

Propuestas
de
políticas
para
Educación
Inicial

11 de julio

2013

Este documento ha sido producido colaborativamente por distintos profesionales ligados a la investigación, la formación de profesores y las políticas de Educación Inicial en el país. En él se resumen evidencias que ofrece la investigación y la experiencia comparada y, en relación a estas fuentes, se hacen propuestas de políticas de mejoramiento de este nivel educativo.

Alejandra Cortázar
Ernesto Treviño
Soledad Concha
Mercedes
Rivadeneira
Mariana Aylwin
Malva Villalón

Primer infancia: las bases para un sociedad sana y próspera

El desarrollo infantil temprano contribuye a las bases para una sociedad sana y próspera. Invertir tempranamente en la vida de los niños rinde los máximos beneficios a la sociedad. Un ejemplo clásico de impacto de un programa de intervención temprana es el *Perry Preschool Project* – con un seguimiento longitudinal de cuarenta años: tasas de entre 45% y 65% más altas de graduación en la escuela secundaria, así como tasas entre 32% y 48% más bajas de arresto como consecuencia de delitos violentos en los participantes del programa, en comparación con un grupo control seleccionado en forma aleatoria (Schweinhart, 2005). Un estudio longitudinal de Chicago encontró que cada dólar que se invierte en educación parvularia de calidad trae un beneficio de hasta once dólares más adelante en mayores ingresos de los participantes y menores costos del sistema penal (Reynolds, Temple, White, Suh-Ruu, & Robertson, 2011).

La revista inglesa prestigiosa *The Economist* realizó un estudio comparado de acceso, servicios y calidad de la educación parvularia en distintos países, y Chile salió 29 en el ranking de los 45 países, mejor que países desarrollados como Estados Unidos (Economist Intelligence Unit, 2012). La educación parvularia pública en Chile tiene impacto a largo plazo en el rendimiento académico de los niños y niñas en la prueba Simce en cuarto básico en matemáticas, lectura, y ciencias sociales (Cortázar, 2011). Estas estimaciones muestran que asistir a la educación parvularia pública, versus no asistir a ningún programa de educación parvularia, se asocia positivamente con logros académicos en las tres pruebas Simce de cuarto básico: matemáticas (12,8 puntos), lectura (10,7 puntos) y ciencias sociales (9,4 puntos).

Sin embargo, la educación inicial es reciente en Chile, especialmente en los sectores más vulnerables. De hecho, de las familias que no mandan a sus hijos o hijas a la educación parvularia, un 87% no los mandan porque no lo encuentran necesario o sienten que está mejor cuidado en la casa. Hasta mediados de la década del 90, la mayoría de las escuelas públicas, que concentran la mayor parte de los estudiantes en situación de pobreza, sólo entregaban educación desde el primer nivel de enseñanza básica. El año 2002 se establecieron por primera vez las bases curriculares para la educación inicial. El año 2006 la cobertura en prekinder era de 33% y la de kinder de 76% y se ha expandido rápidamente. El año 2011 llegó a 75% en prekinder y 94% en kinder, lo que significa una tasa de cobertura fue del 83% para niños de 4 y 5 años y un 43% de 0 a 5 (CASEN 2011), aumentando en 10% en 3 años. La administración actual se ha comprometido con una cobertura universal al 2014, elevando la matrícula en 25 mil niños del 60% más vulnerable.

La expansión de la educación parvularia ha traído consigo una expansión de la formación de educadoras/es para este nivel. El año 2000 había 57 carreras de educación de párvulos; el año 2011 ésta se habían elevado a 159 y la matrícula aumentó en un 85%. De las carreras existentes, casi un tercio no son

universitarias. Los puntajes de acceso son bajos o no son requeridos (Mizala, 2011). Un estudio del año 2007 demuestra que el 30% de los estudiantes de esa carrera en las universidades estatales, provenían del 1º y 2º quintil de ingresos. De las 10 carreras universitarias con menores remuneraciones al quinto año de ejercicio de la profesión, las/os educadores de párvulos son las que tienen peores remuneraciones (Ministerio de Educación, 2013).

El sistema de financiamiento de la educación parvularia en Chile es complejo; cada una de las instituciones que imparte educación para niños entre cero y seis años tiene modalidades distintas de recibir recursos, tanto públicos como privados, y recibe diferentes montos por niños de igual nivel socioeconómico. Sólo desde el año 2007 existe una subvención universal para los niños/as de 4 años y hay una propuesta reciente de que haya una subvención para niños de tres años. El año 2013 la subvención para prekinder y kinder aumentó en un 20%. Recientemente el Presidente de la República anunció la obligatoriedad para kinder.

Todavía faltan esfuerzos importantes en acceso y calidad en la educación parvularia y una mayor conciencia de parte de la sociedad de su importancia. Entre ellos, destacan:

- **FINANCIAMIENTO:** Entregar una subvención homogénea, independientemente del tipo de institución que la provee o supervise.
- **DOCENTES:** Incorporar educadoras de párvulos a reformas a la carrera docente. Reformar los sistemas de acreditación para carreras profesionales, utilizando los Estándares orientadores para carreras de Educación Parvularia. Se debería potenciar un examen de ingreso al ejercicio en sala de educadoras de párvulos y de técnicos.
- **COBERTURA CON CALIDAD:** Asegurar acceso universal a la demanda por educación inicial, desde sala cuna hasta pre-kínder (nivel de transición 1), en particular para madres trabajadoras. Se debería contemplar la dotación suficiente de adultos por niño en sala para garantizar un nivel mínimo de calidad y asegurar un impacto positivo en los niños y niñas.
- **FAMILIA:** Desarrollar una política nacional de trabajo con familia que fomente la entrega de información sobre cómo elegir un centro de educación parvularia de calidad, la creación de centros de padres en los programas, así como también programas que fomenten la participación activa de la familia en los centros educacionales. Es importante que los apoderados sientan que sus voces son escuchadas como los primeros educadores de sus hijos.

- **INSTITUCIONALIDAD:** Exigir estándares mínimos de calidad para la apertura de cualquier establecimiento que imparta educación parvularia. Establecer un sistema nacional de evaluación de calidad de los establecimientos que imparten educación parvularia.

1. Calidad:

1.1 Interacciones de aula, formación docente y coeficiente técnico

Según los estudios de Pianta y sus colaboradores (Stuhlman & Pianta, 2009), las interacciones de calidad entre adultos y niños al interior del aula, tienen un efecto clave en la promoción del desarrollo cognitivo, lingüístico y socioemocional, en especial para niños y niñas de niveles socioeconómicos bajos. Se sabe que estas interacciones de calidad están asociadas con conocimientos técnicos por parte de los profesionales a cargo de la enseñanza (OCDE, 2012) y con menos niños y niñas por adulto en la sala (NIEER, 2006).

En atención a lo anterior, se hacen las siguientes propuestas:

- a) Garantizar un/a educador/a de párvulos por sala, en cada nivel de Educación Inicial. Respecto del coeficiente técnico adulto a niño, se sugiere cumplir los mínimos de: Sala cuna 1 es a 6, Nivel medio 1 es a 8, Pre kínder y kínder, 1 es a 12.
- b) Diseñar sistemas de acreditación para carreras profesionales y técnicas que consideren la calidad de la enseñanza impartida y los Estándares orientadores para carreras de Educación Parvularia. Se debería potenciar un examen de ingreso al inicio del ingreso al ejercicio en sala de educadoras de párvulos y de técnicos.
- c) Promover la creación de programas de formación para formadores de educadores/as de párvulos.
- d) Respecto de la formación en servicio, se propone una política de carrera docente que involucre ascenso en el sueldo en relación con hitos de aprendizaje, evaluación y perfeccionamiento.

1.2 Relación entre el centro y la familia

Resulta fundamental el componente parental en los servicios y programas de primera infancia. La evidencia muestra que el involucramiento de los padres en dichos servicios puede aumentar los logros de los niños y niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia (Block et al, 2005).

Los países que tienen un buen desempeño en programas de primera infancia reconocen que se debe realizar una importante labor con las familias y, en particular con los padres, entregándoles apoyo respecto de habilidades de crianza. Es prioritario tener conciencia de que los padres son los primeros y principales educadores de sus hijos/as (OECD, 2012).

En atención a lo anterior, se hacen las siguientes propuestas:

- a) Desarrollar una política nacional de trabajo con familia que fomente la entrega de información sobre cómo elegir un centro de educación

parvularia de calidad, la creación de centros de padres en los programas, así como también programas que fomenten la participación activa de la familia en los centros educacionales. Es importante que los apoderados sientan que sus voces son escuchadas como los primeros educadores de sus hijos.

- b) Ofrecer formación de postgrado para directores de instituciones de Educación Inicial en temáticas de trabajo con familia y redes.

1.3 Cobertura

Las políticas de cobertura de educación y cuidados de la primera infancia cumplen con dos objetivos complementarios. El primero de ellos consiste en proveer servicios educativos de calidad a los niños y niñas de Chile, que apoyen el desarrollo integral y generen mayor equidad de oportunidades en el largo plazo. La investigación muestra que el acceso a educación inicial de calidad, a partir de los 3 años de vida, puede hacer una diferencia significativa en las oportunidades de las personas a lo largo de la vida (Heckman, 2006). El segundo objetivo de la cobertura es el de ofrecer espacios seguros y propicios para el desarrollo infantil a jefas de hogar y madres trabajadoras. Ellas requieren estos servicios para desempeñarse en el mercado laboral y generar ingresos para mantener a la familia, teniendo la seguridad de que sus hijos están recibiendo servicios educativos de calidad que apoyarán su desarrollo.

Considerando lo anterior, las políticas de cobertura de la educación inicial deberían cumplir con los siguientes lineamientos:

- a) Asegurar acceso universal a la demanda por educación inicial, desde sala cuna hasta pre-kínder (nivel de transición 1), en particular para madres trabajadoras. Este beneficio permitiría generar heterogeneidad social en los jardines infantiles, facilitando el efecto par.
- b) Promover que los padres envíen a los niños al jardín desde los 3 años, mediante la provisión de servicios públicos de calidad, con infraestructura segura, alimentación y calefacción, y generación de campañas públicas.
- c) Establecer una política de transición desde la educación de párvulos hacia la educación básica, considerando desde el pre-kínder (nivel de transición 1) hasta el primer ciclo básico (que llega hasta 2º básico) como una sola ruta de desarrollo infantil.
- d) Ofrecer programas de apoyo a familias cuyos niños menores de 3 años no asisten a una institución de educación inicial, los que pudieran incluir talleres de promoción del desarrollo infantil, materiales para padres, campañas en espacios públicos y medios de comunicación.

1.4 Financiamiento

El sistema de financiamiento público de la Educación Parvularia es clave para asegurar la sustentabilidad y calidad de los servicios que se entregan. Por ejemplo, y según el estándar de la OCDE, es necesario un financiamiento que asegure una educadora de párvulos por sala, coeficientes técnicos máximos de 10 niños por adulto en sala, y un espacio de 2 metros cuadrados de espacio por niño. Es clave, en este sentido, no solo el monto de la subvención, sino también su uso. Según la evidencia disponible (OCDE, 2006), la subvención debería destinarse, en primer lugar, a cumplir con los estándares de calidad de infraestructura, seguridad, materiales, y remuneraciones. En segundo lugar, esta tiene un destino más flexible en función de los propósitos del proyecto educativo.

En atención a lo anterior, se hacen las siguientes propuestas:

- a) Duplicar la subvención actual, para que llegue a 150 mil pesos por niño.
- b) Permitir la acumulación de excedentes entre distintos periodos fiscales, exigiendo que una parte de los excedentes se resguarden para el eventual pago de indemnizaciones por despido.
- c) Pagar la subvención en dos partes: 80% en función de la capacidad de atención del jardín y el 20% restante de manera incremental en función de que se puedan llenar todas las vacantes disponibles. Los jardines que utilicen menos del 70% de su capacidad de atención estarán sujetos a prueba por dos años y, de no llegar al 80%, podrían cerrarse o bien re-clasificar su capacidad de atención.
- d) Entregar una subvención homogénea, independientemente del tipo de institución que la provee o supervise.

1.5 Institucionalidad

Para asegurar que se logren los objetivos ligados a cobertura y calidad es fundamental contar con una institucionalidad clara y definida. A nivel internacional se asocia con calidad sistemas de educación inicial en los que la provisión, la regulación y la supervisión de programas y servicios está alineada (Early Childhood System Working Group, 20011).

Considerando lo anterior, se hacen las siguientes propuestas:

- a) Crear una institucionalidad estable que fije lineamientos, coordine y centralice los distintos proveedores de Educación Inicial.
- b) Regular los requisitos mínimos para abrir un centro de Educación Parvularia, para jardines públicos y privados, estableciendo mínimos nacionales.
- c) Elaborar procedimientos para que el sistema de aseguramiento de la calidad pueda recoger evidencias y contribuir a mejorar la oferta de Educación Inicial, considerando instituciones públicas y privadas.

- d) Explorar un sistema nacional de evaluación que tenga el potencial de contribuir, a través de la retroalimentación a las educadoras, a mejorar la enseñanza en aula.

Referencias bibliográficas

Blok, H., Fukkink, R.G., Gebhardt, E.C., & Leseman, P.P.M. (2005). The relevance of delivery mode and other program characteristics for the effectiveness of early childhood intervention, *International Journal of Behavioral Development*, 29 (1), 35-47.

Early Childhood Systems Working Group (2011) Updating The "Ovals": A Guide To Our Rationale. http://Www.Buildinitiative.Org/Portals/0/Uploads/Documents/Updating_The_Ovals_Guide_To_Rationale.Pdf

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. Retrieved from http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf

Ministerio de Educación (2013). Estadísticas por carrera. www.mifuturo.cl.

Mizala, A. (2011). Determinantes de la elección y deserción en la carrera de pedagogía. FONIDE, Ministerio de Chile, Santiago. Bajado el 11 de julio. <http://www.comunidadescolar.cl/documentacion/FONIDE/Informe%20Final-Alejandra%20Mizala-UdeChile-F511059.pdf>

NIEER (2006), "Increasing the Effectiveness of Preschool Programmes", Policy Brief, NIEER, New Jersey.

OECD (2006). Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, OECD, Paris.

OECD (2012). Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care, OECD, Paris.

Reynolds, A.J., Temple, J.A., White, B.A.B., Ou, S., & D.L. Robertson (2011). Age 26 Cost-Benefit Analysis of the Child-Parent Center Early Education Program. *Child Development*, 82 (1): 379.

Stuhlman, M., & Pianta, R. (2009). Profiles of educational quality in first grade. *The elementary school journal*, 109(4).