

Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile

Capítulo 14. La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de calidad integral



¿Política de primera infancia y educación inicial: integralidad o sectorialidad?

Paula Bedregal<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Profesora Auxiliar de Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile

## **¿Qué es la infancia temprana o primera infancia?**

La infancia temprana se suele definir como el período de la vida que va entre el nacimiento y los 8 años aproximadamente, momento en que los niños/as ya se encuentran en el sistema de educación formal escolar o en ambiente escolar (IIN, 2007). Esta definición de infancia temprana se basa en la oferta y uso de servicios por este grupo de población, más que en criterios de desarrollo humano.

Esta distinción es importante, pues para el caso chileno, utilizando esa definición, nos encontramos con que este período comprendería entre el período de recién nacido (que llamaré momento 1) y los 4 años de edad; momento en que un número creciente de niños/as ingresa a establecimientos escolares para realizar su pre-kínder y kínder. Este grupo de niños/as en escolarización inicial, podríamos decir que se encuentra en un período de transición desde la infancia temprana a la niñez, siendo un aspecto central de su quehacer, la adaptación a las demandas del sistema escolar.

Si miramos la infancia temprana desde una perspectiva del desarrollo, probablemente podríamos concluir que más que un período, es un conjunto de períodos con etapas imprecisas, en que, los diversos ámbitos del desarrollo (social, cognoscitivo, motriz, emocional) se despliegan de manera progresiva pero no lineal, en que cada período previo asienta al otro. Es así como, desde una perspectiva de desarrollo, pero de implicancias para la política pública, no es posible hablar del momento 1 como el inicio de la infancia sino más bien hablar del momento 0, que se inicia en el período periconcepcional y termina con el nacimiento. Esto por que las evidencias científicas actuales han mostrado que determina fuertemente las trayectorias futuras de desarrollo de ese niño/a en particular, pero también de la futura generación, como lo explicaremos más adelante.

En la actualidad se reconoce que durante los primeros años de vida ocurre un rápido crecimiento y desarrollo en todo los dominios, los que proveen de las bases para el desarrollo y aprendizaje futuro (Shonkoff & Phillips 2000). Los niños que viven en condiciones de privación o de alto riesgo biopsicosocial pueden afectar la maduración del sistema nervioso central, lo que puede llevar a cambios sustantivos de la estructura y funcionamiento cerebral que se demuestran en diferencias en el desempeño en el ámbito cognitivo como no cognitivo muy especialmente entre los 3 y 6 años de vida (Heckman, 2006). Estudios longitudinales han mostrado como niños en

condiciones de desventaja social tienen peor desempeño en la adolescencia y en la adultez tanto en el ámbito académico, conductual y laboral. (Heckman & Masterov, 2007). Como explicaremos más adelante, el desbalance entre exposiciones a situaciones de riesgo y protectoras del desarrollo se asocia a peor salud, en particular a mayor frecuencia de enfermedades crónicas del adulto (cardiovasculares, mentales y metabólicas entre otras) (Shonkoff, 2009).

Desde el punto de vista económico se sostiene a partir de múltiples estudios, que las intervenciones tempranas en desarrollo son de las pocas que son a su vez eficientes y equitativas, ya que reducen desigualdades y a su vez incrementarán la productividad de la sociedad (Heckman 2006; Cunha et al. 2010). Por el contrario, intervenciones más tardías tienen que dar cuenta de los déficits existentes causados por las desventajas tempranas, lo que hace más difíciles las intervenciones, de mayor costo y menos efectivas. Es claro que las habilidades adquiridas en etapas tempranas del desarrollo permite la adquisición de otras en etapas posteriores, por lo que la inversión en intervenciones en etapas tempranas sumadas con intervenciones posteriores de calidad, permite potenciación del efecto de las primeras y por lo tanto se tornan más productiva (efecto de complementariedad y potenciación) (Cunha, 2005).

De este modo, no cabe duda que la inversión en intervenciones para la promoción del desarrollo desde etapas son relevantes y de prioridad para la política pública. Dicho esto, un primer punto de discusión a resolver para estructurar adecuadamente la política, se relaciona con la comprensión de *la infancia temprana*, cuando se inicia y cuando termina. Este punto es crítico como un elemento básico para estimar poblaciones sobre las que diseñar políticas específicas y programas. Desde una concepción de desarrollo y con un enfoque transgeneracional y de eficiencia poblacional, este período se inicia en la etapa periconcepcional, y por lo tanto son tres las poblaciones sobre las que hay que articular oferta de políticas y programas públicos:

- a. Los niños/as desde la etapa intrauterina.
- b. La población en edad fértil como potenciales padres y madres.
- c. La familia.

### **¿Política sectorial o política intersectorial?**

El objetivo de una política de infancia temprana no puede ser otra que la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de los niños. Estos tres procesos, sabemos que son interdependientes

entre sí, y que se logran por un conjunto de influencias bioecológicas (Bronfenbrenner, 1979), en que el adulto es clave para su logro.

Es básico para el diseño de la política entender cuales son los elementos que influyen o inciden en el desempeño o desarrollo de los niños/as pequeños en el hoy, y como estos influyen en el mañana, de manera de estructurar el contenido político, con miras a, como señalan Engle y cols (2007) y Grantham-McGregor et al (2007), el que los programas con enfoque en desarrollo infantil temprano reduzcan los efectos de la pobreza y reduzcan las desigualdades económicas en el mundo.

Si analizamos en profundidad cuales son los aspectos que determinan el desarrollo biopsicosocial futuro de los niños/as nos encontramos (tabla1) que, al margen de la carga genética que cada individuo tenga, es el medio ambiente físico-psicológico y cultural, el que determinará sus trayectorias. Es decir, sobre el plan de maduración genética que determina ciertas etapas o logros a alcanzar comunes para la especie se imprimen ciertas peculiaridades (como lo son marcadores genéticos de enfermedades), a los que se le suma el “plan medioambiental” que afecta por una parte la carga genética (expresión o no de ésta) y por otra parte determina las oportunidades de aprendizaje y bienestar.

(Tabla 1)

Los avances en el estudio del desarrollo y de las enfermedades desde una perspectiva biológica, nos está entregando información clave que muestra que no hay una determinación a priori dada por la genética sino que, en la mayoría de los aspectos es el medioambiente el que modifica la expresión genética mediante los llamados procesos epigenéticos. Lo interesante es que estas modificaciones epigenéticas son heredables y se modifican dinámicamente a lo largo de la vida. Las modificaciones epigenéticas del ADN, se producen por al menos por tres mecanismos moleculares: metilación del ADN, modificaciones en las histonas del ADN y por ARNs pequeños no codificados; que significa esto, que en la estructura primaria del ADN se producen modificaciones que no cambian la secuencia de sus bases (código genético) pero que sí determinan que estas se expresen (Bedregal et al, 2011).

Hasta la fecha sabemos que las mutaciones epigenéticas son 100 veces más frecuentes que las mutaciones genéticas y que existen períodos y tejidos especialmente sensibles a estas mutaciones, que aquellos de rápida división celular y remodelación. Un período crítico es el

momento de la concepción, y por supuesto todo el período embrionario y fetal, es decir la vida intrauterina. Otros períodos sensibles estarán determinados para cada órgano, por sus características particulares, toda vez que el desarrollo y las modificaciones se mantienen a lo largo de toda la vida (Drake & Lincoln, 2009).

En el caso del sistema nervioso central, órgano fundamental en el aprendizaje, y que es uno de los sistemas reguladores del organismo humano, son críticas las modificaciones epigenéticas. Estas determinarán la expresión de enfermedades latentes (por ejemplo: esquizofrenia, trastornos vinculares, fallas en funciones psicológicas específicas como funciones ejecutivas). Al nacer, el sistema nervioso central no ha terminado su desarrollo estructural. Es así como se sabe que no es hasta la juventud (20 o más años) que se termina de asentar el desarrollo de la corteza prefrontal. Esta parte del cerebro es importante en el control de impulsos y en la autorregulación. Por lo tanto las condiciones medioambientales físicos y psicosociales influyen de manera importante en este sistema, y por lo tanto en la conducta humana, durante toda la vida, pero con velocidades de cambio mayores en las primeras etapas del desarrollo (momento 0 hasta la juventud)(OCDE, 2009).

Todos estos antecedentes colocan en relieve la importancia de los contextos de interacción física y biopsicosocial. La política en este marco es una intervención medioambiental que permitirá o no permitirá la expresión de las fortalezas y/o debilidades de cada persona, y que por lo tanto serán la base de las desigualdades sociales.

Dicho esto, una política de infancia no puede ser pensada desde un sector. Esta aproximación, con el nivel de conocimiento actual, es inadecuada. Esto no excluye una mirada sectorial, pero ésta no puede sino comprender sus resultados en virtud de la concreción de un conjunto de políticas armónicamente diseñadas para interactuar y potenciarse entre sí. De hecho, la política medioambiental influye por ejemplo en la exposición a tóxicos desde el período prenatal y ésta puede determinar daños que impidan un desempeño adecuado en el ámbito escolar de un conjunto importante de niños/as, con las consecuencias futuras que esto implica.

En esta línea es posible identificar sectores que por su naturaleza y tradición intervienen directamente sobre los niños/as pequeños/as y sus familias. Tradicionalmente este ha sido el sector salud y educación, pero la evidencia también apunta a trabajo, justicia y últimamente medio ambiente. Sin embargo, los otros sectores de política también influyen pero indirectamente

en los logros de la política de infancia como por ejemplo la política fiscal, la política de transporte entre otras. En la actualidad, tomando el modelo de salud que habla de políticas saludables<sup>2</sup>, se ha generando un movimiento que, amparado en la Convención Internacional de los Derechos del Niño/a (CIDN), busca el que toda política ponga en consideración la situación de los niños/as.

Esta distinción es importante, pues en el diseño de una política general de infancia, intersectorial, parece deseable que sólo algunos sectores se involucren directamente, dada su naturaleza; pero los otros deben tener a la infancia temprana en consideración. Esto último por un tema ético (aquellos que no opinan) y por un tema económico (son el futuro de la sostenibilidad de un país: más sanos, mejor desarrollados con el despliegue de las potenciales de cada uno, mejor!).

Por lo tanto, en el diseño global de la política de infancia temprana o primera infancia, el énfasis sistémico y ecológico, y de derechos y responsabilidades es clave; esto implica que las políticas sectoriales se transforman en un conjunto de intervenciones que posibilitan objetivos que las sobrepasan, que deben ser miradas en una perspectiva temporal.

Por ejemplo, si nos situamos en una línea de tiempo entendiendo la infancia temprana desde el momento 0, la formación de los niños/as, adolescentes y jóvenes en salud reproductiva y en corresponsabilidad familiar, es un pilar básico para lograr un desarrollo normal. En Chile nos encontramos algunas cifras preocupantes, en madres de niños entre 30 y 48 meses que se atienden en el sector público de salud, sólo el 33% fue un embarazo planificado por ambos padres (Bedregal, Hernández et al, 2012). Un ejemplo sobre este punto es que hay evidencia contundente que señala que un hombre fumador daña la calidad de la producción de sus espermatozoides (los que demoran en producirse entre 65 y 72 horas en los humanos), esto implica si no hay responsabilidad peri-concepcional, hay riesgo de daño en la descendencia la que se asocia a bajo peso al nacer (que a su vez se correlaciona con problemas de salud como: la obesidad y cáncer, pero también de desempeño psicosocial).

---

<sup>2</sup> En salud, en la actualidad se trabaja en la elaboración de políticas, con el concepto de políticas saludables, en una línea de promoción de la salud, es claro que el impacto de todos los sectores influye en la carga de enfermedad de los países. Por lo tanto, más que una política global de salud (como es el caso de infancia), se trata de una política sectorial de salud pero con políticas saludables (el resto). Esto implica incorporar en la evaluación de éstas, el impacto en carga de enfermedad, también. En primera infancia, como el foco de la política es un grupo de población y no un resultado (como es el caso de salud), es posible plantear una política global de infancia con la concurrencia de múltiples sectores, y consideraciones de políticas amigas de la infancia temprana para el resto.

Otro punto relevante es el enfoque prioritario de la política: promoción o prevención. Si el enfoque de la política es de promoción del desarrollo, el momento 0 es fundamental, pues su énfasis está puesto en el despliegue de potencialidades, las que suelen ser diferentes, por lo tanto se abre un espacio para la diferencia, desde la promoción. Una política de infancia de carácter promocional del desarrollo humano también se sitúa en una perspectiva de derechos y responsabilidades. Toda vez que el favorecer el desarrollo es comprendido como un derecho universal, para todos y de todos. El énfasis se coloca en potenciar las fortalezas y reducir riesgos, respetando a la diversidad social y cultural. Un marco clave para la estructuración de la política bajo esta perspectiva es la Convención de los Derechos de los niños, y en este grupo en particular, la Observación General N°7 (2005) que especifica la realización de derechos y responsabilidades en la primera infancia.

Si el enfoque es de prevención primaria (evitar riesgos) y secundaria (diagnosticar precozmente y tratar la condición de desarrollo), el énfasis estará en etapas posteriores de la vida del niño/a, el enfoque de derechos se reduce, y las estrategias serán menos de carácter universal y más particulares. Un énfasis de esta naturaleza, no reconoce el derecho al desarrollo y por lo tanto las responsabilidades del Estado y sociedad en su conjunto respecto de éste.

En un contexto de política intersectorial de primera infancia, con un enfoque de derechos y responsabilidades, la educación inicial corresponde a un subconjunto que debe estar articulado con otras políticas para lograr el objetivo que propone. La educación inicial, en un contexto en que se enfatice la promoción del desarrollo y por tanto los derechos humanos, se entiende como un derecho universal. Si por el contrario se sitúa desde una perspectiva de mitigación de daños o sólo reducción de riesgos futuros, nos encontramos con que su universalidad pierde sentido, y posiblemente las estrategias de focalización serían las adecuadas<sup>3</sup>.

Esta discusión es clave para armonizar políticas e identificar los objetivos de cada una y en su conjunto.

En Chile, hubo un avance importante en esta materia con la creación del Subsistema de Protección Social, Chile Crece Contigo (inicio de instalación en 2007, y promulgación de la Ley en 2009). Esta política recoge el carácter sistémico, la intersectorialidad y en parte el momento 0 (se

---

<sup>3</sup> Universalizar un derecho no implica no focalizar. La distinción está puesta en diferencias un enfoque basado en necesidades de otro basado en derechos, en que el derecho está por sobre la necesidad. La necesidad se transforma en un derecho en cuanto universales y obligatorias. (Flasco Argentina, 2009)

asume desde el período prenatal, pero no incorpora la corresponsabilidad familiar y la educación en salud sexual y reproductiva de los futuros padres). Si bien se basó en los derechos de los niños/as expresados en la Convención, la concreción de éstos en la implementación no se declara y explicita operativamente. Si bien, por un viabilidad de la implementación y por considerar el período prenatal, se situó el eje del sistema en el sector salud, los otros sectores que contribuyen de manera importante al logro de la política no tuvieron la misma fuerza, y se visualizaron como prestaciones de apoyo (esa es la situación de la educación inicial de acuerdo a la Ley). Esta pérdida de fuerza y no concretizar que el éxito de un sector posibilita el éxito de otro, y que los sectores se deben coordinar para su logro, ha hecho que la propuesta intersectorial inicial, en la práctica sea compleja de implementar.

Dicho lo anterior, la discusión sobre el papel de cada sector en una política intersectorial de infancia temprana, es clave, tanto desde el punto de vista discursivo (rol que debería tener, como entra en la línea de tiempo, con que políticas específicas, con qué enfoque), como también en la institucionalidad que se le da al sistema y a cada sector. Obviamente, no es lo mismo pensar la institucionalidad (por ejemplo de educación inicial) en el contexto de una Política Global de Infancia, que como política sectorial, que es lo que como país hemos hecho principalmente. Un ejemplo claro, es como se piensa el presupuesto y como se evalúan los logros de uno u otro sector. En este sentido, la lógica obliga a pensar en un rediseño global, más allá del rediseño que se pudiera imaginar por ejemplo en la institucionalidad de educación inicial, mirado sólo desde el sector educación.

Las evidencias internacionales, como señalamos apuntan a integrar, pero no presentan un análisis sobre la institucionalidad que mejor favorezca la integración. Es interesante notar por ejemplo como los investigadores se han situado en el análisis de los efectos a corto y largo plazo de intervenciones en infancia temprana, sin describir contextos políticos-estructurales que posibiliten aquello. La tabla 2 muestra los resultados a partir de estudios meta-analíticos, en que observamos que el tamaño del efecto es mayor si son programas/políticas mixto/as.

(Tabla 2)

**Las Observaciones Generales número 7 de la Convención de los Derechos de los Niños como marco organizador de la política.**

Para estructurar la política global de infancia me parece fundamental considerar como eje ordenador los principios generales de derechos y responsabilidades, relacionados con la primera infancia, expuestos en las observaciones generales número 7 (en adelante OG7) (2005) de Naciones Unidas y que nos recuerda que las respuestas sociales para este grupo de edad deben siempre considerar el interés superior del niño.

Las OG7 establecen que la primera infancia el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo sólo se pueden realizar de manera integral asegurando el derecho a la salud, nutrición adecuada, seguridad social, un nivel adecuado de vida, un entorno saludable, educación y el juego. Esto se logra respetando las responsabilidades de padres y ofreciendo acceso a servicios de calidad. Este principio está muy vinculado al conocimiento científico disponible, del cual algo ya hemos comentado.

Otro principio básico aplicado a los niños pequeños, es el derecho a la no discriminación, que en los niños/as pequeños se puede manifestar como maltrato, abuso, negligencia, no favorecer acceso a servicios básicos, la segregación de grupos por condiciones de salud (por ejemplo infección con VIH), por su origen cultural o étnico, por su sexo, por su relación con su familia de origen (por ejemplo los niños/as adoptados por familia o en custodia).

Adicionalmente, el buscar mecanismos que permitan la expresión de opiniones y sentimientos de los niños/as es fundamental como derecho, el que se fundamenta en el ejercicio de las capacidades del niño/as y que potencia además el aprendizaje de mecanismos de autorregulación emocional y cognitiva (sobre los que nos referiremos más adelante).

El papel de los adultos es especialmente tratado para este grupo de edad, ya que son los garantes de la realización de estos derechos. La familia, en este contexto, cobra un papel fundamental, como posibilitador de éstos, bajo el principio de “evolución de las facultades de los niños”. Esto implica darle relevancia al conocimiento y adquisición de habilidades por parte de las familias para apoyar los procesos de desarrollo de sus hijos, como aspecto clave para la promoción del derecho al desarrollo. La OG7 reconoce la variabilidad en la estructura familiar, las funciones parentales y las estructuras para la crianza de los niños, pero también señala la importancia para el niño/a (basada en el conocimiento científico), de contar con relaciones estables, sensibles y cariñosas; y a su vez declara que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta

crianza y desarrollo del niño (“cuidadores en pie de igualdad”, lo que se puede traducir en corresponsabilidad).

La OG7 reconoce a la primera infancia como el período en que las responsabilidades parentales (o de cuidadores/tutores) son más amplias e intensas con relación al bienestar del niño/a, por lo que la realización de la CIDN dependerá en gran medida del bienestar y los recursos con que cuenten para realizar la función de cuidado. En este punto la OG7 establece que es necesario proveer de servicios para las familias, los que van al menos desde el embarazo.

La provisión de servicios, mirada desde la OG7 implica estrategias multisectoriales, basadas en derechos, con enfoque sistémico e integrado en la elaboración de políticas y cuerpos legales. Implica servicios culturalmente pertinentes, respetuosos del papel de la familia y que cuenten con su participación. Esto implica contar con personal técnico y profesional capacitado para comprender las peculiaridades de la primera infancia, sus derechos y responsabilidades, y del trabajo con familias. La garantía de acceso a servicios parte por la concreción de un derecho básico que es el registro de nacimiento, el derecho a beneficiarse de una seguridad social, el de acceso a salud y educación.

Con relación a educación inicial, la OG7 enfatiza que este derecho comienza desde el nacimiento y está estrechamente ligado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo (art.2). La concreción de este derecho parte de las familias (en las que se debería promover el apoyo para ejercer este papel y su participación en el diseño de políticas y programas específicos). El tipo de programa específico dependerá de las evidencias científicas y de los contextos propios de cada país.

Un elemento fundamental de la OG7 se relaciona con el derecho al descanso, al ocio y al juego. El comité es claro es explicitar la importancia del juego, de proveer de espacios adecuados para el juego libre y también como herramienta de aprendizaje.

Finalmente la OG7 enfatiza la importancia de hacerse cargo y reconocer las causas de situaciones extremas en la primera infancia: abuso y negligencia, los niños sin familia, aquellos refugiados, los que presentan discapacidad, los expuestos a trabajo peligroso, el uso temprano de sustancias ilícitas incluso aquellas lícitas (desde el período perinatal), abuso y explotación sexual, venta, trata y secuestro de niños.

Este breve recorrido por la OG7 me permite enfatizar y fundamentar la importancia de una política global de infancia, junto con políticas sectoriales y aquellas otras amigas de la primera infancia, basadas en los derechos y las responsabilidades que la Convención promueve.

Entre las políticas sectoriales claves para la política global, se encuentra la de educación inicial, sobre la que reflexionaremos desde el enfoque señalado, como subsector y como un derecho.

### **La educación inicial en el contexto internacional**

La educación inicial es definida de diversas maneras en los países, aunque todas concuerdan que se trata de menores de 6-8 años.

A modo de ejemplo, en Venezuela se comprende “como una etapa de atención integral al niño y la niña desde su gestación hasta cumplir los 6 años, o cuando ingresen al primer grado de Educación Básica, a través de la atención convencional y no convencional, con la participación de la familia y la comunidad”. (Ministerio de Educación y Deportes, coordinación nacional de cultura de Venezuela, 2007). En Argentina comprende desde los 45 días hasta los 5 años de edad, siendo el último año obligatorio. En Colombia comprende desde el nacimiento hasta los 6 años.

En Estados Unidos se entiende por educación inicial desde los 0 hasta los 8 años de edad para la NAEYC (National Association for Education for Young Children); mientras que en reparticiones del Ministerio de Educación (U.S. Department of Education Institute of Education Sciences), se define como aquella que se inicia entre los 3 y 5 años y dura por 1-3 años. En Finlandia la definición que sustenta sus políticas se refiere a la educación inicial como el proceso interactivo que se da en el hogar, centro de cuidado y preescolar, y cuyo propósito es el desarrollo de los niños entre 0 y 6 años; de modo que cuidado, educación y enseñanza, se integran en el concepto de educación inicial como una unidad funcional<sup>4</sup>.

En Chile, se suele hablar de educación parvularia, concebida como aquella que se otorga desde 85 días (término del período permiso post-natal hasta el año 2011 en que cambia la Ley) hasta los 6 años de edad. Sin embargo con los cambios de la actual legislación laboral, es posible que se modifique su definición, y se sitúe desde los 6 meses de edad del niño hasta los 6 años.

---

<sup>4</sup> National Curriculum Guidelines on earlychild education and care in Finland (original 2003). Disponible en: <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/267671cb-0ec0-4039-b97b-7ac6ce6b9c10>

Esto sería así, de no mediar modificaciones conceptuales más amplias como las que sustentan modelos como el finlandés, colombiano o venezolano, que basan su política en una perspectiva de derechos, y que conciben la educación como un continuo desde el período prenatal o el nacimiento hasta los 6 años o el ingreso a primero básico.

Las tablas y figura 1 siguientes muestran los efectos a corto, mediano y largo plazo de la educación inicial. Sabemos que su efecto es mayor cuando se integra con otras prestaciones del área salud, nutrición y social. Son más efectivas cuando proveen de experiencias de aprendizaje directo para el niño y su familia, son programas de duración más larga (inicio temprano en la edad de los niños), son de alta calidad y de alta intensidad (Engle et al. 2007, pp. 229). Su efectividad en general, es mayor en grupos especialmente en desventaja. Sabemos también que el beneficio es claro a contar de los 24 meses de edad, y que en los más pequeños los beneficios (al compararlos con el cuidado en el hogar) son similares, siempre y cuando el cuidado en el hogar sea adecuado y estimulante. Mediante una revisión sistemática de la evidencia, Maulik & Darmstadt (2009) encontraron que entre los 0 y 3 años de vida las intervenciones más exitosas son aquellas que incorporan el juego, la lectura, la música y la estimulación táctil. Siendo el juego y la lectura compartida, las dos estrategias más eficaces y eficientes para países en desarrollo y en condiciones de desventaja social. Leroy, Gadsden & Guijarro (2011) en una revisión sistemática de estudios experimentales y cuasi-experimentales desarrollados en países de ingreso medio y bajo, encontraron 6 realizados en Latinoamérica en menores de 5 años que los que muestran que intervenciones tempranas basadas en el cuidado y educación, muestran efectos positivos al corto plazo en la salud de los niños/as entre 0 y 36 meses de edad (reducción de incidencia de diarrea e infecciones respiratorias agudas), sin embargo no se encontraron efectos concluyentes en el ámbito nutricional. En este mismo estudio, el impacto en desarrollo infantil temprano a corto plazo es consistente con los hallazgos en otras latitudes, sin embargo este efecto sólo se observa en el ámbito cognitivo y en lenguaje dependiendo del tiempo de permanencia en el programa (al menos un año); al ingreso a la escuela se observa un mejor rendimiento.

(Tabla 3, Figura 2)

Desde las neurociencias sabemos que el cerebro siempre privilegiará la seguridad y el equilibrio, por que esto le demanda un menor gasto energético. La seguridad para un cerebro en desarrollo viene dada por la satisfacción de necesidades básicas que son un derecho: alimentación y nutrición, abrigo, relaciones vinculares saludables y cariñosas que promuevan su cuidado, y un

medio ambiente tranquilo y que no ponga en riesgo su supervivencia. Estas condiciones permiten que el cerebro en desarrollo logre una estructura en cantidad (sinapsis por ejemplo) y calidad (tipo de circuitos, calidad sináptica etc.) adecuada para las tareas que van más allá de la supervivencia. Estas condiciones mínimas de no estar dadas, deterioran o hacen difícil el desempeño en programas de educación inicial, y complejizan más el desempeño futuro (escolar, por ejemplo) de no mediar cambios importantes en el medio ambiente.

En principio, el cerebro en desarrollo de los niños/as pequeños tiene como motivación principal sobrevivir y protegerse, por lo que el aprendizaje y el gusto por aprender dependerán fuertemente de los refuerzos sociales positivos, los que deben ser tempranos y permanentes. La falta de refuerzos sociales determinará (como se sabe) el que con posterioridad, el aprendizaje estructurado (por ejemplo) no le sea interesante. De ahí se comprende por qué la lectura compartida (que se da en un espacio amoroso) y el juego sean tan relevantes como estrategias de estimulación del desarrollo.

Los refuerzos están dados por ambientes agradables, con personas sensibles y nutricias para los niño/as, que interactúen positivamente y que reconozcan y refuercen las singularidades positivas (por que el estatus social es clave para sentirse seguro, valorado y querer aprender). Estos refuerzos mediados por los adultos son la base para adquirir capacidades autorregulatorias cognitivas y emocionales, las que son fundamentales para la adaptación al medio ambiente, el aprendizaje y desempeño escolar y laboral posterior (social en general).

La educación inicial implica no sólo la implementación de un currículum formal en instituciones de educación (sean salas cunas, jardines) sino implica el desarrollar un conjunto de estrategias que promociónen el desarrollo y aprendizaje desde la etapa prenatal hasta los 6 años en el hogar y en otros contextos comunitarios. De este modo la educación inicial ya no es solo una política sectorial (educación) sino que es una estrategia situada en aquellos espacios propios y donde transcurre la vida de niños y familias. Entre las intervenciones más importantes reconocidas internacionalmente y que se han implementado en países en desarrollo fuera de los establecimientos de educación, se encuentran (Baker-Henningham & Lopez-Boo, 2010):

- a. Intervenciones que favorezcan la interacción madre/cuidador principal e hijo: hasta la fecha las pocas intervenciones evaluadas en esta línea han mostrado efectos en los niños en el tipo de apego a los 18 meses y mejor desempeño social. Estas

intervenciones se focalizan en trabajo con las díadas desde el nacimiento, y su duración es variable (por ejemplo visitas domiciliarias intensivas hasta los cinco-seis meses de vida). Los efectos en las madres fueron los más favorables encontrándose mejorías en la sensibilidad materna, la demostración de afecto hacia los niños y ser menos intrusivas. Menos claro es el efecto sobre la salud mental materna, la que tiende a mejorar. La interacción tiende a mejorar, mostrando mayor sincronía de la díada. No se han estudiado los efectos a mediano plazo en el desarrollo, ni en el desempeño escolar. Tampoco sus efectos en salud son claros.

- b. Intervenciones de estimulación temprana del desarrollo que involucran visitas domiciliarias y grupos de padres. Estas intervenciones aunque diversas en el lugar de ejecución y tipo de profesional o para-profesional que participa o duración (semanas hasta dos años) comparten el que su interés es enseñar a cuidadores de niños (fundamentalmente madres) las actividades que son apropiadas de realizar de acuerdo a la edad de sus hijos, usando materiales de bajo costo y aquello disponible en el hogar. Entregarle sugerencias sobre crianza, salud, alimentación y actividades que favorezcan la interacción con el niño/a. Otro aspecto es proveer información sobre acceso a redes. Estas actividades muestran efectos a corto plazo en el desarrollo cognitivo de los niños y en las habilidades parentales. A largo plazo se mantienen algunos efectos (en desarrollo cognitivo hasta los 22 años).
  
- c. Intervenciones que sólo promuevan el desarrollo en grupos de alta desventaja con desnutrición. Aunque este grupo no aplica necesariamente a nuestro país, dado que el problema nutricional chileno es la malnutrición por exceso, es interesante mencionar brevemente el efecto que tienen. De la investigación disponible se ha observado que la sola estimulación mejora el desarrollo cognitivo al corto plazo, en aquellos niños severamente desnutridos el efecto en el desarrollo motriz es claro, no así en aquellos moderadamente desnutridos. Las intervenciones de mayor duración logran efectos en el área conductual, mientras que éstas no mejoran por sí solas el crecimiento físico, por lo que es evidente que sin una buena nutrición este aspecto no se logra. Sólo parecen mantenerse los efectos en el área cognitiva, ya que el resto de los dominios

parece requerir de estímulos más constantes en el tiempo. Los efectos en estilos de crianza y salud mental materna son pequeños.

Como ya se dijera, la combinación de estrategias de estimulación del desarrollo y nutricionales son las que logran mayor impacto, y a largo plazo parecerían mantener algunos de sus efectos. La calidad y la intensidad (número) de las intervenciones permiten obtener logros (por ejemplo, mayor número de visitas mejores resultados). Del mismo modo, los resultados hasta la fecha apuntan a que la edad de inicio de estas estrategias de educación inicial debería ser lo más temprano posible. Su duración es un tema aun no resuelto, ya que al parecer lo que es mandatorio es adaptar las características de los programas a las edades de los niños y requerimientos familiares. Sin embargo, para lograr efectos permanentes al parecer un mínimo de duración de programas de esta naturaleza es de 6-7 meses, y lo deseable más de 1 año. En países en desarrollo el personal que se hace cargo de estos programas está especialmente entrenado para esto, y suelen ser paraprofesionales, supervisados por profesionales. Es interesante notar que el lugar desde donde se ofertan estos programas varía muchísimo según el país y lugar, pues lo que manda el tipo específico de provisión son las características culturales y de los sistemas de cuidado para la primera infancia.

### **Chile y educación inicial: avances y desafíos en las cifras**

En Chile, la educación inicial se suele hacer sinónimo de educación parvularia. La Constitución Política del Estado reconoce para nuestro país, cuatro niveles educacionales: preescolar (reconocido como tal desde 1999), básico, medio y superior. La Constitución reconoce el derecho a educación y establece la libertad de enseñanza como principio, lo que se refrenda en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LEGE, 1990) y en la Ley General de Educación (LGE, 2009).

La definición de educación parvularia consagrada en la Ley General de Educación (2009) establece que es el primer nivel de educación que va desde el nacimiento hasta el ingreso a educación básica, sin constituirse en un nivel obligatorio.

La LGE enfatiza a la educación parvularia como un nivel cuyo propósito es (según art.18): *“favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, de acuerdo a las bases curriculares que se determinen en conformidad a esta ley, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora. Además este último cuerpo legal, establece como obligación del Estado de promover la educación parvularia y financiar un sistema gratuito para el primer y segundo nivel de transición, sin que éstos constituyan requisitos para el ingreso a la educación básica.”*

La provisión de educación en este nivel en Chile, desde el punto de vista de la definición tradicional establecida en las Bases Curriculares de la Educación Parvularia (2001), se entrega a partir de los llamados niveles de educación parvularia, los que son

a) Sala cuna:

- Sala cuna menor: que acoge a bebés de 85 días hasta 1 año.
- Sala cuna mayor: que atiende a bebés de 1 a 2 años.

b) Niveles medios: que corresponde a:

- Nivel medio menor: el que atiende a párvulos de 2 a 3 años.
- Nivel medio mayor: al que asisten párvulos de 3 a 4 años.

c) Transición: comprende los niveles que anteceden a la enseñanza general básica y que corresponden a:

- Primer nivel de transición o pre-kínder: al que asisten párvulos de 4 a 5 años
- Segundo nivel de transición o kínder: donde asisten párvulos desde los 5 hasta 6 años

Un primer aspecto contradictorio entre la LGE y las Bases Curriculares es que la Ley señala como inicio el momento 1 (desde el nacimiento), lo que es contrario a las Bases Curriculares. Las Bases tampoco se encuentran en sintonía con los cambios actuales en la legislación laboral respecto a post-natal. Esto abre una oportunidad para discutir el inicio de la educación inicial, y en particular de la educación parvularia.

Esto no es un tema menor, pues implica identificar la provisión de servicios que desde el sector educacional se oferta para el grupo de 0 a 6 meses de edad, por ejemplo.

En las bases, no se conceptualiza lo que es la educación inicial, cuyo marco más amplio contiene la educación parvularia, y no la restringe. En este sentido, se abre una ventana de discusión respecto de como se entiende la educación parvularia en el contexto de una educación inicial más amplia, y como se organiza con relación a las Bases Curriculares, la Constitución y la LGE dados los cambios observados en el país (post-natal, Chile Crece Contigo por ejemplo) y en el conocimiento sobre el tema.

La LGE establece que los objetivos a lograr por la educación parvularia son (art.28):

- a) Valerse por sí mismos en el ámbito escolar y familiar, asumiendo conductas de autocuidado y de cuidado de los otros y del entorno.*
- b) Apreciar sus capacidades y características personales.*
- c) Desarrollar su capacidad motora y valorar el cuidado del propio cuerpo.*
- d) Relacionarse con niños y adultos cercanos en forma armoniosa, estableciendo vínculos de confianza, afecto, colaboración y pertenencia.*
- e) Desarrollar actitudes de respeto y aceptación de la diversidad social, étnica, cultural, religiosa y física.*
- f) Comunicar vivencias, emociones, sentimientos, necesidades e ideas por medio del lenguaje verbal y corporal.*
- g) Contar y usar los números para resolver problemas cotidianos simples.*
- h) Reconocer que el lenguaje escrito ofrece oportunidades para comunicarse, informarse y recrearse.*
- i) Explorar y conocer el medio natural y social, apreciando su riqueza y manteniendo una actitud de respeto y cuidado del entorno.*
- j) Desarrollar su curiosidad, creatividad e interés por conocer.*
- k) Desarrollar actitudes y hábitos que les faciliten seguir aprendiendo en los siguientes niveles educativos.*
- l) Expresarse libre y creativamente a través de diferentes lenguajes artísticos.*
- m) En el caso de establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los*

*aprendizajes que les permiten comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena reconociendo su historia y conocimientos de origen.*

Estos objetivos están bastante consensuados en el país y, en el detalle, están alineados con lo que se espera en desarrollo de los niños a los 6 años y conforme a las Bases Curriculares; sin embargo las mejores estrategias para su logro y para la verificación de éstos aun es tema pendiente en el país. Esto en parte, tiene que ver con la estructura del sector (institucionalidad).

La estructura actual establece las siguientes instituciones:

- El Ministerio de Educación es el encargado de proponer y evaluar políticas educacionales, estudiar y proponer normas generales del sector, velar por su aplicación, asignar los recursos necesarios y dar reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales cuando corresponda. Sin embargo con la LGE se consagra el Consejo Nacional de Educación, quien es el responsable de aprobar las bases curriculares de cada nivel, propuestas por el Ministerio. Por otra parte la Ley establece la creación de la Agencia Nacional de Calidad de la educación como la encargada de diseñar e implementar un sistema nacional de evaluación de la educación y de los establecimientos, pero excluye en todo su articulado a la educación de párvulos. Las razones están dadas por que este rol en parte está presente en la Junta Nacional de Jardines Infantiles como se explica más adelante. Esto es una debilidad en la Ley, que requiere de un cambio.
- Diversas instituciones públicas y privadas imparten educación antes del ingreso a educación básica. Proveen servicios desde el contexto público: los colegios municipales con educación pre-básica (4-6 años), la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI, creada en 1970, Ley 17.301), la Fundación Nacional de Atención al Menor (INTEGRA; creada en 1990). También existe un conjunto de establecimientos privados que ofertan servicios: colegios privados (otorgan desde los 4-6 años, e incluso antes), colegios particulares subvencionados por el Estado (otorgan educación inicial entre los 4-6 años), y jardines y salas cunas privadas. La estructura de la provisión en Chile se basa mayoritariamente en establecimientos o sistemas formales (colegios, jardines y salas cunas), si bien desde el sector público existe provisión de las llamadas modalidades no convencionales.

- JUNJI es una organización autónoma con personalidad jurídica de derecho público, financiada por el Estado, cuyo mandato es generar, promover, organizar y supervisar jardines infantiles públicos y privados que funcionan en todo el país. Su misión es *“Ser un organismos de Estado, especializados, asesor y supervisor de la Educación Parvularia nacional, promoviendo y velando para que ésta sea integral, de excelencia y con equidad, como asimismo ejecutor de programas de atención directa e indirecta en beneficio de los párvulos y sus familias<sup>5</sup>”*. Su gestión es de manera descentralizada. Por lo tanto esta institución es proveedora de servicios, además de fiscalizadora-evaluadora de la gestión de sus servicios y de otros. Esta doble labor en una institución que presta servicios a población principalmente vulnerable, no se entiende con la actual LGE. Pese a avances sustantivos en términos de calidad del servicio y cobertura, y sus esfuerzos por generar sistemas de mejoramiento continuo de la calidad, esta multiplicidad de roles la enmarcan como entidad compleja, poco alineada a los cambios que propone la LGE (separación de funciones y mejoras en la gestión). ¿Por qué una entidad pública proveedora de servicios educativos tiene que ser a su vez fiscalizadora y acreditadora de sus servicios y de otros públicos y privados? No parece tener una clara justificación. JUNJI otorga provisión de servicios en modalidades convencionales (jardín infantil y sala cuna), programas alternativos de atención (para niños desde los 2 hasta el ingreso escolar; jardín infantil familiar, jardín laboral, jardín estacional, jardín intercultural, programa de mejoramiento de la atención de infancia (en espacios comunitarios), programa de centros educativos culturales de infancia (CECI). Finalmente se realizan programas de apoyo a los padres fundamentalmente a través del programa conozca a su hijo (CASH) el que se presta en sectores rurales. El trabajo de provisión se realiza administrado directamente por JUNJI o indirectamente delegando a organizaciones no gubernamentales, corporaciones, municipalidades, entre otras.
- INTEGRA es una fundación privada, sin fines de lucro, presidida habitualmente por la esposa o a quien delegue la Presidencia de la República. Tiene como misión proveer servicios a niños y niñas que viven en situación de pobreza de todo el país, a través de un programa educativo nacional y es financiada por el Estado, de las municipalidades y recibe

---

<sup>5</sup> JUNJI (2011) Cuenta pública.

aportes de organismos internacionales, empresas y de la comunidad. Su objetivo es provisión de servicios, y cuenta con supervisión por parte de JUNJI. Otorga atención en modalidades convencionales, cuenta con presencia de sala cuna en cárceles (Arica, Iquique, Valparaíso, Santiago), en hospitales (Higueras de Talcahuano, Regional de Talca), veranadas pehuenche (zona Lonquimay, región Araucanía), y como modalidad complementaria o no convencional a jardín sobre ruedas.

La LGE (2009) establece los requisitos para la operación de los establecimientos con nivel parvulario, sin embargo, éstos no se condicen con los criterios de calidad que este nivel requiere, y la especificidad para cada tipo de provisión de servicios (que la Ley no parece reconocer). De estas debilidades legislativas queda claro que el mejoramiento y acreditación de la calidad de la educación parvularia en Chile, es un tema pendiente. Esto implica incorporar este nivel en la propuesta de Agencia de Calidad, y dejar establecido con mayor claridad los elementos básicos de calidad de operación reconociendo las diversas modalidades y lo que se espera de éstas. Este tema ya ha sido puesto en relevancia por diversos estudios (Tokman, 2010, Pacheco, Elacqua, Brunner et al, 2005).

Un punto no tratado por la LGE, ni por las Bases (2001), dice de la comprensión de la educación parvularia (inicial) en un marco de política global de infancia. Sencillamente no se explicita que, para los logros (objetivos incluso establecidos en la LGE) sólo será posible si hay una verdadera articulación de sectores con tareas específicas pero complementarias y que apunten a concreción de derechos. Otro punto central tiene que ver con el papel de la familia su importancia se delinea en los fundamentos, pero no se enfatiza como co-partícipe del cuidado, educación y aprendizaje, señalando el aporte específico en cada área curricular (como por ejemplo se señala explícitamente en las Bases Curriculares de la Educación Inicial en Finlandia).

Desde un punto de vista más amplio de la educación inicial, en Chile, a partir del Subsistema de Protección Social, Chile Crece Contigo, la oferta de educación inicial existe y se amplía con la entrega de servicios de estimulación del desarrollo para diversos grupos, con finalidades diversas. Es así como desde el período prenatal, desde el sector salud, se ofrecen talleres preparatorios para la maternidad y paternidad, y con posterioridad talleres de crianza, uno de los cuales es “Nadie es Perfecto”; se ofertan también desde salud visitas domiciliarias de apoyo, y existen también otras modalidades de apoyo al desarrollo de carácter comunitario, a cargo en

casi el 70% de la oferta, de educadoras de párvulos. Esta oferta pública complementaria no se articula con la oferta del sector salud de manera clara, sin embargo, se observa que el tipo de profesionales que está operando en el contexto de Chile Crece Contigo, además de enfermeras, matronas y médicos, incluye fuertemente la presencia de educadores, psicólogos y asistentes sociales, los primeros con una formación orientada fundamentalmente al trabajo tradicional de la educación parvularia y no en estos otros ámbitos.

### **La comparación internacional sobre educación inicial: aporte y notas críticas**

Durante el primer semestre de 2012, la Unidad de Inteligencia de la revista “The Economist”, publicó un estudio comparativo sobre educación inicial en el mundo: Starting Well. Mediante la construcción de un índice, se evaluó el desempeño global en educación inicial que incluye los ámbitos de: contexto social, disponibilidad de servicios, acceso financiero y calidad. Este indicador, similar al índice de desarrollo humano, está construido con base a información disponible y da una idea general de la situación en el área de educación inicial.

En Chile<sup>6</sup> se estima que la población menor de 6 años corresponde al 8,4% del total (1.400.000 niños/as, 165.000 niños menos que en 1990). Las familias con niños/as menores de 3 años presentan 67% más pobreza que el nivel nacional y 64% más pobreza extrema que el nivel nacional, lo que habla de un fenómeno observado históricamente. Esta distribución de la pobreza en términos de grupos de edad, releva la importancia de rol de Estado y de la política pública hacia los niños/as y sus familias.

Chile, entre 45 países de todas las regiones, se ubica en el lugar 20 (índice de 63,6%), por encima de EEUU, Japón, Australia. El país mejor situado fue Finlandia (índice de 91,8%) y el peor ubicado, India (índice de 21,2%). La situación Chilena entre estos países, parece auspiciosa; sin embargo en el detalle podemos sostener que tenemos falencias que hacen que el resultado esperado pueda no ser lo bueno que deseáramos, dados los esfuerzos y la trayectoria en educación parvularia que tiene el país. Esto implica una oportunidad para realizar las modificaciones o aportes necesarios para la política pública actual.

Desglosando las dimensiones:

---

<sup>6</sup> Información con base a CASEN 2011, presentación pública Ministerio de Desarrollo Social, 5 de agosto 2012

- a. La primera dimensión de este índice mide **disponibilidad** de servicios prescolares para las familias. Este índice se basa exclusivamente en el derecho de contar con acceso a educación formal preescolar por lo menos un año previo al ingreso a educación básica. Este indicador incluye el derecho legal a educación preescolar por lo menos por 1 año, no necesariamente de carácter obligatorio, y como efectivamente se concreta este derecho. Se incluyen en este indicador: tasa de matrícula en pre-básica (kínder), cobertura (% de niños entre 3-5 años en educación preescolar), presencia de legislación y estrategia de promoción del desarrollo infantil temprano con evaluaciones claras; y el derecho a educación preescolar.

Chile se ubica en el lugar 14 (puntaje 77,8% de 100%). Este buen desempeño nacional en parte se entiende por los elementos legislativos discutidos con anterioridad, lo que contrasta con muchos países.

La matrícula en educación preescolar ha aumentado de un 16% en 1990 a 37% en 2010. La cobertura de la educación parvularia para 2011 según la Encuesta Nacional de Caracterización Social era de 51,8 % (quintil más bajo de 50% y más alto de 62,5%)<sup>7</sup>. La asistencia a sala cuna se ha incrementado desde 0,8% (1990) a 10,1% (2011), siendo en 2009 de 7,8%. En jardín infantil el incremento ha sido mucho mayor, desde 9,9% en 1990 a 41,7% en 2001, siendo en 2009 de 30,6% (Figura 3).

(Figura 3)

Por quintil de ingreso autónomo del hogar, la cobertura en jardín infantil sigue siendo mayor en el V respecto del I (52,4%: 39,9%); mientras que la cobertura en sala cuna es similar en todos los quintiles (11,1% en quintil I, y 10,1% en quintil V). El aumento en la cobertura está dado por el uso de este servicio en el grupo de 4 a 5 años (figura 9). En el quintil I de ingreso autónomo en el hogar ha aumentado la cobertura en el grupo de 4 a 5 años desde 29,4% en 1990 a 66,8% en 2009, y en el quintil V de 61,9% a 91,2%. En el grupo de 0 a 3 años del quintil I, se observa un incremento de 4,2% en 1990 a 16,1% en

---

<sup>7</sup> Definido para CASEN como la razón entre el número total de niños y niñas que asisten a preescolar y la población del grupo de edad ajustada. El ajuste se efectúa sumando a la población del grupo de edad teórico. (menor de 6 años) a los mayores de 6 años que asisten a preescolar y restando a los menores de 6 años que asisten a básica o educación especial. Expresada como porcentaje.

2009, mientras que en el quintil V es de 12,5% a 33,8%. Esta información es relevante, pues pese a observar un incremento en todos los niveles socioeconómicos, existe una gran diferencia entre quintiles de ingreso, lo que habla de la mayor dificultad de penetrar la política en los grupos que, de acuerdo a la evidencia científica, se beneficiarían más de una educación de calidad. La expansión de la oferta de sala cuna no se condice con un incremento en la cobertura, lo que habla de problemas de acceso posiblemente de índole cultural, a dicho servicio. Esto se refleja en que las familias no ven el aporte de este servicio más allá del cuidado, como lo reflejan las cifras de CASEN 2011.

La figura 4 muestra como se han reducida las brechas entre el quintil superior de ingreso autónomo per cápita del hogar y el resto, pero persistiendo una gradiente de desigualdades.

(Figura 4)

Para mejorar nuestros indicadores en primer lugar es importante armonizar la legislación respecto de la oferta vinculada con las necesidades parentales y familiares, y las evidencias científicas que muestran efectos favorables.

En este sentido, la política pública debería tender a universalizar, garantizar y hacer obligatorio el nivel precolar formal (kínder y prekínder), dada la evidencia consistente sobre su impacto en el desempeño posterior. En el grupo de 2 a 3 años, también hay evidencia científica que sostiene su importancia; en esa línea es necesario ir avanzando en mejorar la cobertura de este grupo con carácter de universal y de derecho, priorizando el avance entre aquellos que se beneficiarían más dada su condición de vulnerabilidad<sup>8</sup>, y reduciendo brechas.

En los niños y niñas entre 1-2 años, el ingreso a educación inicial formal (parvularia) debería depender de las condiciones sociales de los padres, en particular la condición de empleo y la presencia de vulnerabilidad socioeconómicas que hagan que el ingreso a

---

<sup>8</sup> La política pública actual en el ámbito social, se articula en torno al concepto de vulnerabilidad, sin embargo su operacionalización es divergente en cada sector (salud, educación, laboral etc). Un aspecto crítico de la política social articulada es contar con una definición común de vulnerabilidad, que se operacionalice a través de instrumentos concretos de valoración, que permitan la evaluación.

centros de educación inicial formal sea altamente beneficioso (como lo reportan los estudios longitudinales al respecto). En los niños/as menores de 1 año, el énfasis debe estar puesto en una educación inicial de carácter familiar y comunitaria, flexible y adecuada a las características y demandas familiares.

Por lo tanto, el eje de la oferta entre 0 y 23 meses debería estar centrada en las necesidades de la familia. Desde la evidencia sabemos que es fundamental la adquisición de conocimientos y habilidades para la crianza en el hogar, y para identificar las necesidades educativas posteriores. Esto puede ser apoyado con una oferta comunitaria de educación inicial (espacios de juego planificado, salas cunas adecuadas para familias trabajadoras, apoyos para la estimulación del desarrollo, talleres etc). Esta oferta de educación inicial tendría que ser identificada desde el nivel local, pero organizada en torno a objetivos claros para cada tipo de modalidad educativa. Esta articulación de la oferta, debe estar vinculada con objetivos y metas evaluables conforme al aporte concreto que despliega cada una. La existencia de modalidades de apoyo al desarrollo en el contexto de Chile Crece Contigo financiadas por el ministerio de desarrollo social, como las que existen vinculadas a los centros de salud, y las otras descritas, es un primer paso y permite orientar el trabajo en esta línea. Pero la oferta se visualiza de manera desorganizada, con poco trabajo intersectorial en particular del sector educación. Por lo tanto se requiere de articulación, mayor precisión en los objetivos y metas de cada modalidad de educación inicial, con mayor participación del sector educación, el que forma parte de esta red de servicios para los más pequeños. Esta oferta, puede hacerse extensible hasta los 2 años, en la medida que existan recursos y favoreciendo la participación de la comunidad y las familias en particular.

- b. El otro indicador de este índice habla de la capacidad de pago por parte de las familias. El acceso financiero de las familias a servicios de esta naturaleza puede estar dado por pago total de bolsillo, o por subsidios a la demanda o a la oferta. La experiencia internacional muestra que en general suelen existir todos estos mecanismos simultáneamente. Dada la falta de obligatoriedad de “al menos un año de educación preescolar formal”, el énfasis será variable dependiendo de las políticas y prioridades de cada país con relación a la infancia. Si hay un énfasis importante, el subsidio a la oferta es mandatorio pues se

asegura la gratuidad de al menos un año, como es el caso de Irlanda. Se ha observado que ante mayor desigualdad en el ingreso (inequidad medido a través del coeficiente de Gini), menor es la probabilidad de acceso financiero de las familias. Sin embargo, podría ser beneficioso contar con un componente de subsidio a la demanda, especialmente en el grupo de los más pequeños (menores de 1 año), lo que podría vincularlo mejor a las necesidades de los padres.

Chile en este indicador obtiene un 62,1%, y se ubica en el lugar 17. El país que mejor está en este indicador es Noruega con 92,4%, y el peor de los 45 evaluados, China (19%). Esta dimensión está compuesta por el porcentaje del producto interno bruto (PIB) que se asigna a educación preescolar por niño/a en ese tramo de edad, costo promedio de un educación preescolar privada como porcentaje del PIB, presencia de subsidios gubernamentales por el lado de la demanda y por el lado de la oferta con criterios claros de adjudicación para poblaciones vulnerables.

¿Cuanto gasta Chile en la actualidad en educación preescolar? Las cifras no son del todo claras y actualizadas. Chile gasta un 4,2% del PIB para 2010 en educación, siendo 3,1% el asociado a educación preescolar, básica y media. Como porcentaje del gasto total, educación se lleva el 17,9% (13% para los tres primeros niveles del sistema educacional) el gasto en educación parvularia ronda los 0,5% del PIB (datos para 2008<sup>9</sup>).

El ingreso a la educación parvularia en Chile, no cuenta con barreras vinculadas con la selección de los niños/as. De acuerdo a la LGE existe por parte del Estado el acceso gratuito y financiamiento fiscal<sup>10</sup> para el primer y segundo nivel de transición (prekínder y kínder; entre los 4-6 años), si bien no tiene carácter de obligatoriedad. Este servicio gratuito es ofertado por escuelas municipales, particulares subvencionadas sin financiamiento compartido, la JUNJI, INTEGRA, organizaciones de empresas, y ONG. Este es un ejemplo de subsidio a la oferta en el sistema.

---

<sup>9</sup> Las estimaciones internacionales se basan en datos de 2004-2006, lo que dificulta la interpretación, especialmente por los cambios sucedidos en la política pública durante el período 2006-2010 (expansión sala cuna e incorporación de kínder al entorno escolar, y la instalación de Chile Crece Contigo). Estas estimaciones mostraban un gasto total en educación parvularia por estudiante (en US\$ convertidos a PPP) bajo en comparación con países OECD (Education at a Glance:OECD Indicators).

<sup>10</sup> La ley de subvenciones preferenciales de 2008 incorpora a primer nivel de transición, sumándose al segundo nivel reconocido en DFL N°2 de Subvenciones de 1998.

Para el ingreso a salas cunas de JUNJI se postula en períodos establecidos, pero se puede acceder en la medida que existan cupos disponibles. Solo pueden acceder niños y niñas entre 84 días y 1 año 11 meses que cuenten con ficha de protección social y se encuentren en situación de vulnerabilidad. En el caso de jardín los requisitos son similares salvo la edad (contar entre 2 y 4 años). Los servicios que se entregan incluyen alimentación y asistencia social, y son de carácter gratuito. INTEGRRA también oferta servicios para los mismos tramos de edades y tiene como requisito de ingreso la situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Los grupos priorizados por esta fundación son: los hijos e hijas de familias del programa Chile Solidario, niños que viven en hogares de menores o son derivados desde SENAME, hijos de madres del programa Mejorando Empleabilidad de SERNAM, hijos de trabajadoras de INTEGRRA, hijos de madres que trabajan, estudian o buscan empleo, hijos de madres adolescentes y niños que durante el día no cuenta con un adulto que los cuide. El servicio otorgado por INTEGRRA también es gratuito.

La oferta de prestaciones diferenciadas de educación inicial de acuerdo a las características de los niños y niñas ofertadas en el marco de Chile Crece Contigo y que se articulan y coordinan a través de la Red Comunal, incorporan: el acceso gratuito a sala cuna o modalidades equivalentes para población trabajadora, estudiando o buscando trabajo que pertenezcan al 60% más vulnerable de la población nacional; lo mismo sucede para el acceso a jardín infantil en modalidad extendida para similar población; el sistema oferta también acceso (no gratuito, pero preferente) a jardín infantil de jornada parcial o modalidades equivalentes para niños y niñas cuyos cuidadores no trabajan fuera del hogar. Adicionalmente, para complementar la oferta existente, se dispone de instrumentos de apoyo a la gestión local con fondos específicos, uno de los cuales es el FIADI (Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil). Este fondo, al que se postula año a año, permite la generación de modalidades para atender a niños/as con o sin necesidades especiales, que han sido detectadas con rezago o retraso en el desarrollo; estas modalidades incluyen oferta de: servicio itinerante de estimulación, sala de estimulación comunal, programa de atención domiciliaria y ludotecas. Esta oferta contiene elementos de cuidado, estimulación y educación, por lo que debería articularse con los otros servicios. Una primera evaluación de la calidad de la atención ha mostrado

elementos favorables respecto de los efectos en los usuarios (niños/as y familias)<sup>11</sup>, pero también ha evidenciado gran heterogeneidad y problemas en los procesos, uno de éstos, la articulación local con el sector educación.

De este modo, es posible observar la presencia de una buena cantidad de oferta, disparmente distribuida en el país, la que es necesaria de organizar, articular mejor en torno a objetivos concordados para la política pública de primera infancia, como es Chile Crece Contigo.

- c. Otra dimensión importante en este indicador es calidad. Según los expertos consultados para la construcción de este índice, son al menos tres los elementos importantes para definir calidad de la educación preescolar:
- calidad de los docentes y su entrenamiento;
  - contar con un currículum y estándares;
  - asegurar la participación de los padres.

De acuerdo a la evaluación realizada en los 45 países, Chile se ubica en la posición 29 con un 53%, mientras que el mejor país es Finlandia (93,5%) y el peor, India (22,5%). Los indicadores considerados para la evaluación son: la razón alumnos:profesor en las salas; ingresos anuales del profesor; contar con un bases curriculares nacionales que incluyen aspectos de cuidado, educación, necesidades cognitivas y no cognitivas, con mecanismos claros para su seguimiento, y con revisión rutinaria del currículum (actualización); nivel de entrenamiento de los educadores; guías claras para aspectos de seguridad y salud, con mecanismos de seguimiento y con educadores entrenados en aspectos de salud y seguridad; presencia de un sistema de recolección de datos sistemático en los servicios, con buena diseminación pública; contar con iniciativas que permiten a vinculación entre el preescolar y la educación básica (entrenamiento de profesores, currículo, cooperación estructurada); y participación de los padres en los servicios para promover y complementar la educación y el desarrollo de los niños/as.

---

<sup>11</sup> Ministerio de Desarrollo Social (2012). Estudio para el mejoramiento continuo de la calidad de las modalidades de apoyo financiadas por el Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil". Informe Final Ejecutor: Bedregal P, Hernández V, Yeomans H, Bastías G et al. Departamento de Salud Pública UC.

Respecto al primer componente de este indicador (calidad de los docentes y su entrenamiento), en la actualidad Chile ha avanzado hacia la construcción de estándares orientadores para carreras de educación parvularia (MINEDUC, 2012). Estos estándares tienen como propósito establecer “aquello que las educadoras de párvulos deben saber y poder hacer para desempeñarse satisfactoriamente en los diversos roles y escenarios implicados en el ejercicio de su profesión”. Al mismo tiempo, establecen el nivel de profundidad que se espera hayan adquirido dichos conocimientos, habilidades y disposiciones profesionales durante su formación universitaria (pag 7).<sup>12</sup> El documento, organizado en estándares pedagógicos y disciplinares, constituye un avance respecto a la formación en este campo. Un aspecto que no parece estar claro en el documento es la diferenciación de estándares considerando las edades de los niños/as. La pregunta evidente es si será necesario diferenciarlos por edades (tres grupos al menos), y hacerlos más atingentes a la práctica laboral en educación inicial (y no sólo parvularia).

Finalmente, el paso siguiente es la implementación. ¿Serán estos los elementos centrales para incorporar en la acreditación de los centros formadores? Aparentemente no. ¿Se utilizarán para la construcción de la prueba de evaluación de conocimientos de los egresados INICIA? Aparentemente sí. Obviamente, si se crea la Superintendencia de Educación Superior, estos estándares serán de gran utilidad.

Existe una deuda importante en Chile respecto de la calidad de los educadores iniciales en parte relacionada con la gran heterogeneidad de los centros formadores. A modo de ejemplo, a 2012 se ofertaba formación en educación de párvulos en 120 instituciones universitarias e institutos profesionales, siendo institutos 35. Las vacantes disponibles para el primer año eran de 5.545, con un incremento de la matrícula de 24,7% entre 2000 y 2010. De las 120 instituciones, hay 40 que no cuentan con acreditación por parte del Ministerio de Educación. La carrera se imparte en 2 instituciones de manera semi-presencial, vespertina en 33 y en otra modalidad (executive) en dos, siendo en su mayoría diurna. Hay oferta en todas las regiones a excepción de la XI. La carrera tiene una duración de entre 8 y 12 semestres, siendo lo habitual 8.

---

<sup>12</sup> Un aspecto llamativo de este documento, es que se habla siempre en femenino (Educadoras), lo que desde ya impone una mirada de género respecto del ejercicio de la profesión, restringiéndola al género femenino. Algo que es de suyo debatible.

Los ingresos anuales de los educadores de párvulos en promedio al cuarto año de titulación, bordean los \$500 mil en particular si son egresados de universidades, aquellos que egresan de instituto profesionales ganan mensualmente montos similares a los técnicos.; los técnicos asistentes ganan en promedio menos de \$400 mil al mes. Esto contrasta con el ingreso de educadores que egresan de pedagogía con alguna mención cuyos ingresos se sitúan sobre los \$500 mil<sup>13</sup>.

Chile cuenta con bases curriculares de la educación parvularia, aprobadas en Decreto 289 del Ministerio de Educación (2001). Las bases curriculares han constituido un piso mínimo para la práctica en aula y la elaboración de mapas de progreso, con miras a generar sistemas de evaluación de los aprendizajes. Las bases curriculares son un referente, pero de acuerdo a la LGE se estimula la flexibilización curricular. Dado que ya llevamos 11 años desde su promulgación, es fundamental revisarlas para ajustarlas a los nuevos conocimientos que existen en materia educativa. En particular la importancia otorgada a la formación en habilidades no cognoscitivas, y las evidencias respecto del impacto a corto, y mediano plazo de currículos como son Tools of the Minds, Montesory entre otros. Este debate en torno a los elementos centrales, modos y prácticas curriculares es fundamental. El análisis y actualización de las Bases Curriculares no debería examinarse de manera separada al continuo de la educación en general, sino debería enfocarse desde una perspectiva de curso de vida y –siguiendo a National Research Council (2011)- en el logro de habilidades cognitivas (resolución de problemas no rutinarios, pensamiento crítico, sistemas de pensamiento diferentes); habilidades interpersonales (comunicación compleja, sociales, trabajo en equipo, sensibilidad cultural, capacidad de enfrentar la diversidad); y habilidades intrapersonales (auto-gestión, manejo del tiempo, desarrollo personal, auto-regulación, adaptabilidad, funcionamiento ejecutivo).

Esto nos sitúa en una discusión también fundamental, sobre habilidades para qué. En esta línea, al igual que el National Research Council de EEEE, Davies et al (2011) analizaron los motores de cambio que regirán las demandas laborales y sociales en los próximos 20 años, y cuáles son las habilidades requeridas. Los motores de cambio identificados son: el

---

<sup>13</sup> Información disponible en [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl). Ministerio de Educación de Chile.

incremento de la expectativa de vida; el incremento en el acceso hacia sistemas, máquinas y equipos inteligentes que llevan hacia la automatización de la vida cotidiana y del trabajo; masificación de medios computacionales lo que implicará la necesidad de saber interactuar con éstos; el desarrollo de un nuevo lenguaje asociado a los medios computacionales y a la globalización; el desarrollo de superestructuras de colaboración (desde lo micro hasta lo macro, gracias a las nuevas tecnologías y a los medios sociales de comunicación); la globalización de la economía. Para estos autores las habilidades para el desempeño social futuro serán: habilidad de encontrar sentido profunda a lo que se hace y expresa; inteligencia emocional; capacidad de innovar más allá de la regla; capacidad de desempeñarse en diferentes contextos culturales; habilidades para trasladar datos hacia conceptos y comprenderlos; utilizar crítica y adecuadamente los medios de comunicación social; capacidad de comprender conceptos de múltiples disciplinas; habilidad para representar y desarrollar tareas y trabajar para su logro; habilidad para discriminar y filtrar información; habilidad para el trabajo colaborativo virtual. ¿Qué pensamos al respecto en Chile? ¿Cómo proyectamos la vida social y las habilidades requeridas para dentro de 10 años?

Otro punto central para la calidad es contar con mecanismos claros para el seguimiento de los aprendizajes y de revisión de logros de la educación parvularia. En Chile no existe un mecanismo único de evaluación ni un sistema integrado de evaluación de la educación preescolar de alcance nacional (público y privado). En el sector público (JUNJI e INTEGRA) cada institución cuenta con su propio sistema de evaluación de aprendizajes: JUNJI utiliza el IEPA e INTEGRA el PLAEP-R (2009). Los establecimientos particulares no cuentan con evaluaciones sistemáticas, salvo excepciones no documentadas. INTEGRA se encuentra realizando un estudio longitudinal de impacto y evaluación social a través del seguimiento de una muestra de 3 mil niños/as desde su ingreso a sala cuna (2009) hasta su egreso en 4° básico en 2016. JUNJI cuenta con un estudio sobre la efectividad de la sala cuna (midiendo el efecto a niños en sala cuna mayor), el que es parte de un estudio longitudinal similar al planteado por INTEGRA, con niños/as que ingresan al nivel sala cuna menor el 2007. El MINEDUC sentó durante este año (2012), las bases para realizar una evaluación sobre la educación parvularia.

En síntesis, desconocemos en profundidad los resultados en términos de aprendizajes y desarrollo, de la educación parvularia como un sistema integrado de proveedores de servicios. La actual implementación del SIMCE de segundo básico, proveerá de información más cercana sobre el desempeño de aquellos niños y niñas que hayan asistido a educación preescolar respecto de aquellos que no asistieron. La pregunta a debatir en este contexto, es si es necesario contar con un sistema de evaluación de todo este nivel educativo, de manera periódica, para toda la población (tipo SIMCE) o mediante muestras lo suficientemente potentes y representativas, y cuales son los instrumentos más apropiados para identificar los avances en esta materia e identificar brechas de desigualdades. Como señalara Bedregal, Gallegos, Ziliani, Stekel y Lagos (2009), parece pertinente contar con un conjunto de mediciones que permita identificar resultados, relacionarlos con modelos y requerimientos de práctica docente, vincularlos con los contextos más amplios, de manera de identificar ámbitos de mejora. Para esto, es necesario en primer lugar discutir y pilotar los instrumentos que permitan dar cuenta de mejor manera de los logros de los niños/as tanto en aprendizaje como desarrollo, para los diversos subniveles de la educación parvularia, que identifique de qué manera contribuye la educación en favorecer trayectorias saludables de desarrollo. Para este último punto, un elemento central sobre el cual no ha habido avances documentados es sobre la validación de los mapas de progreso en la población correspondiente de todo el espectro social (Seguel, 2007). Este trabajo, fruto del consenso de expertos chilenos, quedó suspendido, y es un insumo fundamental para la revisión de los instrumentos de medición a utilizar. Lo que es claro, es que la identificación de logros, no puede estar descontextualizada de las variables sociodemográficas y familiares de los niños/as, como tampoco del ambiente de aprendizaje en aula. De este modo, los resultados e impacto de este nivel educativo, y de cada subnivel se vinculan con la calidad de estructuras y procesos.

En esa línea, JUNJI e INTEGRAL cuentan con sistemas de aseguramiento de la calidad (en el caso de INTEGRAL asociado a incentivos), a través de los cuales se revisa la ejecución y logro de objetivos, y permite establecer áreas de capacitación para las personas que trabajan en éstas. Entre los elementos de calidad se incorpora aspectos de bienestar del niño/a, perfilados en ambas instituciones, mientras que los aspectos de seguridad no están explicitados.

La vinculación entre el sistema de educación parvularia y básica se encuentra regulada por la resolución exenta n° 011636 (2004) que señala criterios técnicos para la articulación curricular entre los niveles. No se encuentra disponible una evaluación que dé cuenta del cumplimiento de estos criterios. Este punto es clave en términos de calidad (Peters, 2010); de la investigación se sabe que una transición inapropiada altera las trayectorias de aprendizaje en los niños. En Chile es posible identificar dos transiciones: por una parte desde las modalidades de atención a menores de 4 años hacia los establecimientos educacionales (escuelas), y desde el término la educación parvularia (kínder) hacia la educación básica. Estos puntos no están recogidos en la resolución, que en sus contenidos se encuentra obsoleta respecto de los cambios en la institucionalidad. Guías para ambas transiciones no se encuentran disponibles.

Finalmente el componente de participación de los padres, es un aspecto central en la evaluación de la calidad. La evaluación de este componente no existe como tal para Chile ni al interior de las organizaciones como JUNJI e INTEGRA. Ambas mencionan su importancia, y en particular en el caso de INTEGRA se delinear con claridad cinco ejes de trabajo: desarrollo de roles parentales, desarrollo de una comunidad educativa, articulación de redes comunitarias, formación continua y gestión integral de conocimientos. En el caso de JUNJI se menciona entre las áreas del modelo de gestión de calidad la participación y compromiso de la familia y la comunidad, pero no se cuenta con un documento integrado que analice los logros en esta área. Para ambas instituciones existe evaluación de la satisfacción de la familia, siendo en general bastante alta.

### **Puntualizando propuesta de política**

Los ámbitos de las propuestas de políticas públicas se sitúan en los ámbitos discutidos:

- a) Institucionalidad.
- b) Disponibilidad u oferta, y estructuración de ésta.
- c) Capacidad de pago y financiamiento.
- d) Calidad de la educación inicial.

Estos cuatro ámbitos se vinculan estrechamente unos a otros, por lo que se puntualizan algunas propuestas de política teniendo en consideración este hecho.

Desde la perspectiva institucional es fundamental: la articulación de una política global de infancia y en paralelo, la generación de una organización (estructura funcional) acorde a ésta. Así es necesario:

- 1) La articulación de la política de educación parvularia en torno a una política global de educación inicial y ésta en el Sistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo. Los instrumentos básicos desde el punto de vista de la actual legislación se encuentran en modificaciones menores a la LGE (reconocer la educación inicial), modificación de Bases Curriculares en esa línea; y normas de funcionamiento vinculada con la Ley del Sistema Protección Social, que identifique normativamente un sistema de funcionamiento que de cuenta (y no quede al arbitrio) mediante un directorio.
- 2) Generación de una institucionalidad de primera infancia, como organización funcional (más que estamentaria), que implique un directorio de ministros con políticas, objetivos y metas conjuntas que de cuenta y fortalezca el Sistema de Protección Social, cuya presidencia sea movable.
- 3) Separación de funciones de la institucionalidad educación parvularia, sin esta separación es muy difícil avanzar en una articulación de un sistema y una política de primera infancia. Esto implica modificar la Ley y normativa que rige el funcionamiento de JUNJI, otorgándole sólo el rol de proveedor público de servicios (similar a Integra), y trasladando todo el rol fiscalizador y evaluador a la Agencia de Acreditación de la Calidad de la Educación. Integra debería mantenerse como una entidad privada sin fines de lucro, con apoyo del Estado, proveedora de servicios. Se incluyen como proveedores a aquellas entidades privadas con fines de lucro, en sistemas de redes o bien individuales, pero con criterios mínimos de entrada al sistema estrictos y supervisados.
- 4) La agencia de acreditación de la calidad de la educación tendría que ser la entidad responsable de velar por la calidad de la educación inicial (parvularia) y por identificar los criterios mínimos para el ingreso de proveedores al sistema educativo preescolar. Para esto

es fundamental incluir a este nivel entre sus áreas de influencia, con un departamento o unidad técnica especializada, y con un directorio que incorpore a personeros de las entidades, del mundo privado y expertos. Esta agencia podría contar con el apoyo de entidades internacionales para temas específicos. La agencia debería velar por el cumplimiento de estándares de calidad (visados por el Ministerio de Educación): en aspectos estructurales básicos (acreditación capacidades básicas de funcionamiento), fiscalización proveedores y adicionalmente la evaluación. Esto implica el diseño de un sistema de información implementado de manera gradual que de cuenta de manera transparente de requisitos y cumplimiento de éstos. El Ministerio de Educación debería mantener su papel de rectoría generando los lineamientos políticos, objetivos y metas en su área, estándares de operación para los establecimientos y para los educadores. Debería participar más activamente de la política integral de primera infancia.

- 5) El financiamiento público de la oferta disponible de modalidades de cuidado y de educación parvularia debería mantenerse siguiendo la lógica de la situación laboral familiar y su nivel de vulnerabilidad socioeconómica. De este modo (tabla 5), uno de los aspectos centrales a implementarse relaciona con la modificación o sustitución del artículo 203 del código del trabajo, en particular la identificación del mejor esquema de financiamiento que favorezca el empleo femenino y garantice la calidad de la oferta, yv la no discriminación por el número de mujeres en la empresa. Una propuesta interesante que surgió al interior de la Comisión Asesora Presidencial “Mujer, Trabajo y Maternidad” (2010) fue el considerar un financiamiento tripartito, que implica contribuciones del Estado, de las empresas y de aquellas familias con capacidad de pago. Comunidad Mujer promueve la creación de un fondo solidario con igual lógica, pero que además sea extensible a los niños en jardín infantil (2 y 4 años). Estas modificaciones requieren de una discusión y consenso, teniendo claro la disponibilidad de la oferta y las necesidades de familias y comunidades.
- 6) El monitoreo respecto de la inversión y gasto en primera infancia (de manera integrada) y por sector, debería estar mejor especificado y disponible. Esto implica un esfuerzo en particular para las instituciones prestadoras de servicios, de organizar, supervisar y

comunicar apropiadamente el gasto. Este aspecto, con la separación de funciones de JUNJI debería ser más fácil de conocer.

- 7) Desarrollo de la oferta pública y privada con o sin fines de lucro en modalidades atingentes a las necesidades de las familias con niños/as menores de 1 año; y con niños/as entre 1 y 2 años. Esto incluiría salas cunas, pero también modalidades de apoyo al desarrollo diversas, con criterios de calidad mínima para su ingreso al sistema de provisión.
- 8) Desarrollo de oferta pública y privada con o sin fines de lucro para el grupo de 2 a 4 años en jardines infantiles; con universalización gradual.
- 9) Desarrollo de oferta pública y privada con o sin fines de lucro para prekínder y kínder de carácter universal.
- 10) Revisión por parte del Ministerio de Educación, en conjunto con otras reparticiones del Estado, de los estándares mínimos de operación que permitan el ingreso a formar parte de la oferta tanto pública como privada. Adicionalmente generación de un sistema de implementación gradual de estándares (exigencia de creciente calidad) y de fiscalización del cumplimiento. Levantamiento del presupuesto necesario para su operación. El MINEDUC en su rol rector, en conjunto con la institucionalidad de primera infancia (directorío de ministros), debería velar por que la oferta pública y privada para los sectores más vulnerables se encuentre disponible a lo largo y ancho de todo el país, de manera de garantizar el acceso.
- 11) Generación sistema común de mejoramiento continuo de la calidad de la oferta de educación parvularia y otras modalidades, que implique estándares de calidad para cada tipo de oferta (estructura, procesos y resultados de las acciones). Esto implicará un esfuerzo en aunar criterios comunes entre las entidades rectoras (ministerios salud, educación, de desarrollo social, del trabajo), para también unificar criterios con entidades proveedoras de servicios. Esto con miras a que cada institución pueda a su vez generar sus propios esquemas de mejoramiento continuo de la calidad, pero que garantice un mínimo común.

- 12) Generación de un sistema de evaluación de los aprendizajes, vinculado con el punto 11, que permita dar cuenta de los logros generales del nivel de educación parvularia. Para esto se requiere de un trabajo coordinado de la institucionalidad que este a cargo de la calidad del sistema, de modo que elabore estándares, y revise mapas de progreso, los valide, identifique instrumentos de medición, estrategias de medición y progresión de la medición. Esto implica estar dispuestos a generar los mecanismos de apoyo para establecer mejoras del sistema en su conjunto.
- 13) Revisión de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, y generación por Ley de la obligatoriedad de su revisión al menos cada 10 años. Este aspecto es clave para actualizar conocimiento y adecuación al contexto.
- 14) Generación de normas, su implementación progresiva que faciliten las transiciones de los niños/as en el sistema: desde las modalidades en menores de 2 años hacia los jardines; desde los jardines hacia los colegios (prekínder) y de la educación parvularia hacia la educación básica.
- 15) Implementación, previa discusión de los estándares orientadores de la educación parvularia, y mantención de políticas de incentivos para atraer a buenos candidatos y retener a buenos profesionales. Esto implica generar un sistema de gestión de personas desde el nivel central (mineduc, minsal, mintra). Revisar la pertinencia de que la carrera de educación de párvulos sea dictada por entidades de carácter técnico. Generar estándares de acreditación de las carreras vinculadas con la educación inicial de dificultad creciente. Revisar en la práctica las habilidades para el trabajo en las diversas ofertas de servicios. Generar sistemas de capacitación continua con incentivos asociados, que vele por la calidad, en particular para aquellos profesionales y técnicos que trabajan en entidades financiadas por el Estado. Elaborar estándares orientadores de la educación para técnicos, y distinguir competencias entre ambos tipos de recursos humanos: profesionales (educadoras) y técnicos o auxiliares de párvulos. Este aspecto no está claramente diferenciado ni se identifican áreas de superposición práctica. Esto atenta contra los desarrollos profesionales de las educadoras de párvulos. ¿Qué rol debe desempeñar las profesionales universitarias y aquellas de nivel técnico? ¿Cuál es la diferencia? ¿En qué se

refleja las diferencias en el quehacer? ¿Cuáles son los trayectos de desarrollo laboral para ambos grupos?

- 16) Una mención especial con relación a toda la política de primera infancia, y en particular a la de educación inicial tiene que ver con el concepto de inclusión. Si inclusión significa derribar barreras para el acceso a servicios acordes a las necesidades de las personas, si inclusión educativa implica posibilitar el que todos los estudiantes puedan participar de lleno en la vida y el trabajo dentro de las comunidades educativas, esto implica, a decir de UNESCO, un enfoque de educación (y en lo macro, un enfoque de políticas) que va más allá de un conjunto de técnicas particulares. Implica generar espacios que posibiliten el desarrollo de cada niño/a independiente de las dificultades o discapacidades o diferencias que tenga. Implica generar experiencias de calidad, apropiadas a cada uno, pues es un derecho. En este sentido, desde la política de primera infancia es necesario acordar una definición común, que permita operacionalizar la política<sup>14</sup>. Desde una mirada de Sistema de Infancia, la inclusión no es sólo educativa sino social. Esto implica generar en cada área de la política (sectorial e intersectorial) los elementos que garanticen de manera estructurada, reglamentada (normada) y financiada que esto se posibilite o que se camine en esa dirección. Esto implica una planificación centrada en el niño/a sus familias y sus necesidades, y aquellas del colectivo (comunidad) a la que pertenece.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo para el CSIE la educación inclusiva es el aprendizaje de todos (niños y jóvenes de diversas capacidades) en conjunto en las diversas instituciones educativas con un área de soporte apropiada. Para UNESCO es “una aproximación al desarrollo a partir de la búsqueda de atender las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos con especial énfasis en aquellos que son vulnerables a la marginalización y exclusión. Dyson distingue cuatro variedades de inclusión: como ubicación (contar con escuelas o establecimientos para que todos reciban educación por ejemplo); como derecho educativo para todos independiente del lugar (como permitir que los establecimientos o redes sirvan a todos); como participación (como garantizar que los alumnos participen); como inclusión social (acceso a conocimientos, técnicas y habilidades que les permitan transformar sus comunidades)

## Referencias

Anderson J (2011). Assessing 21st century skills: Summary of a workshop. National Academy of Sciences. Disponible en: [www.nap.edu](http://www.nap.edu)

Baker-Henningham H & Lopez Boo F (2010). Early childhood stimulation interventions in developing countries: A comprehensive literatura review. Banco Interamericano del Desarrollo.

Bedregal P, Gallegos F, Ziliani ME, Stekel Y y Lagos F (2009) Calidad de los aprendizajes en educación parvularia: aportes en definición, medición e institucionalidad . En Propuestas para Chile Camino al Bicentenario. Capítulo VIII. Disponible en <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicaciones/>

Bedregal P y Pardo M (2004) Desarrollo infantil temprano y derechos del niño. Serie Reflexiones: Infancia y Adolescencia N°1. Santiago-Chile: UNICEF

BedregalP, Shand B, Santos M et al (2011) Aportes de l epigenética en la comprensión del desarrollo humano. Revista Médica de Chile 138, 366-372.

Bedregal P, Hernández V, et al (2012) Desigualdades en desarrollo infantil temprano entre prestadores públicos y privados de salud y factores asociados en Chile. Presentación Congreso Internacional ALAPE 2012.

Brofenbrenner U (1979) The ecology of human development. Cambridge, MA: Harvard University Press

Cunha F & Heckman J (2007) The technology of skill formation. American Economic Review 97, 31-47.

Davies A, Fidler D & Gorbis M (2011) Future work skills 2020. Institute for the Future for University of Phoenix Research Institue. Palo Alto, California.

D'Onise K, McDermott RA & Lynch JW (2010). Does attendance at preschool affect adult health? A systematic review. Public Health 124, 500-511.

Drake A & Lincoln L (2009) Intergenerational transmission of programmed effects: public health consequences. Trends in Endocrinology and Metabolism 21, 206-213.

Berger A (2011) Self-regualtion. Brain, cognition and development. Washington DC: American Psychological Association.

Council of Australian Governments' National Early Childhood Strategy (2010). Engaging families in the early childhood development story.

Cunha F, Heckman J & Schennach (2010) Estimating the techonolgy of cognitive and noncognitive skill formation. Econometrica 78, 883-931.

Engle P, Grantham-Mc Gregor S, Black S et al (2007) How to avoid the loss of potencial in over 200 million young children in the developing word. Child Health and Education 1, 58-72

FLACSO-Argentina , CRED-PRO, UNICEF et al (2009) Derechos de la niñez y los servicios de salud. Manual de formación de formadores para el equipo de salud. Buenos Aires-Argentina: Editorial de La Plata

Grantham-McGregor S, Cheung Y, Cueto S et al (2007) Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries. The Lancet 369, 60-70

Heckman J(2006) Skill formation and the economics of investing in disadvantage children. Science 30, 1900-1902.

Heckman J & Masterov D, (2007) The productivity argument for investing in young children. Review of Agricultural Economics 29, 446-493

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y adolescente-OEA (2007). Políticas Públicas y Derechos Humanos del Niño. Observaciones Generales. Comité de los Derechos del Niño. Montevideo-Uruguay: OEA.

Landers C, Merecer R, Molina H y Young E (2006) Desarrollo integral en la infancia. Una prioridad para la salud. Manual de Desarrollo Temprano para Profesionales de la Salud. Chile: Jemba SA.

Leroy JL, Gadsden P & Guijarro M (2011). The impact of daycare programs on child health, nutrition and developmet in developing countries: a systematic review. The International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Disponible en: [www.3ieimpact.org](http://www.3ieimpact.org)

Ley General de Educación de Chile (2009)Boletín N° 4970-04.

Manning M, Ross H & Christine S (2010) A meta-analysis of the effects of early developmental prevention programs in at-risk populations on non-health outcomes in adolescence. Children and Youth Services Review 32, 506-519.

Maulik PK & Darmstadt GL (2009). Community-based interventions to optimize early childhood development in low resource settings. J.Perinatol 29, 531-542

Ministerio de Educación. División de Educación General. Unidad de Educación Parvularia (2001). La Educación Parvularia en Chile. Santiago-Chile: Andros.

Ministerio de Educación (2012). Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. Estándares orientadores para carreras de educación parvularia. Santiago: Lom ediciones.

Nores M & Barnett WS (2010) Benefits of early childhood interventions across the world: (Under) Investing in the very young. Economics of Education Review 29, 271-282.

OCDE (2009). La comprensión del cerebro. El nacimiento de una ciencia de aprendizaje. Santiago-Chile: Ediciones UCSH

Pacheco P, Elacqua G, Brunner J et al (2005). Educación preescolar estrategia bicentenario.  
Peters (2010) Literature review: transition from early childhood education to school. Ministry of Education, New Zealand. Disponible en [www.educationcounts.govt.nz](http://www.educationcounts.govt.nz)

Proyecto Simoncito: educación inicial de calidad política de atención integral para los niños y niñas entre cero y seis años (2007). Educere [online]. 11, 156-167.

Seguel, X. (2007) "Estándares de Desarrollo y Aprendizaje Temprano". Serie: Reflexiones Infancia y Adolescencia, N° 8, UNICEF.

SERNAM (2011). Informe comisión asesora presidencial "Mujer, trabajo y maternidad". Santiago: Maval impresiones.

Shonkoff JP & Phillips DA (eds) (2000) From neurons to neighborhoods : The science of early child development. Washington DC: National Academy Press.

Shonkoff J, Boyce T & McEwe (2009) Neuroscience, molecular biology and the childhood roots of health disparities: building a new framework for health promotion and disease prevention.

Tokman A (2010). Radiografía de la educación parvularia chilena: desafíos y propuestas.