

# Avanzando hacia una Mejor Calidad en Educación Inicial

**Cada vez hay más conciencia sobre los beneficios que la educación parvularia puede causar en los niños. Urge avanzar hacia una mayor calidad de la educación inicial y una mayor regulación de las normas que rigen a estos establecimientos, creando nuevos estándares en relación al dueño, personal, infraestructura y proyecto educativo. El proyecto de ley que crea un sistema de autorización de funcionamiento de jardines infantiles avanza en la dirección correcta y el rol de la Agencia de Calidad de la Educación será también fundamental en esta materia.**

La evidencia indica que asistir a un centro de educación parvularia de calidad tiene efectos positivos, tanto en el desarrollo cognitivo como socioemocional de los niños, especialmente para aquellos que provienen de familias de mayor vulnerabilidad social. Es importante que el Estado, como colaborador de los padres en la misión de educar a sus hijos, resguarde el bienestar de los niños, asegurando condiciones mínimas de funcionamiento y exigiéndoles a estos establecimientos estándares de calidad.

Se requieren cambios importantes en el resguardo de una mejor atención de los niños, en especial si consideramos que la educación inicial o preescolar se ha ido masificando en los últimos años y la institucionalidad no ha cambiado. Una iniciativa en esta línea se encuentra en tramitación en el Congreso y es el proyecto de ley que crea un sistema de autorización de funcionamiento de jardines infantiles. Otro aspecto que es necesario promover, y donde queda mucho por avanzar, dice relación con el establecimiento de exigencias y mediciones de calidad.

## Cobertura de atención

La cobertura de educación parvularia ha ido aumentando fuertemente en los últimos años, a la par de la mayor incorporación de la mujer al mercado laboral y dado que cada vez hay más conciencia en los padres de los efectos beneficiosos que la educación inicial puede tener en los niños. La cobertura en niños de 0 a 6 años pasó de 27,3% el año 2000 a 44% el año 2011 y actualmente alcanza a cerca de 715.000 niños<sup>1</sup>. Estas cifras son

alentadoras, pero aún tenemos diferencias por nivel socioeconómico. En el año 2011, la cobertura en educación parvularia era de 42,3% para el primer quintil y de 48,4% para el quinto, existiendo aún una brecha, aunque mucho menor que en años anteriores (en 2000 estas cifras eran 20,2% y 46,3%, respectivamente).

No obstante, la cobertura es muy diferente según edades, ya que a mayor edad es mayor la asistencia de los niños. Como se observa en el Cuadro N° 1, en los niños más chicos (menores de dos años) la cobertura es muy baja y ha crecido lentamente en los últimos años (4% hasta 1 año y 16% de 1 a 2 años en 2011). Muchos padres argumentan que prefieren cuidar a sus hijos de esas edades en casa. En cambio, en los grupos de mayor edad, ha crecido mucho más la cobertura llegando a un 75% en el grupo de 4 a 5 años (pre-kínder) y a 94% en el de 5 a 6 años (kínder).

Cuadro N° 1  
EVOLUCIÓN COBERTURA EDUCACIÓN PREESCOLAR  
POR EDAD

Año	Hasta 1 año	1 a 2 años	2 a 3 años	3 a 4 años	4 a 5 años	5 a 6 años
1992	1%	2%	6%	17%	30%	56%
2000	1%	4%	12%	26%	42%	72%
2009	4%	11%	20%	42%	68%	90%
2011	4%	16%	32%	51%	75%	94%

Fuente: Elaboración sobre la base de documentos de MIDEPLAN y CASEN.

Existen varias instituciones que entregan educación inicial con financiamiento público. En el Cuadro N° 2 se observa que la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), con sus establecimientos propios y los administrados por terceros, es el principal proveedor de sala cuna y nivel medio (jardín infantil hasta tres años), mientras que en pre-kínder y kínder son las escuelas particulares subvencionadas y municipales las que concentran mayor cobertura. La Fundación Integra también asiste principalmente a los niños más chicos. Además, llama la atención la gran cantidad de niños en escuelas especiales (25% de la matrícula de niveles medios; y 20% y 11% en pre kínder y kínder, respectivamente) que son escuelas para niños menores de seis años con trastornos específicos de lenguaje.

Cuadro Nº 2

## DISTRIBUCIÓN DE MATRÍCULAS POR NIVEL Y DEPENDENCIA EDUCACIONAL, AÑO 2012

Institución	Sala Cuna	Niveles Medios	NT1 (Pre kínder)	NT2 (Kínder)	Total
JUNJI	58.622	103.252	13.123	2.202	177.199
Fundación Integra	15.744	43.243	8.772	1.107	68.866
Escuelas Municipales	0	0	50.505	71.867	122.372
Escuelas Particulares Subvencionadas	165	1.751	80.621	110.031	192.568
Escuelas Particulares Pagadas	401	7.121	12.956	15.432	35.910
Escuelas Educación Especial *	353	53.052	40.624	24.634	118.663
<b>Total</b>	<b>75.285</b>	<b>208.419</b>	<b>206.601</b>	<b>225.273</b>	<b>715.578</b>

Fuente: MINEDUC, JUNJI y F. INTEGRA. No se incluyen datos de salas cunas y jardines infantiles privados.

\* Son establecimientos educativos municipales, particulares subvencionados o particulares pagados.

Respecto de los jardines privados pagados no se cuenta con una fuente oficial consolidada que registre la matrícula, puesto que hasta ahora no tienen la obligación de entregar esta información. Existen muchos jardines y salas cunas que colaboran con empresas para apoyar a madres que trabajan con niños menores de dos años (art. 203 del Código del Trabajo).

### Proyecto de autorización de jardines infantiles

Hasta ahora, las salas cunas y jardines infantiles no requieren cumplir con requisitos mínimos para poder funcionar, sino que más bien existen diversas entidades que otorgan distintos tipos de certificaciones, con exigencias y propósitos diferentes. Por una parte, los municipios establecen ciertas exigencias referidas a infraestructura y sanidad, que difieren según sea el permiso requerido (patente comercial, autorización, etc.). Por otra parte, la JUNJI establece algunos requisitos comunes con los municipios, pero además, otros relacionados con el personal, material didáctico y mobiliario, de manera de otorgar un empadronamiento a aquellas salas cunas que atienden a hijos de madres trabajadoras y a todos los centros que voluntariamente quieran empadronarse. Finalmente, el Ministerio de Educación (MINEDUC) otorga el reconocimiento oficial a aquellos establecimientos que ofrecen el servicio de educación parvularia y que, voluntariamente, quieran contar con este sello. En ese caso las exigencias -además de las anteriores- tienen que ver con requisitos que deben cumplir los sostenedores referidos a normas sobre capital mínimo y bases curriculares.

Junto con lo anterior, ninguna entidad independiente a los centros educativos, como el MINEDUC o la Superintendencia de Educación, tiene la facultad de fiscalizar y sancionar a los establecimientos que imparten educación parvularia que no estén reconocidos oficialmente por el Estado, careciendo de atribuciones para velar por la seguridad de los niños.

Actualmente, la legislación otorga a la JUNJI la facultad de supervigilar a los establecimientos de educación parvularia. Sin embargo, dicha entidad hasta ahora no tiene las atribuciones para sancionar a los centros educativos cuando la seguridad de los niños está en riesgo. Este organismo concentra las facultades de proveer educación parvularia, empadronar centros educativos y fiscalizar a todos los establecimientos de este tipo en el país. Estas facultades están establecidas en la normativa que rige hace más de cuarenta años y que, probablemente, respondía de manera adecuada a las necesidades de ese momento. Sin embargo, en la actualidad existe consenso respecto de los inconvenientes que presenta que una misma institución que provee educación parvularia sea la encargada de empadronar y fiscalizar todos los jardines infantiles del país, pues existen evidentes conflictos de interés al ser juez y parte.

Por esta razón, el proyecto de ley en discusión concentra a la JUNJI en su rol de proveedor del servicio, mientras que las funciones de autorización y fiscalización serán asumidas por el MINEDUC y la Superintendencia de Educación, respectivamente. Este proyecto de ley exige a todos estos centros educacionales para niños -desde su nacimiento hasta el ingreso a la educación básica- una autorización para poder funcionar, que será otorgada por el Ministerio de Educación. La Superintendencia de Educación será la encargada de la fiscalización del cumplimiento de la normativa y tendrá la facultad para sancionarlos en caso de incumplimiento de los mismos. Por su parte, la JUNJI se focalizará en sus funciones de provisión de educación parvularia.

### **Avances en calidad: tarea aún pendiente**

En materia de educación inicial, el fuerte aumento de la cobertura de los últimos años se hizo sin dar mucha atención al aseguramiento de calidad. La medición de la calidad de la educación inicial en Chile no cuenta con procedimientos establecidos, ni instrumentos de medición comunes. Si bien la JUNJI y Fundación Integra han desarrollado instrumentos propios de evaluación de sus establecimientos, es necesario contar con información externa para poder comparar la calidad de la educación parvularia de todas las instituciones proveedoras de este servicio. En este sentido, la Agencia de la Calidad de la Educación tiene la tarea de generar distintos estándares e indicadores de medición, tarea en que se estaría avanzando.

Este es un desafío aún pendiente, y no menor, puesto que son los niños más vulnerables los que acceden a los centros con financiamiento público, sin contar con indicadores comunes o estándares que reflejen una calidad mínima garantizada. Tampoco el gran aumento de la cobertura en formación inicial tuvo correspondencia con la preparación de parvularias y técnicos. La última prueba INICIA y las anteriores han demostrado importantes carencias en la formación de los educadores de párvulos.<sup>2</sup> De los egresados de educación parvularia que fueron evaluados, el 60% presentó un desempeño insuficiente en la prueba de conocimientos disciplinarios, y un 62% en conocimientos pedagógicos. Además, un 51% no logró un nivel adecuado en comunicación escrita.

Urge entonces avanzar también hacia una mayor calidad de la formación inicial. En esta tarea, será importante el rol de la Agencia de Calidad de la Educación que deberá definir criterios y estándares de calidad para los diferentes niveles educativos que se imparten (sala cuna, medios y de transición). Asimismo, es necesario avanzar en una mejor formación de los profesionales que educan, tarea donde también tienen un rol importante las instituciones de educación superior que los forman.

## En breve...

- La educación inicial o preescolar se ha ido masificando en los últimos años y la institucionalidad no ha cambiado por lo que se requiere mejorarla.
- El proyecto de ley de autorización de jardines infantiles avanza en la dirección correcta hacia una mayor regulación de las normas que rigen los establecimientos de atención por medio de establecer ciertos estándares mínimos para funcionar.
- Aún es un desafío pendiente el aseguramiento de la calidad, tarea en que tendrá un rol importante la Agencia de Calidad de la Educación y una mejor formación de los profesionales y técnicos que trabajan con los niños en los jardines infantiles.

---

<sup>1</sup> Según Encuestas CASEN, MINEDUC, JUNJI-INTEGRA.

<sup>2</sup> Con la salvedad de que esta prueba es voluntaria y por consiguiente los resultados no pueden ser extensivos a todos los egresados.