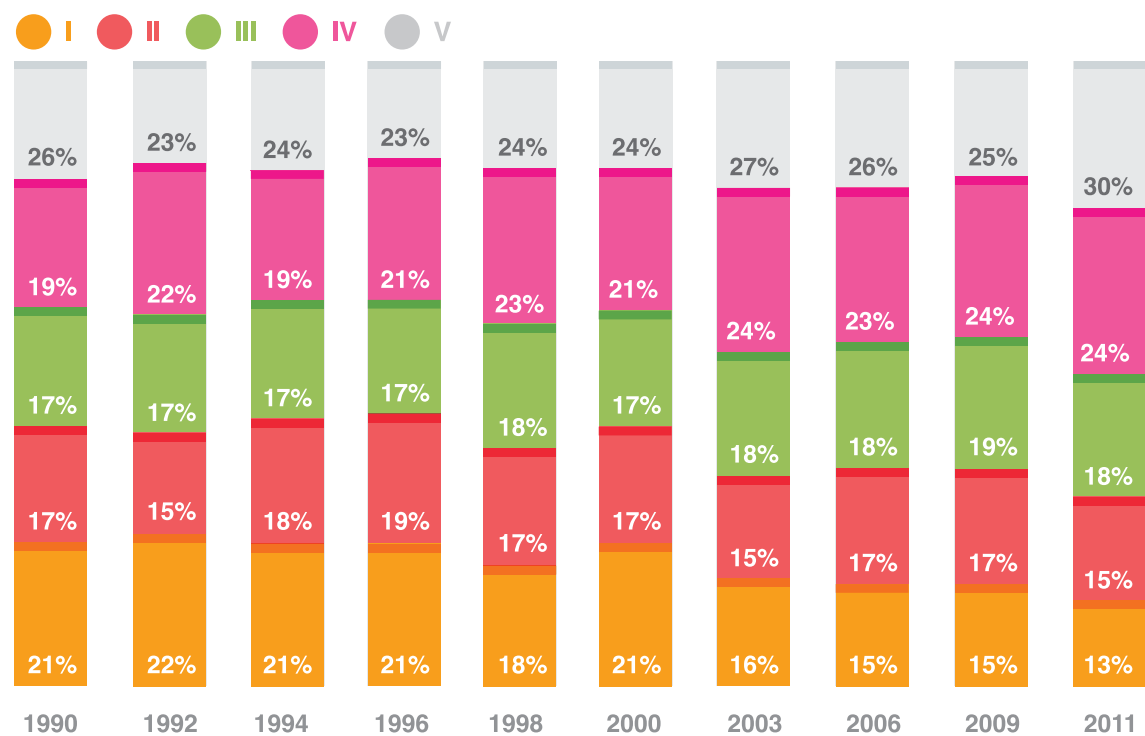
Fuente: Encuesta CASEN, 2011.

También se observan importantes desigualdades de cobertura cuando ésta se descompone de acuerdo al nivel socioeconómico de las familias (quintiles de ingreso autónomo). Esto es particularmente preocupante, ya que la evidencia muestra que la educación inicial de calidad tiene mayor impacto,

precisamente, en los niños de hogares menos aventajados.

Desde 1990 hasta el año 2011, los quintiles de mayores ingresos presentan mayor asistencia que los niveles con menores ingresos. Cabe destacar, además, que esas diferencias parecen mantenerse en el tiempo.

Figura 3: Distribución de cobertura por quintil de ingreso



Fuente: Encuesta CASEN, años 1990-2011.

A pesar de que aumenta la cobertura en todos los niveles, las brechas entre quintiles no disminuyen (ver Figura 3). Incluso el año 2011 se observa un incremento en estas diferencias. Esto es relevante para nuestro análisis, porque los esfuerzos que se realicen deben ir concentrados en aquellos niños que tengan menores posibilidades de acceder a este nivel educacional, ya que es ahí donde se desea disminuir brechas.

El análisis del nivel de cobertura por edad pone de manifiesto que los niños de mayor edad asisten más a centros educacionales que aquellos de menor edad. Además, para cada edad se observa que existen diferencias importantes de asistencia entre niños de distintos quintiles de ingreso: nuevamente, los niños de mayores ingresos tienden a presentar mayor cobertura que aquellos con menores ingresos (ver Tabla 1).

Tabla 1: Cobertura por edad y quintil

Años	I	II	III	IV	V	Total
1	17,99%	12,00%	15,84%	17,78%	21,58%	16,24%
2	33,16%	25,85%	29,72%	35,94%	42,43%	32,35%
3	46,65%	51,12%	50,90%	49,61%	62,86%	50,90%
4	71,95%	75,18%	73,93%	79,14%	79,78%	74,99%

Fuente: Encuesta CASEN, 2011.

Calidad y capital humano

El sistema de educación preescolar chileno tiende a no integrar a la familia como parte fundamental de esta etapa, generando barreras que producen renuencia por parte de los potenciales beneficiarios para participar de ella. Esto se refleja en indicadores como la baja relevancia que la gente le da a que los niños asistan a instituciones educativas a edad temprana, así como en la alta desconfianza que sienten los padres al dejar a sus hijos en uno de estos establecimientos, considerando que estarían mejor en sus casas, donde evitarían exponerse a enfermedades y/o maltratos (encuesta JUNJI 2010, encuesta CASEN 2011).

La formación de las educadoras y educadores de párvulos en Chile es evidentemente deficiente. Parte importante de los profesionales egresan de institutos profesionales y no de universidades, por lo que el control sobre la calidad de la formación que reciben es aún más limitado. Por otra parte, según datos del Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (DEMRE), en el año 2012, uno de cada cinco postulantes ingresa a estudiar la carrera con menos de 500 puntos en la PSU, sólo seis alumnos de 900 postulantes obtuvieron sobre 700 puntos, 67% estaba entre los 500 y 600 puntos, y 141 programas de esta carrera no exigen puntaje mínimo para ingresar. Además, al comparar los puntajes promedio (Matemática y Lenguaje) de la PSU 2012 de los matriculados en carreras de educación parvularia con otras carreras del sistema, se observa para las carreras técnicas una brecha de 43 puntos y para carreras profesionales aumenta a 88.

Aún más preocupante es la situación de los técnicos parvularios, muchos de los cuáles son egresados

de liceos técnicos, sin experiencia práctica y con formaciones que resultan deficitarias para la labor que deben realizar. Esto es doblemente complejo toda vez que los criterios de funcionamiento establecen que la mayor proporción de personal en contacto con los niños corresponde, precisamente, a técnicos parvularios.

Al mismo tiempo y agravando los problemas de la calidad de la formación, se identifica como preocupante la ausencia de un sistema de acreditación de calidad para parvularios y técnicos parvularios. Lo anterior se convierte en un tema de alta importancia al analizar los resultados de la prueba Inicia 2011 (la cual es voluntaria para estos profesionales), ya que un 42% de los egresados obtuvieron resultados insuficientes, un 50% aceptable, y tan sólo un 8% sobresaliente. Esto se intensifica con una carencia de incentivos salariales, ya que no existe un sistema que genere varianza salarial según el desempeño, ni una carrera docente acompañada de un proceso de capacitación continúa con atractivas expectativas en salarios u otros beneficios.

Pero los problemas de formación de capital humano no afectan sólo a parvularias y técnico parvularias: también preocupa la preparación y la calidad de los directores de jardines y salas cunas, ya que no cuentan con una formación especializada para ejercer en este tipo de cargos.

Los sistemas existentes no consideran necesariamente la realidad local al momento de definir las escalas de operación y las condiciones de acceso. Debieran considerarse programas con especializaciones territoriales y geográficas, tratando de explotar las economías de aglomeración donde éstas estén presentes. Así, por ejemplo, muchos de los programas

comunicacionales y no tradicionales –como PMI, CATS y CECI, o los jardines a distancia– no son necesariamente adecuados a la realidad que enfrentan (aunque no son del todo mal evaluados).



Propuestas de política pública: diseño institucional, cobertura, calidad y capital humano

A continuación, presentamos la propuesta de Horizontal para el sistema de desarrollo integral de la infancia. Aunque la propuesta se descompone en tres áreas, éstas están profundamente interrelacionadas entre sí, por lo que se debe considerar como una reforma integral que debería llevarse a cabo completa y simultáneamente.

Diseño institucional

El marco institucional actual, tanto en desarrollo preescolar como en educación (ver Apéndice 2), deja a la primera infancia en una situación de relativa orfandad desde el punto de vista de la educación. Es por ello que consideramos necesario realizar una reforma al diseño institucional de modo de convertir el Subsistema de Protección Integral a la Infancia en un Subsistema de Protección y Desarrollo de Primera Infancia.

De acuerdo a la Ley N°20.530, el Ministerio de Desarrollo Social está encargado del diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Dado el rol que tiene el Ministerio de Desarrollo Social, la propuesta radica en que éste se convierta en el organismo coordinador de la política social de desarrollo temprano, a través del Comité de Ministros de Desarrollo Social, y la coordinación de acciones con el Ministerio de Salud y el de Educación (ver Figura 4).

Figura 4: Propuesta de diseño institucional



Fuente: Elaboración propia.

El Ministerio de Desarrollo Social, a través del Sistema de Protección Social y del Comité de Ministros de Desarrollo Social, será el encargado de coordinar la política social mediante la administración y seguimiento del programa, así como de un sistema integrado de información de usuarios y beneficiarios que debería estar conectado con el Servicio de Registro Civil e Identificación para contar con la información atingente de los niños que nacen en el país.

El sistema operaría como parte del Sistema de Protección Social (en particular, el subsistema Chile Crece Contigo) en el cual se coordinan y administran programas tanto para el individuo como para las familias, de manera que el desarrollo temprano sea visto como un desafío multidimensional en el que no basta con realizar entregas de subsidios, sino que distintos sectores deben coordinarse para lograr una política social eficiente.

La coordinación intersectorial considera la cooperación permanente entre el Ministerio de Desarrollo Social a través de su Subsecretaría de Servicios Sociales, y los Ministerios de Salud y Educación, a través de la Subsecretaría de Salud Pública con el primero, y una nueva Subsecretaría de la Primera Infancia con el Ministerio de Educación. Para el resto de la coordinación intersectorial con otros ministerios, se operaría a través del Comité de Ministros, compuesto por las carteras de Desarrollo Social, Hacienda, Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y Servicio Nacional de la Mujer (Biblioteca del Congreso Nacional y Gobierno de Chile, 2011).

En el Ministerio de Educación se propone la creación de la Subsecretaría de Primera Infancia, que será la encargada de diseñar y coordinar la política pública de educación inicial en Chile. De ella dependerán la

JUNJI e Integra, de modo de coordinar sus acciones y prestaciones para así uniformar criterios y mantener un mayor control. En cuanto a su funcionamiento, la JUNJI e Integra mantendrán su administración propia y delegada. Cabe destacar que pueden existir modificaciones a la estructura actual, debido al proyecto de ley de Jardines Infantiles enviado por el gobierno en marzo de 2013. Éste establece que, para abrir un jardín infantil o sala cuna, debe hacerse a través de una autorización especial entregada por el Ministerio de Educación, y toda supervisión que asume actualmente la JUNJI se traspasaría a la Superintendencia de Educación, la cual contaría con las atribuciones y herramientas necesarias para fiscalizar que los recintos cumplan con los requisitos, y asimismo, sancionar en caso de incumplimientos (lo que podría ir desde una amonestación, hasta la clausura del establecimiento).

La Subsecretaría de la Primera Infancia será, además, el interlocutor de la Subsecretaría de Servicios Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social para las coordinaciones referentes al funcionamiento del Sistema de Protección Social y sus subsistemas. Estará a cargo del sistema de educación inicial, del diseño, desarrollo, implementación y difusión del Programa de Educación Masivo (del Programa Chile Crece Contigo) que debe ser una herramienta mucho más importante al momento de proveer a padres y cuidadores principales de herramientas efectivas para promover el desarrollo de sus hijos, y también debería proporcionar material complementario a las intervenciones de modalidades alternativas o no tradicionales.

Al tener una institucionalidad en el Ministerio de Educación encargada de la educación temprana en cuanto al diseño de los programas, implementación y evaluación, se logra

un monitoreo más completo sobre los resultados que tienen los distintos programas, detectando las falencias de una manera más certera. Además, se realiza una diferenciación entre lo que es Educación y Educación Inicial, separando la Subsecretaría de Educación de la Subsecretaría de Primera Infancia. Así se otorga mayor importancia a este nivel de formación y evita la dispersión de su control.

El Ministerio de Salud, por su parte, queda encargado del Programa de Apoyo al Recién Nacido y el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, como parte del sistema Chile Crece Contigo, así como del seguimiento y diagnóstico sobre posibles rezagos de desarrollo.

Se ha detectado que el Ministerio de Educación no ha tenido el rol dominante que debería tener en Chile Crece Contigo, generando una importante falencia en el diseño institucional de este subsistema. Este diseño busca subsanar dicha falencia con la inclusión explícita de Educación a través de la Subsecretaría de Primera Infancia, y desligando al Ministerio de Salud del Programa de Educación Masivo.

Cobertura

A la luz de la evidencia analizada, creemos que la expansión de la cobertura experimentada en los últimos años en educación preescolar es un gran avance y que ésta se cristaliza con la obligatoriedad de Kinder impulsada por el Presidente Piñera. Sin embargo, los sistemas exitosos se basan en una alta cobertura en los años que no serán obligatorios. Más aún, dados los efectos que la educación preescolar presenta en términos de equidad, es importante intentar elevar la cobertura entre los quintiles más bajos.

Nuestra propuesta se concentra en el objetivo formativo y educacional, por lo que abarca a los niños entre los dos y los cuatro años de edad (nivel medio menor a primer nivel de transición). Esto, considerando que el segundo nivel de transición (Kinder, cinco años) será el primer año de educación obligatoria en Chile.

Proponemos expandir la cobertura en un período de ocho años en dos etapas. En la primera buscamos igualar, en cuatro años, la cobertura total para todos los quintiles de ingresos y edades a la que tiene actualmente el quinto quintil. En los siguientes cuatro años (segunda etapa) el objetivo será expandir la cobertura de todos los quintiles para, al menos, igualarla al promedio de la OCDE.

De acuerdo a la encuesta CASEN 2011, para lograr que todos los niveles socioeconómicos alcancen la cobertura de educación preescolar que hoy tiene el quinto quintil, se deben incorporar 65.470 niños y niñas entre dos y cuatro años al sistema. Descompuesto por quintil de ingreso autónomo del hogar, esto consideraría: para el primer quintil, 24.223; para el segundo, 19.941; para el tercero, 14.108; y para el cuarto, 7.199. Es decir, hoy, si la cobertura por cada edad alcanzara el quinto quintil, 440.000 niños estarían asistiendo a algún establecimiento educacional. En la Tabla 2 se encuentra el detalle por quintil de la asistencia hoy, en comparación con una cobertura al quinto quintil.

Tabla 2: Asistencia niños al quinto quintil hoy²

2-4 años	I	II	III	IV	V	Total
Asisten hoy	108.363	93.610	67.767	54.340	50.386	374.466
Asistencia igualando al quinto quintil	132.586	113.551	81.875	61.539	50.386	439.936

Fuente: Cálculos propios a partir de CASEN 2011.

Dado que nuestra propuesta abarca a niños y niñas desde los dos años, a continuación abrimos el análisis por edad. Para lograr una cobertura igual a la del quinto quintil, se requiere integrar a 24.697 niños de dos años, 30.106 de tres años y 10.667 de cuatro años (Pre-kínder).

Como se mencionaba anteriormente, esta cobertura se debería alcanzar al año 2017. La proyección de población es que la cohorte preescolar crecerá hasta ese período, por lo que se debería aumentar la cobertura en unos 69.000 cupos adicionales a partir de los datos del año 2011. En la Tabla 3 se detalla, por quintil y edad, cuántos niños y niñas asistirían a educación preescolar con este aumento en cobertura.

De acuerdo a la base de datos de subvenciones de los años 2009 a 2011, para el nivel de Pre-kínder (cuatro años) existe una cantidad de cupos disponibles de 15.738 en el país, lo que alcanzaría a cubrir la incorporación a los cuatro años en el año 2017, en caso de estar bien distribuida en relación a la demanda.

La incorporación de 57.000 niños de dos a tres años con los coeficientes técnicos actuales requerirá la creación de aproximadamente 1.800 salas para nivel medio menor y medio mayor. Sin embargo, no toda la expansión de cobertura debería considerarse en términos de instituciones tradicionales. En efecto, dos consideraciones importantes dicen relación con las modalidades alternativas (no institucionales) que pueden emplearse para potenciar la estimulación y desarrollo de niños que permanecen en el hogar.

Esto es relevante, porque hay padres que toman la decisión de no enviar a sus hijos a instituciones de

educación preescolar –la cual es fundamental respetar– lo que requiere disponer de otras formas de colaboración con las familias. Por otra parte, las modalidades alternativas de educación pueden contar con maneras distintas de apoyo a la dinámica familiar que no incluyan, necesariamente, la educación semiformal que ocurre en una sala de clases. En el caso de algunos padres, esto puede ser más efectivo que sencillamente expandir el número de jardines y salas cuna, siendo un caso importante el de localidades con problemas de conectividad las que, de acuerdo a nuestro diagnóstico, tienen una cobertura más baja.

La meta al año 2021 es alcanzar para el nivel medio mayor (tres años) la cobertura promedio actual de la OCDE en todos los quintiles, y para el primer nivel de transición (cuatro años) mantener la cobertura del quinto quintil actual de 79,8%. Marginalmente (a partir de la situación proyectada para la meta del año 2017), esto implica incluir aproximadamente 17.700 niños.

En la Tabla 2 se detalla por quintil la cantidad de niños que asistirían al sistema educacional preescolar, de acuerdo a las dos metas de aumento de cobertura.

² Las tasas de cobertura por quintil corresponden a 50,1% para el primer quintil, 51,3% para el segundo, 49,8% para el tercero y 53,8% y 60,5% para los quintiles cuarto y quinto (Información CASEN 2011). Aunque el número de niños cae monótonicamente entre quintiles, la cobertura en términos porcentuales no exhibe el patrón inverso, observándose una reversión en el tercer quintil.

Tabla 3: Aumento de asistencia para años 2017 y 2021

		2011	2017	2021
Edad	Quintil	Asisten	Asisten	Asisten
2 años	I	24.421	32.060	31.701
	II	13.892	22.728	22.473
	III	15.661	21.847	21.602
	IV	12.512	15.759	15.582
	V	12.750	12.411	12.272
	Total	79.236	104.805	103.630
3 años	I	34.573	47.795	54.054
	II	36.552	44.802	50.669
	III	21.096	25.451	28.784
	IV	17.770	24.020	27.165

	V	18.092	17.612	19.918
	Total	128.083	159.680	180.590
4 años	I	49.369	56.156	55.528
	II	43.166	45.662	45.150
	III	31.010	32.690	32.324
	IV	24.058	25.873	25.583
	V	19.544	19.025	18.812
	Total	167.147	179.406	177.397
Total		374.466	443.891	461.617

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de CASEN 2011, proyección de población de INE y CEPAL con Censo 2002 y OCDE 2010.



Con esta propuesta no buscamos sólo aumentar la cobertura total, sino que además ésta se distribuya uniformemente en la población perteneciente a cada quintil.

Finalmente, una consideración práctica, pero de importantes efectos de economía política, dice relación con la forma en que se expandirá la oferta de educación inicial y su financiamiento. En particular, si se hará aumentando la oferta pública (JUNJI e Integra) o si se potenciará la participación privada con la expansión del sistema de subvenciones escolares, como se decidió hacer en el caso del nivel medio mayor (tres años). En nuestra opinión, por razones de consistencia con el resto de la política escolar, lo mejor es expandir la subvención preescolar (que a partir de las modificaciones anunciadas en 2013 llegará hasta los tres años) a los niños hasta los dos años de edad. Las instituciones públicas y privadas que provean servicios educacionales a estos grupos podrán cobrar esta subvención y financiarse a partir de ella.

Para los niños en edad de sala cuna (84 días a dos años), nuestra propuesta no los cubre directamente, por no considerar este período como parte del sistema formativo o educacional. Por esto, su política de cuidado debería estudiarse en su propio mérito y lógica, algo que está fuera del alcance de nuestra propuesta.

Calidad

La principal preocupación en materia de calidad de la educación inicial dice relación con el capital humano disponible. Al respecto, el diagnóstico es bastante preocupante: uno de cada cinco estudiantes de educación de párvulos no alcanza los 500 puntos en

la PSU. Y sólo un 58% de quienes rindieron la prueba Inicia en 2011 alcanzaron niveles de suficiente (50%) o sobresaliente (8%).

Dado lo ambicioso de la propuesta de expansión de cobertura, el desarrollo del capital humano en esta área debe abordarse en forma integral, de modo de aumentar tanto la oferta como la calidad de educadores de párvulos para que estén a la altura del desafío planteado.

El análisis de la evidencia internacional en formación de educadores (ver Apéndice 3) muestra que los países realizan esfuerzos en múltiples dimensiones para intentar garantizar la calidad de sus educadores. Estos esfuerzos son calificables en tres grupos principales: (1) los destinados a atraer a los mejores alumnos a la labor docente; (2) los destinados a fortalecer las instituciones formadoras de profesores y el proceso de calificación de los profesionales; y (3) los destinados a garantizar instancias de capacitación y desarrollo profesional permanente de los profesores.

En Chile, en materia de formación de educadores de párvulos, hemos realizado algunos esfuerzos en sólo una de estas dimensiones. Tal es el caso de la beca Vocación de Profesor que cubre el arancel de la carrera de los educadores que ingresan a la universidad con 600 puntos en la PSU (y agrega una beca de estipendio de \$ 80.000 mensuales si el estudiante supera los 700 puntos en la prueba). Lamentablemente, no se encuentra disponible información sobre la cantidad de becas de este tipo que se han asignado a estudiantes de educación de párvulos.

En el caso particular de las educadoras de párvulos, se aprecia un notorio abandono en los otros aspectos que los países exitosos han implementado al respecto. En particular, en Chile no hay una participación o interés activo del Estado en el fortalecimiento de las instituciones que forman docentes, excepto por los procesos de acreditación que, en el caso de parvularios y técnico parvularios, no aplican completamente, toda vez que muchos de estos profesionales son formados en institutos profesionales.

En lo referente a sistemas de perfeccionamiento continuo, capacitación y desarrollo profesional, si bien los estudios de postgrado de profesores y parvularios pueden ser parte del proceso de asignación de Becas Chile, la evidencia es que muy pocas de éstas se asignan efectivamente a educadores o programas avanzados en educación cada año³.

Para subsanar estas deficiencias es que, en esta área, **proponemos tres medidas principales. Referente al desarrollo de una carrera de perfeccionamiento, sugerimos enviar un proyecto de ley que cree una Carrera Docente Parvularia (o modificar la ley de Carrera Docente actualmente en discusión), de modo de garantizar dispersión salarial por desempeño, proveer incentivos y mecanismos de capacitación y perfeccionamiento permanente (por la vía de bonificar la postulación de los y las profesionales bien evaluados a un sistema dependiente de Becas Chile) y mejorar significativamente los salarios de los educadores de párvulos de modo de atraer mejores alumnos que se interesen por el área del sistema educacional.**

Proponemos que se fije la meta de alcanzar con la beca Vocación de Profesor al 30% de los estudiantes cada año, lo que dice un esfuerzo importante de difusión y de atracción de los mejores estudiantes al sector.

Promover un sistema de acreditación obligatoria para educadores y técnicos parvularios que tenga el doble efecto de calificar a los y las profesionales en cuestión, certificar su calidad y servir como *benchmark* o comparación entre las distintas universidades e institutos profesionales que imparten carreras profesionales en el área.

Promover que los cargos de directores de instituciones de educación inicial sean parte del sistema de Alta Dirección Pública (ADP), de modo de garantizar la capacidad y habilidades de los administradores para mejorar la gestión de las instituciones y contribuir al desarrollo de las mismas y de las carreras del personal docente que participa de ellas.

En materia de diseño de los programas y sistemas educacionales, la investigación reciente (Bedregal, 2011) muestra que el nivel de estrés que enfrentan los padres y cuidadores principales respecto de la crianza de sus hijos, se correlaciona negativamente con el nivel socioeconómico de éstos. Consideramos importante que el Ministerio de Salud tome en cuenta este factor en sus planes de intervención, en lo posible con programas de salud mental para cuidadores principales.

³ Información del programa Becas Chile muestra que el número de becarios para programas de nivel magíster en educación parvularia fueron dos en 2011 y 2012, y uno en 2013 (el número total de becas asignadas fue 474, 454 y 439 en cada año, respectivamente).

Finalmente, en educación inicial es fundamental que parte importante del foco se ponga en el desarrollo socioemocional de los niños, cuidando que puedan establecer lazos emocionales con sus cuidadores y educadoras, de modo de potenciar el desarrollo de habilidades no cognitivas. Para lograr esto, es necesario que la permanencia de los educadores en las instituciones sea relativamente alta, evitando la rotación del personal y promoviendo su continuidad.

Información

Proponemos la creación de un sistema de información y seguimiento centralizado en el Ministerio de Desarrollo Social que permita registrar (de la forma que lo hace ChCC) los beneficios, resultados y grados de avance de cada niño, de modo de favorecer la coordinación intersectorial y el diagnóstico temprano de potenciales problemas.

Este sistema debería, además, estar conectado al Servicio de Registro Civil e Identificación, a fin de permitir una rápida identificación de la demanda que permita al sistema actualizarse para satisfacerla de la mejor forma posible.

COSTOS DE LA PROPUESTA

Para aproximar los costos de la propuesta se usaron los siguientes supuestos:

La modificación institucional (incluida la creación de la Subsecretaría de Primera Infancia en el Ministerio de Educación) no tiene costos significativos.

La expansión de cobertura se financia con una expansión de la subvención escolar en términos similares a la expansión anunciada para el nivel medio mayor (tres años). Se costea únicamente la expansión al nivel medio menor (dos años) y la expansión marginal hasta alcanzar las coberturas deseadas. Se calcula un valor promedio de la subvención de \$ 110.000 para el 60% más vulnerable (beneficiario de Subvención Escolar Preferencial) y de \$ 86.000 para el 40% menos vulnerable⁴.

Para el objetivo de calidad, se valora el costo de la beca Vocación de Profesor al 30% de los alumnos de educación de párvulos, considerando una duración promedio de la carrera de nueve semestres y un universo de 9.300 estudiantes de párvulos (total de la carrera) cada año. El costo del arancel se estima en \$ 1.516.000 al año, que corresponde al promedio de las instituciones de educación superior que imparten la carrera. No se valoró el aumento de salarios asociado a la Carrera Docente. Estimamos que un aumento de salarios reales de un 25% para educadoras y técnicos, financiado íntegramente con una mayor subvención, costaría del orden de US\$ 240 millones al año en régimen. Para los programas de perfeccionamiento nacional e internacional, se considera que se utilizarían los recursos destinados al sistema Becas Chile, por lo que no representaría un costo incremental.

Se sugiere que el sistema de información propuesto,

se implemente como parte integral del Registro de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social, por lo que no tendría costos incrementales.

Considerando los supuestos anteriores, en régimen nuestra propuesta debería costar del orden de US\$ 400 millones al año 2017 y US\$ 443 millones al año 2021. Las Tablas 4 y 5 descomponen estos costos.

⁴ Este promedio pondera los valores actuales de la subvención preescolar para alumnos con y sin Subvención Escolar Preferencial y establecimientos con y sin jornada escolar completa por la proporción de la matrícula que asiste a cada tipo de establecimiento.

⁵ El análisis supone que el 80% de los costos de operación de una institución corresponden a costos de personal, por lo que un aumento de 25% de los salarios requeriría de un aumento de un 20% de la subvención.

Tabla 4: Costo beca Vocación de Profesor

Beca Vocación de Profesor	2017	2021
Alumnas totales	9.300	9.300
30% beneficiarios	2.790	2.790
Costo arancel anual (M\$)	\$ 1.516	\$ 1.516
Duración carrera en semestres	9	9
Costo beca (M\$)	\$ 6.822	\$ 6.822
Costo total (M\$)	\$ 19.033.380	\$ 19.033.380
Costo total (MMUS\$)	\$ 38	\$ 38

Fuente: Cálculos propios en base a datos de SIES, 2012.

Tabla 5: Costo expansión de cobertura

Aumento de cobertura	2017	2021
Incorporación de alumnos (relativo a 2011)	69.425	87.151
Beneficiarios SEP	41.655	52.291
No beneficiarios SEP	27.770	34.860
Subvención SEP (M\$)	\$ 110	\$ 110
Subvención no SEP (M\$)	\$ 86	\$ 86
Costo SEP	\$ 9.811.626	\$ 10.981.542
Costo no SEP	\$ 5.113.938	\$ 5.723.713
Costo total subvención anual (M\$)	\$ 179.106.773	\$ 200.463.058
Costo propuesta (MMUS\$)	\$ 362	\$ 405

Fuente: Elaboración propia.

CAMBIOS EN CURSO

El sector potencialmente podrá enfrentar una serie de cambios en la forma de dos proyectos de ley: el Kinder Obligatorio, y el proyecto que regula jardines infantiles y salas cuna, en el que se elevan los requisitos necesarios para abrir una institución de educación preescolar, exigiendo una autorización del Ministerio de Educación para la entrega de una patente municipal.

Además, esta ley contempla el traspaso de la función de fiscalización y certificación de la JUNJI a la Superintendencia de Educación, lo que contemplará un proceso de fiscalización y empadronamiento con supervisión en las áreas de personal, estructuras, proyecto educativo, manejo de alimentación e higiene y seguridad.

La ley de aseguramiento de la calidad establece el requisito del reconocimiento oficial del Mineduc para la operación de cualquier jardín infantil que reciba fondos públicos por parte del Estado. Como el reconocimiento oficial tiene una serie de requisitos pensados para el funcionamiento de colegios, existe un potencial para la sobre-regulación.

Con respecto al proyecto de ley del Kinder Obligatorio, éste fue firmado el miércoles 13 de junio de 2013 por el Presidente Sebastián Piñera y la ministra de Educación, Carolina Schmidt, y propone dos reformas. Por un lado, se busca que exista acceso universal y gratuito para todos los niños y niñas para Kinder, de manera que este nivel sea obligatorio. Por otra parte, busca expandir la Subvención Escolar Universal para cubrir la educación parvularia desde los tres años de edad. El objetivo que se pretende con estas reformas es avanzar en la equidad del sistema educativo, igualando las oportunidades (El Mercurio).

Estas medidas significan un gran avance para el desarrollo de los niños y niñas del país, ya que los esfuerzos se están centrando en el lugar correcto para buscar la disminución de brechas de resultados que caracterizan a nuestra sociedad. Sin embargo, se debe analizar cómo se implementarán estas reformas, porque se requerirá aumentar la oferta actual para poder integrar a todos los niños y niñas que hoy no asisten a educación temprana.

CONCLUSIONES

Existe consenso entre los expertos sobre la importancia que tienen los primeros cinco años de vida de una persona para su desarrollo futuro. En este período se desarrollan las principales funcionalidades cerebrales y se establecen las bases de las estructuras fundamentales para el aprendizaje, las habilidades y las capacidades futuras.

A pesar de que nuestros progresos en cuidado de la gestación y del parto hoy aseguran que los niños chilenos nazcan iguales en sus potencialidades, esta igualdad se diluye rápidamente. A los 10 años las brechas de resultados que separan (en promedio) a los menores de ambientes menos aventajados de los que se criaron en hogares privilegiados ya están cristalizadas. Esos niños llevarían vidas para siempre diferentes, por haber nacido en hogares diferentes.

Para reducir estas brechas y ofrecer igualdad de oportunidades a todos nuestros niños el mejor momento para actuar es durante la primera infancia. Cualquier acción correctiva que se adopte más tarde será más cara, menos eficiente y menos eficaz.

Nuestra propuesta se centra en la primera infancia con particular énfasis en el aspecto formativo. Nos concentramos en el rango de edades de los dos a los cinco años, en el que las intervenciones tempranas se han mostrado más efectivas.

Analizando la evidencia internacional para sistemas preescolares exitosos, identificamos cuatro dimensiones que proponemos fortalecer para constituir un sistema de desarrollo de la primera infancia que incluya con la relevancia necesaria a la educación preescolar. Estas dimensiones son: marco institucional, cobertura, calidad y formación de capital humano e información.

En el primer aspecto, proponemos reforzar la institucionalidad existente arraigada en el Ministerio de Desarrollo Social, dotándolo de mayor control sobre el sistema. Al mismo tiempo, proponemos la creación de una nueva Subsecretaría de Primera Infancia en el Ministerio de Educación, una institucionalidad complementaria que sea su interlocutor directo y participe en el diseño del sistema, de modo de complementar y potenciar los éxitos de Chile Crece Contigo en el sector salud, con resultados similares en educación.

Además de esta función, la Subsecretaría de Primera Infancia controlará y coordinará las diversas institucionalidades existentes a través de las cuales el Estado provee educación y cuidado infantil.

En el área de cobertura proponemos un plan en dos etapas, la primera –programada para ser terminada en 2017– consiste en un aumento progresivo de la cobertura de educación preescolar no obligatoria (de los dos a los cuatro años), que busca igualar la cobertura de cada quintil de ingreso autónomo a la que tenía el quinto quintil en 2011, última medición disponible. Esta propuesta implica aumentar relativamente más la cobertura en los quintiles más pobres, manteniéndola inalterada (o sólo en su crecimiento vegetativo) en el quintil de mayores ingresos.

La segunda etapa (a terminarse en 2021) contempla igualar la cobertura del nivel medio mayor (tres años) a la cobertura promedio de la OCDE en 2012 para todos los quintiles de ingresos (es decir, esta etapa corresponde a un aumento de cobertura uniforme en todos los quintiles a partir del nivel alcanzado en la etapa anterior).

En relación a la calidad y formación de capital humano, la evidencia internacional sugiere que los programas exitosos cuentan con currículos probados, diseñados por expertos y aplicados por educadores altamente calificados y que constan de oportunidades de perfeccionamiento permanente. Además, los países que muestran mejores resultados se esfuerzan por atraer a los mejores postulantes posibles a la carrera docente.

Proponemos potenciar el sistema de becas Vocación de Profesor de modo de atraer mejores postulantes a la carrera de educación de párvulos. Además, establecer un sistema obligatorio y riguroso de certificación de competencias al egreso de la carrera de educación parvularia y la creación de una “carrera docente parvularia” que contemple incentivos salariales y de capacitación (por la vía de la bonificación de puntajes en el sistema Becas Chile) para que las educadoras mejor evaluadas puedan continuar perfeccionándose.

Se propone potenciar los programas alternativos de visitas domiciliarias y seguimiento domiciliario que pueden ser más efectivos con algunas familias específicas que los programas tradicionales semiformales.

La salud mental de los cuidadores primarios es una variable importante en los resultados de aprendizaje y desarrollo de los niños. Por lo mismo, se propone crear un programa de apoyo en Chile Crece Contigo que busque preparar y ayudar a los padres a controlar los niveles de estrés que implica la crianza de niños y que la evidencia muestra están negativamente correlacionados con los ingresos familiares.

Finalmente, en el área de la información proponemos la creación de un sistema de información integrado al Registro de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social que permita hacer seguimiento y

control de la aplicación del sistema a todos los niños de Chile al tiempo que permita identificar a los beneficiarios y dirigir la oferta.

El costo estimado de esta propuesta es de US\$ 400 millones al año 2017 y US\$ 443 millones a partir de 2021, cuando se encontraría en régimen. Los costos más altos dicen relación con los aumentos de cobertura de educación preescolar.

Un gran desafío permanece aún por ser atacado. La misma evidencia que muestra la eficacia de las intervenciones tempranas también pone de manifiesto que estas inversiones son complementarias en el tiempo: muy poco conseguiremos con tener el mejor sistema de desarrollo temprano si luego condenamos a nuestros niños a asistir al peor sistema escolar. Mientras trabajamos en implementar esta propuesta y en mejorar nuestra educación preescolar, es necesario avocarse con decisión a la tarea de mejorar también nuestro sistema escolar. Esto constituye el segundo paso en el proceso de transformación que proponemos.

REFERENCIAS

Aguilar, R., & Tansini, R. (2012). "Joint analysis of preschool attendance and school performance in the short and long-run". *International journal of education development*, 32, 224-231.

Becker, G. S. (1993). "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education". University of Chicago Press.

Bedregal, Paula. (2011), "Situación de la infancia en Chile: Aportes y desafíos para las políticas públicas", Presentación al Ministerio de Desarrollo Social, disponible en http://www.chccsalud.cl/archivos/blog/jornada11/18_11/18_11_01.pdf

Cunha, Flavio., & Heckman, J. (2007). "The technology of skill formation", *American Economic Review: AEA papers and proceedings*, 97(2).

Currie, Janet., & Duncan, Thomas. (1995). "Does Head Start Make a Difference?" *American Economic Review*. 85:3, pp. 341-64.

Duncan, G., & Magnuson, Katherine. (2013). "Investing in Preschool Programs", *Journal of Economic Perspective*. Vol.27, n°2. p:109-132.

Garcés, E., Duncan, T., & Currie, J. (2002). "Long-Term Effects of Head Start." *American Economic Review*, 92(4):999-1012.

Heckman, James J. (2006). "Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children". *Science*, 312 (5782), 1900-1902.

Heckman, James., Lochner, L., & Taber, C. (1999). "General Equilibrium Cost Benefit Analysis of Education

and Tax Policies", NBER Working Papers 6881, National Bureau of Economic Research, Inc.

Heckman, James J., & Masterov, Dimitriy V. (2007). "The Productivity Argument for Investing in Young Children". IZA Discussion Paper, 2725.

Heckman, James., & Raut, Lakshmi. (2013). "Intergenerational Long Term Effects of Preschool - Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model". NBER Working Paper No. 19077

Heckman, J., Krueger, A., & Friedman, B. (2003). "Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?". Cambridge, MA: MIT Press.

Lynch, Robert. (2004). "Economic, Fiscal, and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development". Washington DC: Economic Policy Institute.

Shonkoff, Jack P. & Phillips, D A. (2000). "From Neurons to Neighborhoods : The Science of Early Childhood Development". Washington, DC: National Academy Press.

APÉNDICE 1:

Descripción y diagnóstico de Chile Crece Contigo

El sistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo” (ChCC) es un programa del gobierno que busca evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza, a través de la intervención temprana y el apoyo a la primera infancia en sectores en riesgo social. Actualmente, sus etapas de atención van desde la gestación hasta los cuatro años de edad, período en que se garantiza una serie de beneficios y programas para las familias del 60% del país de menores ingresos, y se entrega apoyo diferenciado de acuerdo a la situación social y cultural de las familias.

La reciente evaluación a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), con datos del año 2007 al 2011, muestra una importante mejora en cobertura, un adecuado diseño y focalización de los recursos, junto a buenas evaluaciones de satisfacción por parte de los beneficiarios. Sin embargo, se identifican desafíos pendientes en gestión, específicamente en la falta de información hacia los beneficiarios, además de problemas de monitoreo y seguimiento que generan problemas al momento de la evaluación de algunos programas.

Caracterización

El programa ChCC nace a partir de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia del año 2006, institucionalizándose a partir de la Ley 20.379 del año 2009 y planteando su objetivo explícito de “acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente”. Institucionalmente, es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, aunque

en su implementación interactúan diversas entidades.

El sistema se divide en cuatro macro programas que se enfocan, cada uno, en distintas etapas del desarrollo infantil y a las características específicas de los beneficiarios:

- Programa Educativo Masivo
- Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial
- Programa de Apoyo al Recién Nacido
- Prestaciones diferenciadas de acuerdo a las características particulares de los niños y niñas

El primer programa, de educación masiva, se enfoca en realizar difusión sobre temas de estimulación temprana y educación infantil, así como a la provisión de cuentos, música y juegos para el cuidado de los niños. Estas actividades se realizan vía web, radio, televisión, “Fono Infancia” (incorporado el año 2008), y el programa educativo en consultorios (incluido el año 2009). Su objetivo es llegar a toda la población, de forma de sensibilizar a la ciudadanía sobre estos temas.

El segundo programa se focaliza en los niños y niñas que se atiendan en el sector público de salud: desde la situación prenatal de las madres, hasta el parto y el puerperio. Esta etapa es ejecutada por el Ministerio de Salud, y se divide en una primera fase orientada a los cuidados prenatales, de carácter informativo y de entrega de beneficios, dependiendo de la situación social de la madre, y una segunda fase de atención del parto y los primeros cuidados posteriores al mismo.

El Programa de Apoyo al Recién Nacido fue incorporado el año 2009 y está dirigido a todos los niños y niñas

nacidos en el sector público de salud y consiste, principalmente, en la entrega de una serie de beneficios para su cuidado (en particular ropa, una cuna y artículos de aseo diversos). A esto se suma la atención integral para quienes nazcan con problemas médicos, y cuidados especiales para aquellos recién nacidos en situación de riesgo social o con déficit en su desarrollo.

Finalmente, existen prestaciones diferenciadas para la población en primera infancia y sus familias. Éstas se dividen en prestaciones garantizadas dirigidas a los hogares del 60% más vulnerable, a los que se asegura el acceso a sala cuna y jardines infantiles (Pre-básica –JUNJI, incorporado el año 2010) de acuerdo a su situación social. También se contempla asistencia técnica para niños que presentan discapacidad y acceso a Chile Solidario para las familias de niños y niñas en gestación. Existen también las llamadas prestaciones preferentes, enfocadas al 40% de las familias más vulnerables, por las que pueden optar a subsidios familiares, acceso preferente de servicios públicos, como nivelación de estudios o apoyo a la inserción laboral, entre otros.

Administradores

El rol de coordinador de los programas asociados al sistema ChCC corresponde al Ministerio de Desarrollo Social, pero en su ejecución se integra con diversas entidades públicas, especialmente con los Ministerios de Educación y Salud.

A nivel regional y provincial, los programas son ejecutados por las Seremis, los servicios de salud y las instituciones públicas de educación preescolar, como Integra y JUNJI.

Finalmente, a nivel municipal, existe la Red Comunal

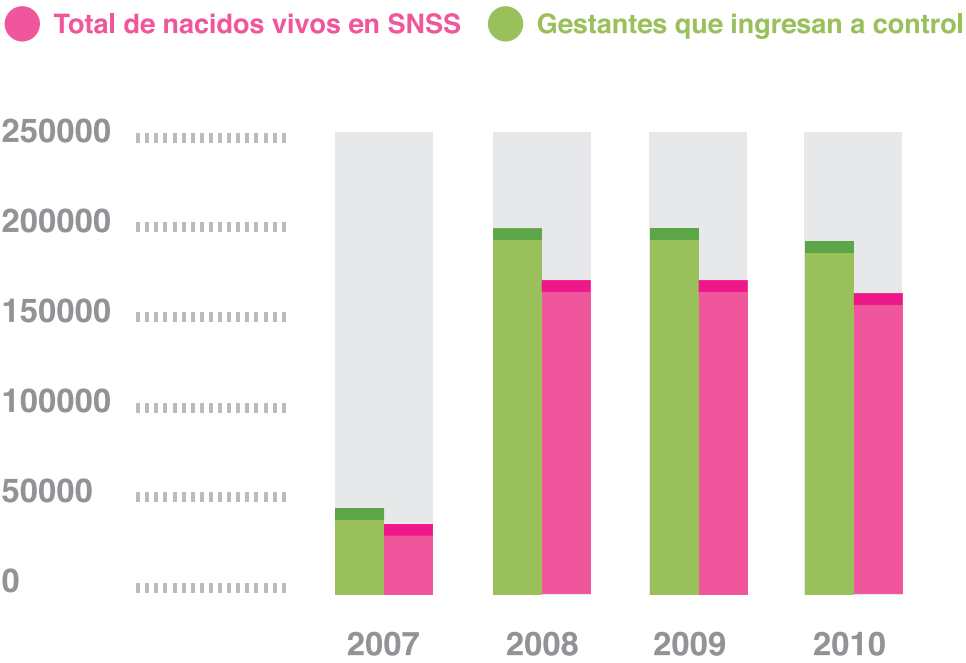
Chile Crece Contigo, en la que las municipalidades actúan de forma coordinada con los servicios de salud y educación de forma de ofrecer asistencia a los menores cubiertos por el sistema, especialmente en lo relacionado a las prestaciones preferentes y a servicios asociados a la atención primaria de salud.

Beneficiarios

El subsistema ChCC partió de forma no institucionalizada el año 2007 como una forma de integrar las diversas políticas en favor de la primera infancia existentes a la fecha. Enfocado entre la etapa prenatal y los cuatro años de edad, la población objetivo varía de acuerdo a cada programa, siendo universal para el área de educación masiva, y enfocado en los niños que se atienden en el Sistema Público de Salud para las prestaciones del Programa de Apoyo Biopsicosocial. Y para las prestaciones diferenciadas, el foco está puesto en el 40% y 60% de la población con menores ingresos.

De acuerdo a la evaluación encargada a Asesorías para el Desarrollo por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), por carencia de información sistematizada, no se tienen cifras de los beneficiarios de todos los programas al año 2012. Sin embargo, para el programa de Apoyo Biopsicosocial, los datos obtenidos indican que el 100% de las gestantes y el 85% de los niños entre cero y cuatro años se encontraban dentro de la cobertura. Asimismo, el año 2010, 197.847 gestantes y 171.668 recién nacidos participaron del programa, aumentando cuatro veces la cantidad respecto al año 2007 (Ministerio de Desarrollo Social). A pesar de este incremento en el total de beneficiarios, es relevante destacar que a partir del año 2008 se ha mantenido estable la cantidad de beneficiarios, sin grandes incrementos.

Figura 5: Beneficiarios efectivos del Programa de Apoyo Biopsicosocial



Fuente: DIPRES, 2012.

En cuanto al Programa de Educación Masivo, éste provee principalmente información de acceso público, por lo que todas las familias pueden acceder a ella. El Ministerio de Desarrollo Social indica que el año 2011 hubo 13.518 atenciones a través de Fono Infancia, aumentando en un 62% con respecto al año anterior, y

397.759 usuarios en el sitio web, un 74,5% mayor al año 2010. No obstante, su foco en material virtual y su limitada difusión en espacios reales, puede incidir en un mayor uso en sectores de altos ingresos, no lográndose así llegar al público objetivo.

Tabla 6: Conocimiento y evaluación de los programas

	Conoce	Participa	Reconoce impacto positivo	Nota
Programa Educativo Masivo	12,6%	43,5%	86,9%	6,1
Programa de Apoyo Biopsicosocial	46,2%	75,4%	97,6%	6,4
Niños hospitalizados	53,6%	82,5%	94,8%	6,0
Niños vulnerables	41,7%	74,2%	96,8%	6,4
Prestaciones diferenciadas	35,6%	43%	91,3%	6,2

Fuente: DIPRES, 2012.

Impacto

La evaluación que hacen los usuarios sobre el sistema es elevada en todas sus prestaciones. Sin embargo, el nivel de conocimiento del sistema es en general bajo. El Programa Educativo Masivo, que no cuenta con datos para su evaluación, sólo es conocido por un 12,6% de las personas encuestadas. El Programa de Apoyo Biopsicosocial, que es el foco del estudio de DIPRES, tiene un porcentaje mayor de conocimiento, pero que no alcanza a la mitad de la muestra, mientras que los programas diferenciados son desconocidos por dos de cada tres personas.

El nivel de conocimiento tampoco implica, necesariamente, la disposición a participar de los programas. De hecho, menos de la mitad de las personas que dicen conocer el Programa Educativo Masivo participa efectivamente de éste, pese a que cuando lo hacen, un 86,9% reconoce que tuvo un impacto positivo en sus hijos.

Pese a que las madres identifican como positivos todos los programas de ChCC en los que participan, la evaluación de impacto sobre el desarrollo infantil desarrollado por DIPRES, dentro de sus limitantes metodológicas, encuentra impactos relativamente menores en el período estudiado.

La evaluación se centró en el impacto del Programa de Apoyo Biopsicosocial, dividiendo a la población estudiada en cuatro grupos: comunas con buena implementación en 2007 y en 2008, y comunas con mala implementación del programa en esos mismos años. Esto se realizó debido a la universalidad del programa, lo que impedía una diferenciación limpia entre un grupo de tratados y de control.

El mecanismo para evaluar el avance de los niños fue el test o Inventario de Desarrollo de Batelle, que mide el progreso en temas de conducta adaptativa, cognición, motricidad y comunicación, entre otros, asignando puntajes entre el 0 y el 100, y clasificando los logros en las categorías de retraso (0 a 29), riesgo (30 a 39), normal (40 a 59) y superior (60 a 100). En la evaluación, el puntaje promedio de los tests estuvo en todos los casos dentro de la normalidad.

La única comparación en la que se encuentran diferencias significativas es entre los niños residentes de comunas con buena implementación en 2007, contra los que vivían en comunas donde el programa se implementó de forma equivalente un año después:

Tabla 7: Impacto en desarrollo infantil

Comparación	Resultado
Implementación 2007 sobre 2008	1,31 puntos adicionales. No es significativo.
Buena implementación 2007 sobre buena implementación 2008	Entre 1,73 y 2,54 puntos adicionales en los tratados el año 2007 en el puntaje total del Test de Batelle. Estos dos puntos equivalen a un tercio de la desviación estándar del puntaje total obtenida por la muestra. Significativo al 10%.
Buena implementación 2007 sobre mala implementación 2008	2,03 puntos adicionales. No significativo.
Buena implementación 2007 sobre mala implementación 2007	1,52 puntos adicionales, aunque no se pudo realizar <i>matching</i> para comprobar significancia.
Mala implementación 2007 sobre mala implementación 2008	0,51 puntos adicionales. No es significativo.

Fuente: DIPRES, 2012.



Desafíos

La educación preescolar y la estimulación temprana se han convertido en temas de relevancia para las políticas públicas, y así se han asumido desde los últimos gobiernos. El programa ChCC representa la institucionalización de ese esfuerzo, que actualmente cubre a un porcentaje importante de los niños menores de cuatro años, así como a madres gestantes y a sus partos.

Pese a los avances que ha significado el sistema ChCC para la primera infancia, aún quedan varios puntos pendientes de resolver, tal y como se ha señalado en la evaluación encargada por la DIPRES, en la que se identifican problemas de gestión en las redes locales, así como problemas de monitoreo de los programas preferentes y de educación masiva.

Aunque el programa es muy bien evaluado por las madres que reciben las prestaciones, existe una gran desinformación por parte de los usuarios. En el caso de programas como el de educación masiva, poco más de uno de cada 10 potenciales beneficiarios sabe de la existencia de estos servicios y menos de la mitad decide tomarlos. Este punto es, sin duda, un desafío importante para el programa.

La reciente evaluación también da a conocer la existencia de falencias importantes de implementación en determinadas comunas en comparación a otras donde esto se llevó a cabo de forma adecuada. En este aspecto, el rol meramente coordinador de ChCC puede no ser capaz de entregar beneficios de forma igualitaria al depender de otras entidades prestadoras que no entregan servicios de esa forma a lo largo de todo el país.

Finalmente, es importante considerar los resultados de la evaluación de impacto, en la que se encontró que el efecto del Programa de Apoyo Biopsicosocial en el desarrollo de los niños es muy acotado y sólo se presentó cuando se vieron expuestos a implementaciones de calidad.

Considerando los problemas identificados y las necesidades que busca atender, consideramos que ChCC es un programa de gran importancia para la primera infancia en el país, siendo el principal esfuerzo estatal en la materia. Sin embargo, subsisten importantes falencias en la implementación de sus programas, así como en la disponibilidad de información y métodos de evaluación.

APÉNDICE 2:

Marco institucional actual

La educación parvularia en Chile es reconocida como el primer nivel de sistema educacional en la Constitución Política, donde se atiende a niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, sin ser de carácter obligatorio. El Estado, a partir de la Ley General de Educación (LGE), tiene la obligación de garantizar el acceso gratuito y financiamiento para el primer y segundo nivel de transición (Pre-kínder y Kínder). Además, el Estado reconoce e impulsa la educación parvularia a través del sistema ChCC y el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, destinando recursos para la atención integral de los niños y niñas en la JUNJI, Fundación Educacional Integra y el Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación tiene como misión asegurar un sistema educativo equitativo y de calidad que contribuya a la formación integral y permanente de las personas y al desarrollo del país, mediante la formulación e implementación de políticas, normas y regulación sectorial (Mineduc).

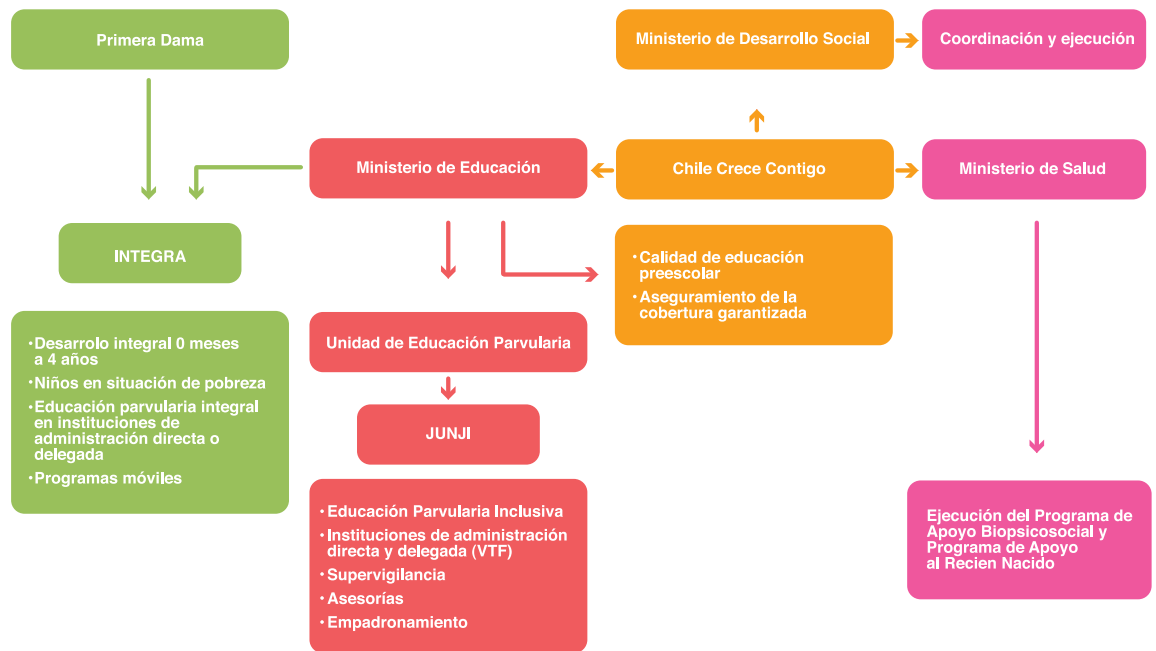
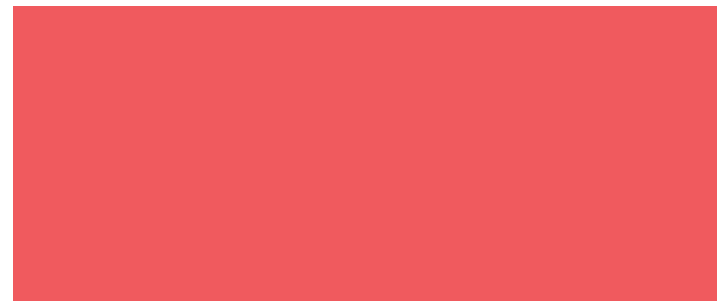
Con respecto a la provisión de educación inicial, del Mineduc depende la JUNJI, la cual tiene como objetivo lograr una educación parvularia inclusiva, ofrece comida y asistencia social a niños preferentemente menores de cuatro años en situación de vulnerabilidad. Para lograr este objetivo, la JUNJI cuenta con múltiples herramientas que incluyen establecimientos de administración directa, traspasos de fondos a terceros (instituciones públicas o privadas) para la operación de jardines infantiles, rol de supervigilancia de los establecimientos, así como la entrega de asesorías en esta materia a usuarios y a educadores de párvulo y, por último, el empadronamiento de jardines infantiles particulares sin financiamiento JUNJI (solicitud es voluntaria, es decir no se requiere de

esta acreditación para que una sala cuna o jardín infantil funcione).

Todos los establecimientos que dependan de cierta forma de la JUNJI, deben cumplir con los requerimientos que ésta establezca y, a su vez, sus bases curriculares deben ser aprobadas por el Mineduc junto con los fondos entregados.

En paralelo a la JUNJI, existe Integra, fundación privada sin fines de lucro administrada por la Primera Dama y financiada por el Ministerio de Educación, al cual debe entregar resultados de gestión, presupuesto anual y cumplimiento de programas establecidos. Su foco principal es el desarrollo integral de los niños desde los tres meses hasta los cuatro años de edad en situación de pobreza, a través de la provisión de alimentación y educación parvularia integral. Esto lo realiza mediante la entrega del servicio educativo en jardines infantiles y salas cuna, transferencia de recursos a organizaciones sociales o comunitarias, que atiendan a niños en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, y la modalidad de Jardín Sobre Ruedas que busca entregar servicio educativo a través de un móvil que recorre distintos puntos del país, concentrándose en zonas rurales de difícil acceso (Fundación Integra 2010, Balance de Gestión Integral).

Figura 8: Diseño institucional actual



Fuente: Elaboración propia.

Institucionalidad del “Sector Educación”

A través de la Ley General de Educación (LGE) se crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que deberá encargarse de mantener los estándares de calidad. Se determinan cuatro instituciones encargadas de este sistema.

El Ministerio de Educación propone las bases curriculares, programas de estudio y estándares de calidad, y entrega apoyo a los establecimientos para su cumplimiento.

El Consejo Nacional de Educación (CNED) creado el año 2009 como organismo autónomo, aprueba las bases, planes y estándares de calidad concebidos por el Ministerio de Educación. Lo componen académicos destacados, docentes, representantes de las universidades y profesionales de la educación designados por el Presidente de la República.

La Agencia de Calidad de la Educación debe evaluar e informar sobre la calidad de los establecimientos educacionales. Además, debe orientar al sistema educativo para contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas. Particularmente, debe evaluar el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje (propuestos por el Mineduc y aprobados por el CNED) y de acuerdo a esto, clasificar a los establecimientos. Además se encarga de medir indicadores de calidad como convivencia escolar y vida saludable (Gobierno de Chile, 2012).

La Superintendencia de Educación es una institución creada el año 2011 de personalidad jurídica y patrimonio propio, y se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación. Su objetivo

es que todos los estudiantes del país cuenten con establecimientos educacionales que aseguren una educación de calidad y que los recursos que entrega el Estado sean utilizados efectivamente en la educación de los niños y niñas (Mineduc, 2013). Las principales funciones de la superintendencia son: la fiscalización del cumplimiento de la normativa educacional, y que los recursos de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal sean utilizados de acuerdo a la legalidad y a un mecanismo común de rendición de cuentas; sancionar a los establecimientos que incumplan la normativa educacional; atender denuncias y reclamos realizados por la comunidad educativa; y, por último, proporcionar información en el ámbito educacional a toda la comunidad (Ley de Aseguramiento de la Calidad).

Se tiene consenso nacional sobre la necesidad de mejorar la calidad educacional en todos los niveles en Chile. En este contexto, se deben destacar las modificaciones realizadas tanto a la LGE, como a la Ley de Aseguramiento de Calidad, ya que no sólo se pone en relevancia la cobertura educacional, sino también la calidad de ésta. La creación de instituciones autónomas da inicio a un sistema educacional más fiscalizado y transparente, entregando mejores resultados de desempeño.

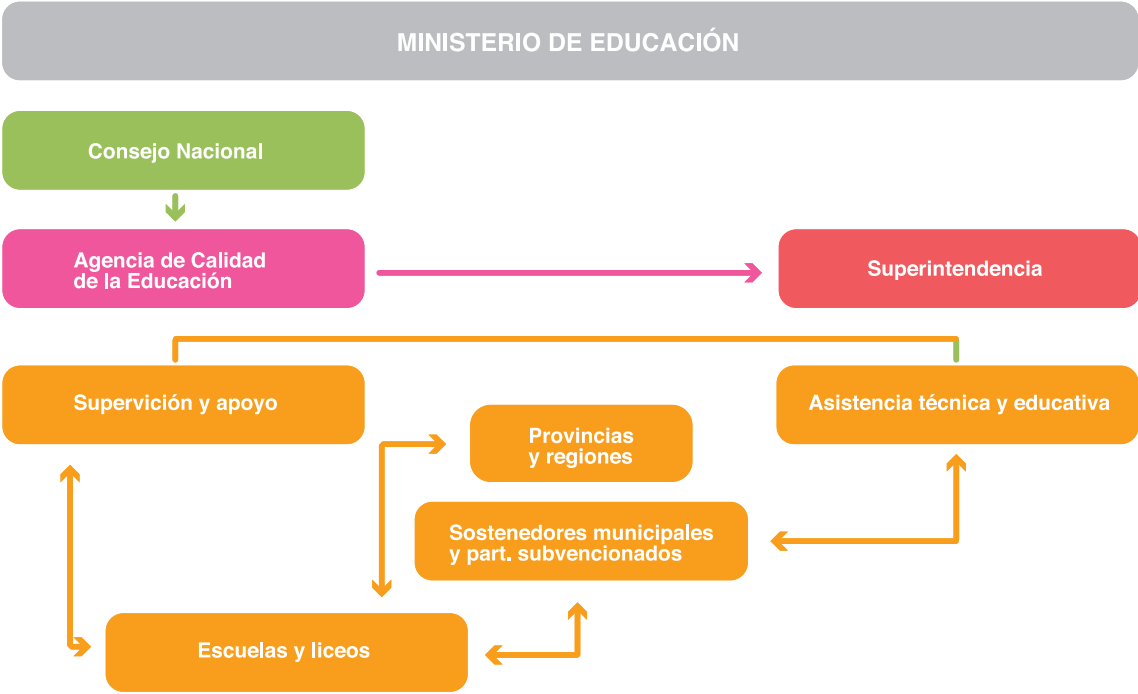
Sin embargo, también es relevante analizar los problemas que tiene la institucionalidad actual del sistema educacional, ya que a pesar de la creación de estas instituciones autónomas (Consejo Nacional de Educación y Agencia de Calidad) las cuales tienen influencia en las bases educacionales y su fiscalización, no tienen facultades para sancionar a los establecimientos que incumplan con los requerimientos instaurados y, por otro lado, la superintendencia que sí tiene dentro de sus



facultades el poder sancionar y es autónoma, mantiene relación con el Presidente a través del Mineduc, lo que dificulta la transparencia requerida, provocando obstáculos para asegurar la calidad educacional. Junto a esto, cabe destacar que no existe una sola institución que interconecte a los diferentes ministerios encargándose de la educación temprana en nuestro país, lo que genera problemas de coordinación, calidad, control y fiscalización, entre otros, e impide la entrega a nuestros niños y niñas de una educación inclusiva y completa.



Figura 9: Institucionalidad del “Sector Educación”



Fuente: Elaboración propia.

APÉNDICE 3:

Formación de docentes en el mundo

Es fundamental que el sistema educacional cuente con docentes altamente capaces y preparados para lograr los niveles de aprendizaje deseados en cada nivel educacional. Por esto, la formación de maestros constituye un desafío importante no sólo para aumentar la calidad de los formadores, sino también para mantenerla en el tiempo.

Cada país tiene distintas estrategias para lograr docentes de excelencia, teniendo algunos mejores resultados que otros. A continuación, se realiza un análisis de algunas políticas implementadas en la formación de docentes en países y estados como Finlandia, Hong Kong, Inglaterra, Corea del Sur, Cuba, Massachusetts y Chile, obteniendo resultados muy diferentes entre ellos.

Procesos de selección para ingresar a centros de formación y acceder a cargos en escuelas

Los procesos de selección de los alumnos, tanto para entrar a los institutos de formación de docentes como para acceder a cargos en las escuelas, presentan grandes variaciones entre países. Los más rigurosos y eficientes parecen ser Finlandia y Singapur (OCDE, 2011).

En el primer caso, los candidatos deben pasar por dos procesos de evaluación, siendo admitidos tan sólo el 9% del total de aspirantes a las facultades de educación. Para ejercer la docencia, los graduados deben superar las pruebas de certificación que son tomadas por las mismas instituciones.

En Singapur, en tanto, se seleccionan a los jóvenes con mejor desempeño en la escuela (correspondientes al tercio superior de la clase) y se les ofrece una beca

mensual para atraerlos a la formación docente. Luego de egresar, deben ejercer por al menos tres años en escuelas para, posteriormente, elegir qué especialidad desean seguir, cada una con distintos salarios y trayectorias profesionales.

Otros países como Inglaterra y Cuba, utilizan los puntajes de lenguaje y matemática como proceso de selección, como también exámenes físicos y psíquicos.

En Francia, para ejercer, los docentes deben rendir un examen (concurso) que asigna relativamente pocos puestos de trabajo.

Corea, por su parte, tiene un proceso de selección que considera las notas de la secundaria, recomendaciones de profesores y desempeño en el Examen de Evaluación Académica. Además, las facultades de educación realizan entrevistas a los candidatos junto a evaluaciones de la ética y actitudes de estos aspirantes a docentes.

Fortalecimiento de los institutos formadores

Para fortalecer los institutos formadores, los países implementan estrategias que ofrecen postítulos a los profesores universitarios de los estudiantes de pedagogía. Singapur ofrece 100 horas de desarrollo profesional al año a su plantel docente. Gran Bretaña, Holanda y Hong Kong tienen un sistema de auditoría externa para mantener un control de calidad óptimo en las instituciones formadoras. Cuba realiza perfeccionamientos continuos a través de una estrategia en que los profesores universitarios son, al mismo tiempo, profesor o director de escuela, de manera de mantener un vínculo cercano entre la universidad y las escuelas. Además, realiza diplomados y cursos de perfeccionamiento.

Los Países Bajos, por su parte, diferencian entre la formación de maestros y los profesores universitarios en pedagogía, ya que los maestros cuentan con formación de pregrado, mientras los profesores universitarios deben contar con estudios de postgrado.

En Chile, a través de fondos otorgados por el Estado, fueron diseñados programas de doctorado y procesos de renovación académica bajo el programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (Mecesup).

Reforzamiento en la formación de docentes

Para reforzar la formación de docentes, algunos países utilizan estrategias de mentores. En Shangai, por ejemplo, se utiliza este método eligiendo a los mejores maestros por procesos de evaluación, para apoyar a los nuevos maestros al comienzo de sus carreras, de modo de ayudarles a establecer su estilo y mejorar su desempeño. Algo similar ocurre en Canadá, Chile, Japón, Francia, Noruega e Inglaterra, donde se instauró el cargo de “habilidades avanzadas de maestros”, el cual apoya el desarrollo profesional de sus colegas proporcionando liderazgo pedagógico en sus respectivas escuelas.

Singapur utiliza una estrategia en la que el docente puede desarrollar su carrera de acuerdo a tres direcciones: la del liderazgo, del investigador o la de la enseñanza. En esta última –el camino de la enseñanza–, el rango más alto es el de “maestros de maestros” en la que los docentes se dedican a la investigación y docencia para combinar el desarrollo y fomento de sus colegas en las escuelas.

Atracción de los mejores candidatos

Lograr que los mejores candidatos posibles sigan

carreras en el área de la docencia constituye un gran desafío, dado que en general los países no tienen sistemas de remuneración ni condiciones laborales muy atractivos para sus docentes y la labor suele adolecer de un bajo status dentro de la sociedad. Es por esto que distintos países han intentado diversos mecanismos para atraer a los mejores candidatos.

Inglaterra, Singapur y algunos estados de Estados Unidos, llevaron a cabo grandes estrategias de marketing para, principalmente, elevar el estatus social de la profesión. Eso, además de mejoras en las condiciones laborales.

Chile, Singapur e Inglaterra, optaron por el otorgamiento de becas a aquellos alumnos que tengan buenos resultados en las pruebas de selección para las universidades (Chile, con la beca “Vocación de Profesor”, e Inglaterra con las “Becas de Formación 2012-13”).

Cuba, por su parte, se centra en la motivación preuniversitaria de los alumnos para ser parte de la formación de docentes.

Noruega prefiere un sistema de subvenciones a las universidades de acuerdo a los resultados obtenidos por los alumnos. De esa manera las instituciones formadoras se preocupan de seleccionar a los mejores estudiantes. Finlandia exige que todos los docentes posean un título universitario de postgrado, siendo este país, claramente, el más avanzado en este aspecto.

Articulación en instituciones formadoras y escuela

Para que estas estrategias aumenten la calidad de los docentes de manera efectiva, muchos países consideran imprescindible la existencia de una articulación efectiva

entre instituciones formadoras y escuelas. Es por esto que la mayoría de los países utiliza activamente el mecanismo de las prácticas, en las que los alumnos en formación trabajan en las escuelas antes de egresar. En Inglaterra, los estudiantes deben destinar dos tercios del tiempo de los programas de un año a prácticas profesionales. Cuba mantiene estas prácticas en las escuelas desde el primer año de formación y la duración de las mismas aumenta con los años universitarios.

En Noruega se modificó la normativa, aumentando el número de visitas de los estudiantes a las escuelas. Así se logró, además, una articulación entre las prácticas docentes y los programas de estudio.

En la mayor parte de Estados Unidos y Australia, se exige que los estudiantes tengan experiencias en terreno que son supervisadas por un docente universitario y un maestro de la escuela. El tiempo varía entre seis semanas y un semestre, dependiendo del estado.

En Corea y Hong Kong, antes de egresar, los estudiantes deben enseñar en una escuela a tiempo completo entre cuatro y 10 semanas, donde son supervisados y evaluados por un maestro experimentado.

Japón, a diferencia de los demás países, realiza capacitaciones intensivas para aquellos egresados en su primer año de trabajo, en las que están a tiempo completo en las escuelas y reciben dos días por semana entrenamiento y apoyo de un docente guía.

Conclusión

Este análisis de la realidad fuera de las fronteras chilenas sobre las estrategias que se están utilizando hoy en día para mejorar la formación de profesores, permite analizar

de una manera crítica el sistema actual en nuestro país. De esta forma, se pueden detectar falencias y relevar direcciones sobre qué acciones y prácticas podrían implementarse para mejorar la formación de nuestros docentes.

AGRADECIMIENTOS

Mucha gente contribuyó desinteresadamente en variadas instancias a la elaboración de este documento. Todas estas personas son responsables de los aciertos que esta propuesta pueda contener. Como es natural, los errores son sólo responsabilidad de los autores.

Queremos agradecer a los miembros de nuestra Mesa Asesora de Primera Infancia que sesionó con mucho entusiasmo durante junio de 2013 y que fue fundamental para delinear los hilos conductores de nuestra propuesta. Cada uno de sus integrantes aportó desde su experiencia y conocimiento en forma completamente desinteresada sus visiones sobre la construcción de un sistema de cuidado y educación temprana que entregue a cada niño las herramientas necesarias para su desarrollo integral. Participaron de esta mesa: Mónica Bombal, Catalina Brieba, Catalina Mertz, Mercedes Rivadeneira, Rafael Sánchez y Felipe Zamorano.

Lily Ariztía, gerenta general de la Sociedad de Instrucción Primaria, nos aportó sus conocimientos y visión práctica del mundo educacional. Además, leyó un borrador de esta propuesta que comentó extensamente.

Desde sus comienzos, Horizontal ha recibido ofertas de personas que comparten nuestro proyecto y visión, y han estado dispuestas a regalarnos parte de su tiempo para contribuir en la elaboración de nuestras investigaciones y propuestas. Dos de ellas, María Fernanda Ramírez y Rodrigo Cevallos, fueron fundamentales en todo el trabajo de meses que finalmente se cristaliza en esta propuesta. Les estaremos por siempre agradecidos por toda su ayuda y esfuerzo. El idealismo de pocos es la ganancia de muchos.



AUTORES

Andrés Hernando, Director de Estudios

Es ingeniero en Computación egresado de la Universidad de Chile y doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Fue jefe de la División de Estudios del Ministerio de Desarrollo Social.

Pablo Paredes, Investigador Jr.

Ingeniero Comercial y magíster en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Socio de la consultora Nodos Chile Ltda. y editor de la revista digital Ciudad Liberal. Anteriormente se desempeñó como asistente de investigación en el Instituto Libertad y Desarrollo, y como analista de estudios en Grupo CB Capitales, donde se centró en el análisis de la competencia en el sector de los pagos bancarios y del comercio electrónico en Chile.

Karina Niklitschek, Investigadora Jr.

Ingeniera Comercial y Magíster en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Realizó su práctica profesional en la Secretaría Ministerial de Economía y Fomento en la Región de Los Ríos. Allí investigó las principales brechas económicas y trabas al emprendimiento regional.

Declaración de principios de Horizontal

Horizontal es una plataforma de pensamiento liberal y debate independiente. Con una mirada transversal convoca a académicos, políticos y organizaciones sociales para generar políticas públicas que contribuyan a transformar a Chile en una sociedad de oportunidades.

Causas progresistas, ideas de centroderecha

En Horizontal pensamos que el desarrollo no es sólo económico. Implica también avanzar hacia una sociedad en que todos dispongan de las libertades y capacidades para desarrollar sus propios proyectos de vida. Buscamos eliminar los obstáculos que impiden a las personas construir su destino en función de sus méritos y esfuerzos.

Creemos que la construcción de esa sociedad de oportunidades requiere fomentar la responsabilidad individual, el valor de la diversidad, la tolerancia y la competencia, y combatir los privilegios adquiridos que dificultan el camino a esa sociedad.

Un Estado que confía

En Horizontal estimamos necesario repensar el rol del Estado y su relación con los ciudadanos. El Estado debe confiar en las personas, acoger a los más desfavorecidos y entregarles las herramientas para ser más autónomos y menos dependientes de su ayuda. Promovemos políticas públicas que apunten a prevenir y no sólo a corregir inequidades. Y creemos esencial que las autoridades rindan cuentas y sean evaluadas de manera transparente y oportuna.

Empoderando a las personas

Horizontal persigue fortalecer la sociedad civil para que las comunidades organizadas participen de la definición

de soluciones a sus problemas locales. Creemos que los ciudadanos conocen sus necesidades y tienen la capacidad para ser más autosuficientes y menos dependientes del poder central.

Los pies en la tierra

En Horizontal desconfiamos de los grandes diseños. En base a investigación seria y recogiendo las visiones de distintos actores sociales, buscamos generar propuestas claras y concretas, que sean posibles de implementar y que mejoren de manera tangible la vida de las personas.



