



# Por una educación inicial de calidad para los niños y niñas de Chile

---

## ***Desafíos y propuestas para políticas públicas en la primera infancia***

Las oportunidades para el futuro se siembran en la primera infancia. Este documento contiene los principales desafíos y propuestas para fortalecer la educación inicial y es el resultado del primer seminario “Desafíos para una educación Inicial de Calidad” del ciclo de seminarios sobre primera infancia, organizado por el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile y el Departamento de Salud Pública de la Universidad Católica.

## Introducción

La educación parvularia en Chile se define como “el nivel educativo que atiende integralmente a niños desde su nacimiento (84 días) hasta su ingreso a la educación básica. Su propósito es 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”<sup>1</sup>.

En las dos últimas décadas, la educación parvularia ha adquirido gran relieve dentro de la agenda de políticas públicas, como se observa, por ejemplo, en el establecimiento de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia el año 2001, en el aumento del gasto público asignado a este nivel, y en la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia en 2014.

No obstante, la educación parvularia en Chile adolece de importantes problemas de calidad y equidad en su interior, asociados a factores como el aseguramiento de la calidad del sistema, el financiamiento del nivel y la formación de las educadoras de párvulos. La evidencia internacional sostiene que es en este periodo en donde las oportunidades para el futuro se construyen. La revista científica *The Lancet*, en su último reporte sobre desarrollo en Primera Infancia en Chile para América Latina –lanzado a fines del año pasado- ratifica la evidencia que se acumula sobre las oportunidades que tienen los/as niños/as no solo para el desarrollo de la infancia, sino también para toda la vida juvenil y adulta. Es decir, la evidencia demuestra que las oportunidades para el futuro se siembran en este periodo. En este sentido, **la inversión en la primera infancia es la política pública más rentable desde una perspectiva del desarrollo presente y futuro de los niños**, posibilitando el desarrollo de todo su potencial, como también de enormes beneficios para toda la sociedad.

Por eso, el primero de un ciclo de seminarios organizado por el **Centro de Investigación Avanzada en Educación de la U. de Chile** y el **Departamento de Salud Pública**<sup>2</sup> busca generar una discusión abierta sobre las políticas públicas en relación con los desafíos que deben ser abordados para la educación parvularia en los próximos años.

---

<sup>1</sup> Chile. (2009). Ley N° 20.370 General de Enseñanza. Presidencia de la República - Ministerio de Educación.

<sup>2</sup> El Centro de Políticas Públicas también actuó como organizador del ciclo de seminarios.

Este ciclo de seminarios pretende abrir un espacio de discusión y análisis de los principales desafíos vinculados al desarrollo de la primera infancia en Chile, a fin de elaborar propuestas de políticas prioritarias y específicas para los próximos años en Chile, teniendo como contexto la próxima elección presidencial de fines de 2017, que elegirá a las autoridades que gobernarán el país por los próximos cuatro años. Generando una responsabilidad compartida en la demanda de mayores presupuestos y mejores acciones, los talleres buscan colocar como primera prioridad a los niños más pequeños, bajo el marco de políticas públicas de buena calidad, que sean evaluadas y que alcancen a todos los niños, especialmente a los más vulnerables de nuestro país.

El primer taller se enfocó en tres temas principales: sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación inicial, financiamiento y formación de educadoras de párvulos. Fue coordinado por Alejandra Cortázar<sup>3</sup> y los panelistas que expusieron sus diagnósticos y propuestas fueron Alejandra Falabella<sup>4</sup>, Ernesto Treviño<sup>5</sup> y Marcela Pardo<sup>6</sup>.

## Resumen Ejecutivo

### Desafío: Asegurar la calidad de la educación inicial en Chile

**Objetivo: Redefinir el concepto de calidad en base a las necesidades y valores de nuestro país.**

#### Proponemos:

- Establecer estándares que identifiquen lo propio de la educación inicial, mediante estándares de calidad holísticos y enriquecidos, que incluyan el bienestar de los niños, el juego como algo central de la infancia, interacciones entre niños y adultos y entre niños, raíces con la familia, vida saludable, ciudadanía, inclusión y profesionalismo.
- Conformar un equipo de evaluadores con alta preparación en educación parvularia, con un foco en la formación profesional y las condiciones laborales, mediante un sistema de acompañamiento y retroalimentación permanente.

<sup>3</sup> Investigadora del Centro de Estudios para la Primera Infancia (CEPI).

<sup>4</sup> Educadora de Párvulo y Doctora en Sociología de la Educación. Actualmente académica de la Universidad Alberto Hurtado.

<sup>5</sup> Economista y Doctor en Educación. Actualmente director del CENTRE UC.

<sup>6</sup> Antropóloga y candidata a Doctora del Programa de Doctorado en Estudios de la Educación Superior Universidad de Leiden - CPCE, Universidad Diego Portales. Actualmente Investigadora Asociada del CIAE de la Universidad de Chile.

**Objetivo: Alinear la oferta de los programas de formación continua de educadoras de párvulo con el resto del sistema de educación inicial.**

**Proponemos:**

- Fortalecer la regulación de la oferta de formación continua para educadoras de párvulos, promoviendo su coherencia con la formación inicial y los énfasis de las políticas públicas para la educación parvularia, favoreciendo un desarrollo sistémico de este nivel educativo.
- Aumentar la oferta de programas de formación continua específicos para educadoras de párvulos, abordando los desafíos pedagógicos que son particulares de este nivel educativo.

**Objetivo: Terminar con desigualdad estructural que afecta la calidad de la educación parvularia en Chile basada en diferencias de financiamiento.**

**Proponemos:**

- Homologar el mecanismo de financiamiento entre instituciones oferentes de educación parvularia, mediante un sistema de financiamiento mixto que comprenda un financiamiento basal mayor, con un componente variable que sea un incentivo a la asistencia.
- Determinar y asegurar un monto de transferencia mensual por niño que sea suficiente para permitir una calidad estructural de la educación parvularia con estándares que tomen en cuenta espacios, coeficientes técnicos adecuados, inmobiliario y materiales, y la calidad de los procesos de enseñanza.

## Aseguramiento de la Calidad de la Educación Inicial

En su exposición, Alejandra Falabella plantea algunos de los principales hallazgos de su estudio de casos respecto al Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Inicial en Chile y en otras experiencias alrededor del mundo<sup>7</sup>. En términos generales, expone la dificultad que presenta el desafío de asegurar la calidad de la educación inicial, sobre todo en el contexto actual en el que se presenta una constante tensión en el modelo de aseguramiento de la calidad que predomina en nuestro país, que se constituye en un híbrido entre la descentralización de la administración de los centros de educación, por un lado, y la exigencia del aseguramiento desde el nivel central, por otro.

La nueva institucionalidad de la educación parvularia brinda una cierta tranquilidad respecto al logro del aseguramiento de la calidad, por medio de la creación de estándares mínimos que deben ser asegurados mediante instrumentos de evaluación, resultados y recompensas y/o sanciones. En este sentido, según Falabella, **en Chile prima un sistema de aseguramiento de la calidad basado en el desempeño**, colonizado por una *"lógica del testing"*, cuyo dominio se expande hasta la educación inicial y en el que se cree que la calidad se alcanza a través de instrumentos de evaluación y estandarización, como el SIMCE.

A juicio de Falabella, este modelo genera una pérdida de identidad de la educación inicial. La percepción es que **el nivel de párvulos tiene un problema de identidad dentro del sistema educacional y ha adquirido los objetivos de los niveles de enseñanza básica** mediante una lógica instrumental, que busca preparar a los niños para responder a las presiones y desafíos de los niveles superiores. Esto se demuestra en el fuerte impacto que ha generado en la educación inicial el SIMCE de 2° básico.

Experiencias internacionales permiten conocer diferentes enfoques respecto al aseguramiento de la calidad en la educación inicial. Tal es el caso de países como Brasil o Suecia, donde predomina una valoración de este periodo de la infancia como tal, poniendo en el centro de la calidad la lógica del juego y distanciándose de la lógica escolar, con un fuerte componente local y contextual para definir las estrategias de aseguramiento de la calidad.

De esta manera, en su exposición, Alejandra Falabella invita a conocer y pensar distintos modelos para asegurar la calidad en la educación inicial, los que pueden ser aplicados de

---

<sup>7</sup> Falabella, A. y Cortázar, A. (2015). Sistemas de aseguramiento de la calidad en Educación Inicial: Experiencias Internacionales. Informe de estudio. [https://www.academia.edu/27165125/Estudio\\_Internacional\\_en\\_Educaci%C3%B3n\\_Inicial\\_-\\_Sistemas\\_de\\_Aseguramiento\\_de\\_la\\_Calidad](https://www.academia.edu/27165125/Estudio_Internacional_en_Educaci%C3%B3n_Inicial_-_Sistemas_de_Aseguramiento_de_la_Calidad)

forma gradual moviéndose de un polo a otro, como lo reflejan las diferentes experiencias internacionales.

### *Desafíos para los próximos años*

Una de las grandes preguntas que nacen de este panel es abrir la discusión hacia cómo pensar la educación inicial hoy en día en nuestro país y cuál es la definición de la infancia que se quiere generar. Chile presenta un vacío de identidad en educación inicial y más ampliamente en primera infancia. Es por esto que existe una necesidad de pensar la política en educación inicial abriendo la discusión como país, poniendo en el centro a la infancia como una lógica permanente y no a consecuencia de situaciones dramáticas como las que han acontecido en nuestro país en el último tiempo, como las ocurridas en el SENAME.

- Actualmente la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación inicial, Básica y Media no especifica el cómo se implementará el sistema de aseguramiento en los niveles de educación inicial. Según Falabella y Cortázar (2015)<sup>8</sup>, aún no se sabe cuál es la definición que queremos usar en Chile de calidad de educación inicial y qué tipo de modelo de aseguramiento de calidad es el que mejor responde a las necesidades y valores de nuestro país. Por ello, la experta recomienda algunas acciones destinadas a cumplir estos desafíos: Asegurar condiciones de calidad mediante un horizonte de igualdad, donde el estándar es lo que todos deben cumplir, por sobre la inequidad de definir mediante premiaciones o sanciones qué centros educacionales son buenos o malos.
- Que la formación de capacidades de las educadoras de párvulo esté basada en elementos centrales y urgentes y responder a principios fundamentales de la educación parvularia. Estos principios son el bienestar de los niños, el juego como elemento central, las interacciones entre niños y adultos y entre los niños, raíces con las familias, vida saludable, ciudadanía, niños como sujetos de derechos e inclusión y profesionalismo, entre otros.
- Conformar un equipo de evaluadores con alta preparación en educación parvularia, con un foco en la formación profesional y las condiciones laborales, mediante un sistema de acompañamiento y retroalimentación permanente.

---

<sup>8</sup> Falabella, A. y Cortázar, A. (2015). Sistemas de aseguramiento de la calidad en Educación Inicial: Experiencias Internacionales. Informe de estudio. [https://www.academia.edu/27165125/Estudio\\_Internacional\\_en\\_Educaci%C3%B3n\\_Inicial\\_-\\_Sistemas\\_de\\_Aseguramiento\\_de\\_la\\_Calidad](https://www.academia.edu/27165125/Estudio_Internacional_en_Educaci%C3%B3n_Inicial_-_Sistemas_de_Aseguramiento_de_la_Calidad)

## Financiamiento de la Educación Inicial

En su exposición, Ernesto Treviño plantea que existe una **desigualdad estructural que afecta la calidad de la educación parvularia en Chile**. Esto debido a los distintos tipos de oferta que existen en el país, los cuales poseen diferentes fórmulas de financiamiento. Esta disparidad, además, se puede ver reflejada en otras áreas, como recursos humanos, infraestructura, cobros y subvención o financiamiento por alumno. Finalmente, esta situación se traduce en que el Estado financia distinto a los niños según la oferta territorial, dado que los niños asisten a establecimientos que se encuentran cerca de sus hogares y que tienen capacidad para recibirlos.

Además de esta desigualdad de oportunidades, ya que la oferta territorial no es homogénea, gran parte de la oferta de educación inicial se basa en un **frágil modelo de financiamiento por asistencia, que sufre por la fluctuación de ésta en determinados meses del año**. Los datos demuestran que la asistencia puede bajar hasta llegar a un 70%, especialmente en el mes de julio. Treviño plantea que existe, entonces, un problema de diseño de las políticas, que, además de basarse en un componente altamente variable, no da cuenta de que los niños de nivel socioeconómico bajo son los más proclives a no asistir al jardín infantil por diferentes razones económicas y de desplazamiento durante el invierno, lo que aumenta aún más la desigualdad.

En términos de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, Treviño expone que al analizar los coeficientes técnicos, es decir, la cantidad de niños por educadoras de párvulo que existen en los establecimientos, se encuentran proporciones razonables en sala cuna, pero que se alejan de los estándares internacionales al analizar los niveles medios y de transición. Asegura que este dato es muy importante, puesto que disminuir la cantidad de niños por educadora es muy difícil y corresponde a la política más cara de implementar.

Para poder cumplir con coeficientes técnicos razonables, además de asegurar materiales y calidad en la provisión del servicio, la subvención por niño debería estar cerca de 245 mil pesos en el nivel de sala cuna y de 180 mil pesos en niveles medios, muy lejos de los valores actuales. Por ello, se hace necesario asegurar un monto de transferencia mensual por niño que sea suficiente para asegurar una calidad estructural, con estándares que tomen en cuenta coeficientes técnicos adecuados y mejor escala de sueldos para los docentes.

De esta manera, Treviño da cuenta de una desigualdad en el sistema, donde se necesita urgentemente una mayor coherencia institucional y homologación de la oferta existente,

puesto que al financiar a los distintos tipos de oferta con subvenciones que operan de manera diferente, es el mismo Estado el que genera y reproduce las desigualdades.

### *Desafíos para los próximos años*

Los panelistas coincidieron en una serie de temas y desafíos, que deben abordarse en los próximos años, a fin de enfrentar la problemática en este tema. Algunos de ellos son:

- Determinar y asegurar para el financiamiento de la educación inicial, un monto de transferencia mensual por niño que sea suficiente para permitir una calidad estructural de la educación parvularia con estándares que tomen en cuenta espacios, coeficientes técnicos adecuados, inmobiliario y materiales, la calidad de los procesos de enseñanza a través del aseguramiento de la permanencia, remuneración adecuada y el perfeccionamiento y fortalecimiento de las capacidades de las educadoras y técnicos.
- Homologar las instituciones oferentes de la educación parvularia, mediante un sistema de financiamiento mixto que comprenda un financiamiento basal mayor (de un 80%), con un componente variable (de un 20%), que sea un incentivo a la asistencia y a un funcionamiento óptimo y que no represente un castigo en los meses críticos ni promueva la inasistencia crónica en los establecimientos. Además de los montos fijos y variables, se debe incorporar un monto de recursos adicionales considerando criterios socioeconómicos y de Necesidad Educativas Especiales de los niños.

## **Formación continua de las educadoras de párvulo**

Marcela Pardo basó su exposición en la formación de las educadoras, que son, a su juicio, el principal factor de la calidad de la educación parvularia, por lo que es necesario que éste sea un tema central en las futuras políticas públicas. Pardo plantea que el principal problema es **una escasa coherencia entre los programas de formación continua y el resto del sistema de educación parvularia, además de una falta de alineación de la oferta de formación.**

Esta incoherencia se debería, en parte, al cambio de visión que ha experimentado la educación inicial en los últimos 20 años, la que ha pasado desde ser entendida como un espacio de

recreación o asistencialismo a ser comprendida como un nivel educativo, implicando el reconocimiento de las educadoras de párvulo como agentes educativos a cargo de procesos de enseñanza.

Ello levanta nuevos desafíos a la capacidad de la formación continua para entregar a las educadoras las capacidades para hacerse cargo de los nuevos retos de la educación parvularia.

En Chile existe escaso conocimiento sobre la oferta de formación continua para educadoras de párvulos, la que deja interrogantes sobre aspectos como el porcentaje de educadoras que han realizado formación continua, las modalidades y los temas tratados, el impacto en sus prácticas, así como sobre los vacíos y duplicidades en la oferta de formación.

### ***Desafíos para los próximos años***

En este tema, la panelista planteó una serie de desafíos por abordar por parte de las próximas autoridades gubernamentales que serán elegidas por la ciudadanía en el mes de noviembre y que tendrán la obligación de dirigir el país durante los próximos 4 años. Algunos de ellos son:

- Fortalecer la regulación de la oferta de formación continua para educadoras de párvulos, promoviendo su coherencia con la formación inicial y los énfasis de las políticas públicas para la educación parvularia, favoreciendo un desarrollo sistémico de este nivel educativo.
- Aumentar la oferta de programas de formación continua específicos para educadoras de párvulos, abordando los desafíos pedagógicos que son particulares de este nivel educativo.

*Puede descargar las presentaciones de este seminario en el siguiente link:  
[http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view\\_noticias&id=1223&langSite=es](http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&id=1223&langSite=es)*