

DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE. ANÁLISIS A PARTIR DE LA REFORMA EDUCACIONAL 2014–2018

EVELYN SÁNCHEZ ARENAS

Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile
eve.sanchezarenas@gmail.com

Existe consenso entre los diversos sectores políticos que la inversión en los primeros años de vida es clave para el desarrollo del país, especialmente atendiendo a la educación parvularia. Es así que el fortalecimiento de las instituciones cobra un valor trascendental en la puesta en marcha de políticas públicas que involucren este nivel educativo, permitiendo, si éstas son exitosas, la eficiencia y eficacia de un sistema que ha estado por años olvidado en la política social nacional. Así, el objetivo de esta investigación es describir y analizar el sistema institucional chileno en este ámbito, incorporando los recientes cambios institucionales que ha traído la reforma educacional impulsada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Los resultados evidencian la importancia que han adquirido las políticas infantiles en los últimos años para el país, junto con proyectar objetivos de política pública de alto alcance para el desarrollo, promoviendo a los niños y niñas como sujetos de derecho.

Palabras clave: política pública, educación parvularia, institucionalidad, desarrollo y cobertura.

CHALLENGES OF THE INSTITUTIONALITY IN PARVULAR EDUCATION IN CHILE. ANALYSIS FROM THE EDUCATIONAL REFORM 2014–2018

There is consensus among the various political sectors that investment in the first years of life is key to the development of the country, especially in terms of early childhood education. Thus, the strengthening of institutions acquires a transcendental value in the implementation of public policies that involve this level of education, allowing, if these are successful, the efficiency and effectiveness of a system that has been forgotten for years in the national social policy. The objective of this research is to describe and analyze the Chilean Early Childhood Education institutional system incorporating the recent institutional changes brought about by the educational reform promoted by the government of President Michelle Bachelet. The results show the importance that Nursery Education has acquired in recent years for the country and allow to project high impact public policies for development where children are promoted as subjects of law.

Keywords: public politics, early childhood education, institutionality, development and coverage.

1. EDUCACIÓN PARVULARIA¹: RELEVANCIA DE LOS PRIMEROS AÑOS

Existe abundante literatura respecto a los beneficios que presenta contar con programas educativos en los primeros años de vida. Diversas investigaciones en el campo de la neurociencia demuestran que “el cerebro se desarrolla rápidamente durante la primera infancia, alcanzando el 95% del tamaño de un cerebro adulto a los seis años de vida” (Arzola y Camhi, 2013: 2). Es así que la capacidad para generar las bases del desarrollo social, emocional y mental es más alta que en cualquier otro tramo etario; es más: decae con el tiempo, presentando en este nivel un aprendizaje más efectivo.

Asimismo, la generación de aprendizajes significativos supone la existencia de un vínculo afectivo, por lo cual resulta determinante el contexto familiar en el desarrollo de los niños y niñas. De este modo, en contextos o entornos críticos para el aprendizaje, el aporte del Estado, a través de programas sociales de alta calidad, permitiría disminuir las probabilidades de deserción escolar durante la educación básica y media, entre otros efectos.

Sumado a lo anterior, Contreras *et al.* (2008) señalan que existe un impacto positivo y significativo en los resultados de pruebas SIMCE de segundo medio para el caso de estudiantes que asistieron a prekínder y kínder, mejorando los resultados entre 8 y 18 puntos para la prueba de matemáticas y entre 5 y 14 puntos para la de lenguaje.

Por otro lado, “San Martín (2008) es el primero en testear la existencia de complementariedad en los niveles educativos, mostrando que la asistencia a kínder por sí sola no es significativa en el nivel de desempeño en cuarto básico, pero que ésta sí es relevante cuando se complementa con la asistencia a prekínder (Rojas, Sánchez y Zapata, 2014: 3). De este modo podemos suponer que existe coherencia respecto a la interdependencia de los niveles educativos, lo cual demostraría que los aprendizajes para el tramo 0 a 3 años también son significativos en los resultados alcanzados por los niños y niñas durante todo el sistema educativo.

¹ La educación parvularia en Chile no es obligatoria y considera a los niños y niñas hasta que entran a primero básico, a los seis años de edad. Los niños entre 0 y 3 años son considerados parte del primer ciclo de educación parvularia y comprenden los niveles de sala cuna, medio menor y medio mayor. El segundo ciclo incluye a niños entre 4 y 6 años, en niveles denominados de transición que corresponden a prekínder y kínder.

Sin embargo, es preciso destacar que no existe la misma evidencia sobre los beneficios de la educación temprana en los aprendizajes futuros para el tramo 0 a 2 años. De hecho, son Noboa y Urzúa (2012) quienes realizan una primera aproximación para testear el impacto de asistir a salas cuna pertenecientes a la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), encontrando que no es posible distinguir un efecto positivo y significativo, ya que si bien ciertas áreas de desarrollo (no cognitivas) poseen un efecto positivo, es fundamental la calidad de la educación entregada en el mismo nivel y cuando se expande su cobertura de atención a la educación escolar.

De este modo, es relevante destacar que la no asistencia de los párvulos a la educación inicial, principalmente para el tramo 0 a 3 años, puede no resultar del todo desventajosa si en el contexto familiar existe un ambiente preparado para desarrollar aprendizajes significativos.

Bajo lo anterior, es decir los factores ambientales presentados en el contexto familiar, la parentalidad posee un rol importante no sólo en la maduración cerebral y el desarrollo cognitivo, sino además en la emergencia de las capacidades ejecutivas y resolutivas del infante, es decir conductas como “(a) el apoyo y estimulación parentales, (b) la regulación verbal externa, (c) el modelado durante tareas de resolución de problemas, (d) el cuidado cálido y sensible y (e) la organización familiar” (Vargas-Rubilar y Arán-Filippetti, 2014: 179) que presenten los padres y/o cuidadores permiten a los niños y niñas el logro de autonomía, así como el desarrollo de capacidades psicoemocionales y de resolución de conflictos.

Es importante mencionar el concepto de parentalidad, ya que es transversal a todo el ciclo educativo y complementa los programas sociales de atención al párvulo entregados por los proveedores de educación parvularia.

Finalmente, cabe destacar que dado el contexto de desigualdades que rodea a la primera infancia, “las intervenciones tempranas serían más productivas y menos costosas para remediar los efectos negativos de ambientes iniciales adversos que aquellas realizadas a edades posteriores” (Carneiro y Heckman, 2003, en Rojas, Sánchez y Zapata, 2014). De este modo, la educación parvularia se vuelve esencial

para el desarrollo económico y social del país, generando rentabilidades a largo plazo por cada dólar invertido en el nivel².

Paralelamente, los estudios sobre Chile abordan la educación temprana desde una perspectiva descriptiva, acerca de su estado actual, utilizando bases de datos de caracterización socioeconómica de la población a nivel desagregado, con el fin de hacer recomendaciones respecto a la institucionalidad del sector y los mecanismos de financiamiento del sistema (Tokman, 2010). Sin embargo, persisten problemas de información para el nivel, dado que, como primera aproximación, no existe un registro unificado de todas las instituciones y centros públicos y privados que brindan educación en este nivel, lo que provoca que tampoco se tenga noción de los resultados de la implementación del currículo educativo y/o evaluación de desempeño de los profesionales a cargo.

Lo anterior es de vital importancia para futuras investigaciones, tanto para el análisis de la cobertura alcanzada por el nivel como las mejoras asociadas a los aprendizajes generados al interior del aula. En este último punto se pueden identificar: (1) logros en el aprendizaje a través de la medición de los objetivos presentados en el currículo, (2) aspectos de calidad asociados a la infraestructura de los establecimientos educacionales, (3) desempeño de los profesionales de la educación y (4) desarrollo de programas educativos inclusivos y diversos para el Chile actual.

Esta investigación permite actualizar tanto cualitativa como cuantitativamente el estado de la educación parvularia al 2018, a través de la generación de datos desde la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Además, analiza los últimos hitos legislativos e institucionales del periodo 2014–2018, identificando desafíos y oportunidades para la coordinación y el desarrollo de la institucionalidad de este nivel educativo.

2 Por cada dólar invertido en un programa de calidad, la tasa de retorno social puede variar entre 3 a 13 dólares (Barnett, 1985 y 1995; Belfield *et al.*, 2006; Temple y Reynolds, 2007). Por lo tanto, pareciera ser que el costo-efectividad de los programas de calidad en educación parvularia es más alto en comparación con otras inversiones sociales.

2. ESTADÍSTICAS PARA EL NIVEL

El debate público en educación se ha centrado durante años en la educación escolar y superior, sin embargo, el desarrollo de programas sociales en infantes es aún insuficiente para la complejidad del problema, entendiendo la cantidad de factores y variables que actúan como causales. Esta insuficiente oferta se podría explicar, en una primera línea, dado que la tasa de retorno de la educación inicial no es visible en una primera mirada, debido a los altos costos y el poco retorno en el corto plazo que impactan, notablemente, en la instalación de este nivel educativo como algo “urgente” en la agenda programática. Asimismo, sus beneficios se enmarcan en el largo plazo, por lo que son poco atractivos a los actores políticos, ya que no cuentan con incentivos que puedan visibilizar durante los años de ejercicio.

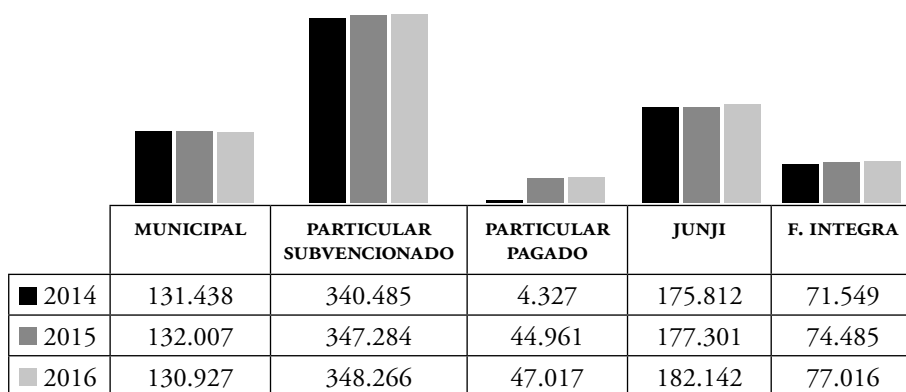
Lo anterior, precisa que se hable en una primera dimensión de la cobertura. Por tanto, la instalación del problema público nace de la ausencia de un número importante de salas cuna y jardines infantiles que otorguen educación parvularia a los niños y niñas, focalizando aquellas familias que requieren mayores aportes del Estado. Se suma al problema el aumento sostenido de las mujeres en el mercado laboral, lo cual supone la necesidad de contar con más espacios que permitan el “cuidado” de los niños y niñas.

Es así que el propio Estado ha apostado a la cobertura como primera bandera de priorización para este nivel. La meta aumento de cobertura 2014-2018 ha proyectado la creación de nuevos cupos para el tramo 0 a 4 años con una mejora progresiva en los estándares de calidad, a través de la actualización de referentes curriculares como primer eslabón.

Mejorar la oferta pública del nivel es uno de los hitos del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, ya que desde aquí se transforma la demanda social en un problema público de interés, posicionando a la educación parvularia como objetivo *en sí y para sí* de la política pública. Sin embargo, que exista desde la cobertura es lo que hoy nos permite identificar una serie de elementos que forman parte de las problemáticas que actualmente vive el sistema, superando la falta de cupos para el nivel.

Con base en lo anterior, ha existido un crecimiento constante en la matrícula efectiva de los párvulos para el período 2014–2016, lo cual, para el caso de JUNJI y la Fundación Integra, se debe a la meta aumento de cobertura, que ha permitido incrementar la capacidad de las instituciones para la atención de niños y niñas, principalmente durante el primer ciclo de educación parvularia (ver gráfico N°1).

Gráfico 1: Matrícula en la educación parvularia, según dependencia (2014–2016).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA BASE DE DATOS DE LAS MATRÍCULAS DE CENTROS DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

Sumado a lo anterior, las tasas de matrícula en establecimientos públicos se ubican por debajo del promedio OCDE, pues mientras en Chile la matrícula en establecimientos públicos alcanza el 32%, el promedio OCDE es de 67% (Education at a Glance, 2017). Es importante declarar que esta cifra se debe a que la matrícula se concentra en el tramo 4 a 5 años, llegando a un 90% en la tasa de asistencia según cifras Casen 2015, por lo tanto, es coherente a la concentración de la administración particular subvencionada para el tramo 4 a 6 años.

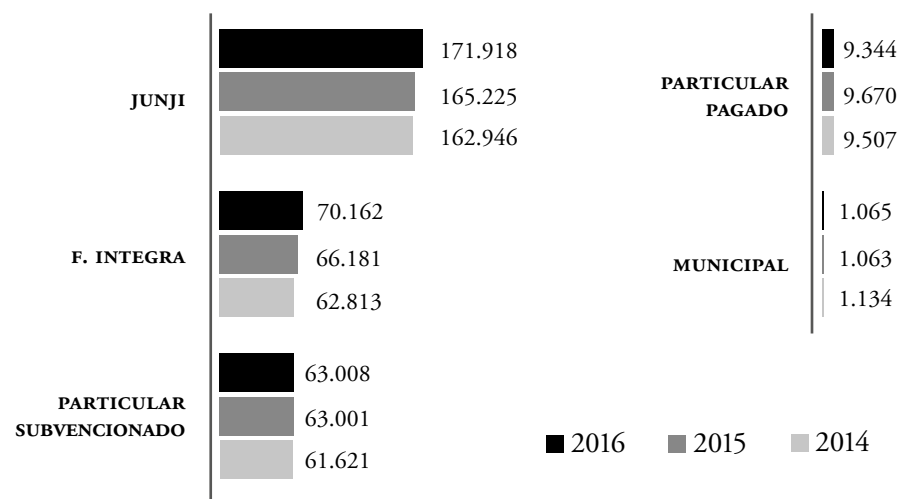
En el marco de la Encuesta Casen 2015, la distribución de los niños y niñas de 0 a 6 años, según dependencia administrativa del establecimiento educacional al que asisten, concentra un 60,1% para el tramo 0 a 3 años, en los prestadores públicos

de educación parvularia-JUNJI y Fundación Integra. Sólo un 14,6% corresponde a particular no subvencionada.

En cambio, para el tramo 4 a 6 años, un 52,6% se concentra en la administración particular subvencionada, seguida del 23% de administración municipal. Es así que la concentración del nivel está en la educación pública sólo para el tramo 0 a 3 años, considerando a ésta exclusivamente como prestadora pública para este nivel educativo.

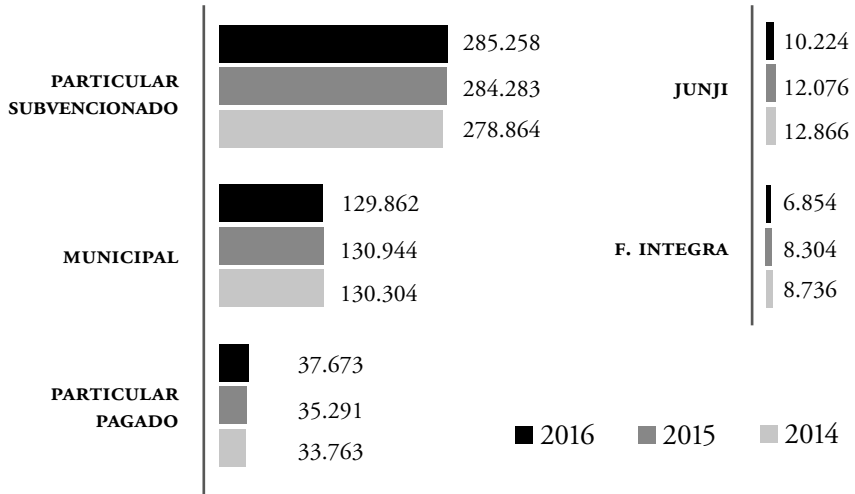
Para complementar el análisis descrito se presentan los gráficos N°2 y N°3 que muestran la distribución de la matrícula para el periodo 2014–2016, según dependencia administrativa del establecimiento educacional. Además, los datos son clasificados por ciclo educativo, entendiendo por primer ciclo desde sala cuna a niveles medios y, segundo ciclo, prekínder y kínder.

Gráfico 2: Distribución de la matrícula para el primer ciclo educativo, tramo 0 a 3 años, según dependencia (2014–2016).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA BASE DE DATOS DE LAS MATRÍCULAS DE CENTROS DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

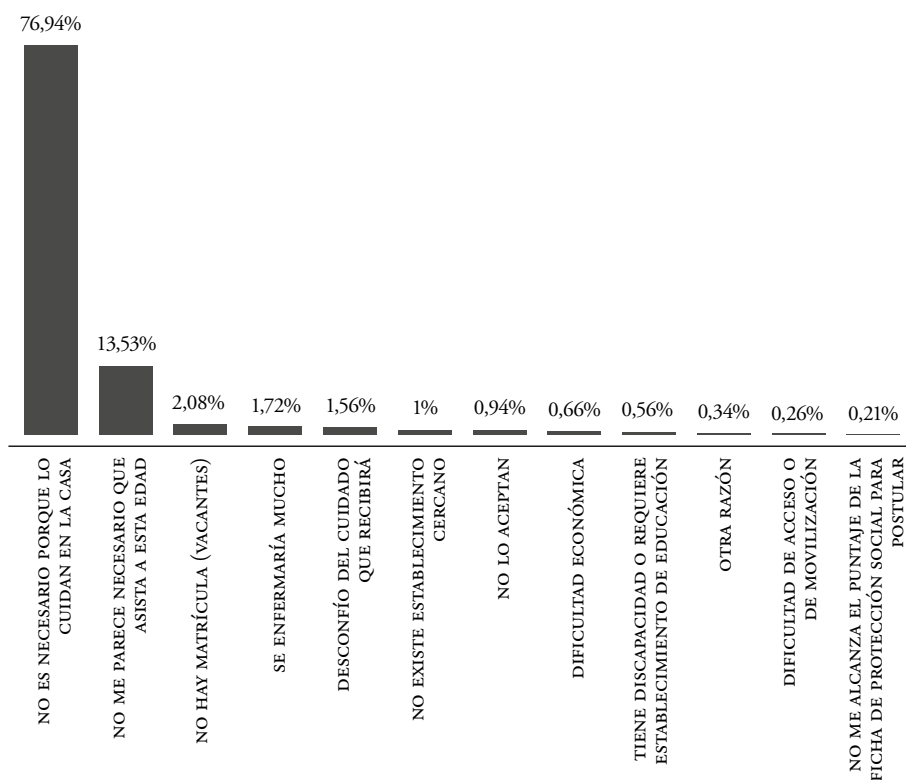
Gráfico 3: Distribución de la matrícula para el segundo ciclo educativo, tramo 4 a 6 años, según dependencia (2014–2016).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA BASE DE DATOS DE LAS MATRÍCULAS DE CENTROS DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

Según datos de la Encuesta Casen 2015, al preguntar ¿Cuál es la principal razón por la que no asiste actualmente a un jardín infantil, sala cuna, programa no convencional de educación parvularia o algún establecimiento educacional?, cerca del 77% declara que no es necesario porque lo cuidan en casa. Este dato no asombra, dado que la población en general aún no vislumbra los beneficios que conlleva asistir a programas de educación parvularia. El resto de las razones expresadas por la población encuestada se presentan en el gráfico N°4.

Gráfico 4: Distribución de razones de no asistencia a educación parvularia de niños y niñas de 0 a 5 años, según CASEN 2015.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CASEN 2015.

De acuerdo con lo expuesto en el Gráfico N°3, alrededor de un 4% manifiesta razones de acceso a establecimientos para la no incorporación de sus hijos a la educación parvularia, esto sumando los porcentajes referidos a: no hay matrícula, no existe establecimiento cercano, no lo aceptan y dificultad de acceso o de movilización. Con base en estas cifras, la cobertura no parece ser el principal problema de la no asistencia de los párvulos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este dato puede verse afectado debido al acelerado crecimiento de la población migrante en Chile.

Sobre este último punto, “es interesante destacar que los procesos migratorios a Chile han ocurrido de manera acelerada durante las dos últimas décadas en que la población de extranjeros viviendo en Chile creció en más de 120% desde el Censo 2002” (Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, COES, 2017: 2). Por eso, de acuerdo con la actual tasa de crecimiento, se estima que para el 2040 el 12% de la población será inmigrante. Es clave tener en cuenta este crecimiento en todos los análisis que se realicen para el nivel, ya que impacta tanto en la cobertura requerida – cupos asociados a la demanda efectiva – como en el proceso educativo, desafiando las prácticas pedagógicas en la adopción de nuevas formas de aprendizaje debido a la diversidad presentada en el aula.

Volviendo a las razones de no asistencia de los párvulos al nivel, un 13,53% señala que no le parece necesario que asista a esta edad. En cuanto a la desagregación por tramo etario, este porcentaje corresponde a 13,9% de 0 a 3 años y de 9,2% de 4 a 5 años. Es decir, a mayor edad aumentaría la necesidad del niño o niña por un programa de educación parvularia, desde el punto de vista de los padres y apoderados.

Por otra parte, en cuanto a las razones de acceso a establecimientos, la desagregación por tramo etario es aún más visible que la necesidad de asistencia, ya que un 3,7% señala esta categoría para el tramo 0 a 3 años, aumentando a 10,4% para el tramo 4 a 5 años. Por lo tanto, el problema de la cobertura se presenta en niveles mayores de educación parvularia, ya que la demanda es mucho mayor desde los padres y apoderados, principalmente en los niveles de transición (prekínder y kínder).

Finalmente, una estadística importante de mencionar, que ha sido ampliamente difundida en diferentes estudios para el sector, es la falta de educadoras de párvulos y de técnicos en educación parvularia, siendo una de las principales causas la baja remuneración percibida.

En esta línea, la evidencia internacional es clara en señalar que la calidad de la formación inicial de los profesores resulta clave en el proceso educativo de los niños (Barber y Mourshed, 2008). De acuerdo con lo indicado en la Encuesta

Talis de la OCDE (2013), existe una baja proporción de docentes en nuestro país que ha participado en programas de inducción formal, alcanzando un 36,6% en comparación con el promedio OCDE de un 48,6%.

Lo anterior ha sido recogido por la reforma educacional 2014–2018, a través de la creación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD), de acuerdo con la Ley 20.903 promulgada durante 2016, que promueve el avance de los profesionales de la educación a niveles esperados en cuanto a experiencia, competencias y conocimientos, ofreciendo una trayectoria profesional atractiva en la función del aula (Centro de Políticas Públicas UC, 2015).

Actualmente, la implementación del SDPD es realizada por el Ministerio de Educación para todos los niveles, de acuerdo con los siguientes ejes: carrera docente, formación inicial docente, desarrollo profesional docente entre pares, desarrollo docente y directivos de escuelas y evaluación docente. En el nivel de la educación parvularia se espera que las educadoras de párvulo que se desempeñan en JUNJI, Fundación Integra, escuelas municipales y particulares subvencionadas sean parte de la carrera docente, juntamente con aquellas que se desempeñan en los niveles de transición (que ingresarán con su establecimiento).

Según datos del sitio “Mi Futuro”, un profesional titulado de la carrera de pedagogía en educación de párvulos alcanza un ingreso bruto mensual de 504.730 pesos al primer año, llegando a 659.229 pesos al quinto año. Es así que la necesidad de contar con una carrera docente para el nivel emerge como una oportunidad para mejorar las competencias y desarrollar una carrera profesional (Mineduc, 2017).

Asimismo, el crecimiento de la oferta pública para el nivel durante los últimos años requiere no sólo contar con una mayor cantidad de educadoras por niño/a, sino también el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de los establecimientos como tales, a través del reconocimiento oficial para los jardines infantiles y salas cuna públicos y autorización de funcionamiento para los establecimientos privados de atención a párvulos.

3. AVANCES LEGISLATIVOS

a) Creación de la Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia

La creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia (en adelante Subsecretaría), como órgano rector de la política para este nivel educativo, es uno de los principales hitos institucionales que ha alcanzado el sector durante las últimas décadas. De acuerdo con la Ley 20.835, que crea la Subsecretaría y su Intendencia, ésta deberá colaborar con el Ministro de Educación en la elaboración, coordinación, aplicación y evaluación de políticas y programas en materias destinadas al desarrollo y promoción de la educación parvularia.

Entre las funciones facultadas por ley deberá coordinar los servicios públicos que brinden educación parvularia, así como promover y fomentar el inicio temprano del proceso de aprendizaje y desarrollo pleno de los niños y niñas, a través de su incorporación a este nivel educativo.

La creación de esta institucionalidad responde al complejo sistema que representaba la educación parvularia en Chile, al menos en lo estrictamente formal, ya que no contaba con una institución que resguardara la calidad de todos los programas que brindan este nivel educativo (Cortázar y Morales, 2012), aun cuando desde el Ministerio de Educación y la JUNJI se ofrecían distintos tipos de certificaciones para el sector.

Sumado a lo anterior, la existencia de múltiples actores para el nivel hace muy difícil una eficiente coordinación, lo cual deriva en un funcionamiento aislado para la oferta educativa. Es así como la creación de la Subsecretaría implicaría una modernización del sector, permitiendo la separación de funciones para el diseño de política pública, fiscalización, evaluación y provisión de servicio.

Respecto a este último punto, relacionado con la separación de funciones, aquella institución que visibiliza un mayor impacto en sus funciones habituales es la

JUNJI, dado que tenía funciones de fiscalización y provisión del servicio a la vez. Esto en la medida que ofrecía la posibilidad de obtener empadronamiento (Rol JUNJI), permitiendo a los establecimientos que brindan educación parvularia acceder al pago por los derechos a sala cuna establecidos en la Ley 20.399 del Código del Trabajo.

En conjunto con el empadronamiento (voluntario por parte de las instituciones), la JUNJI tenía la función de supervigilar los programas, tanto públicos como privados, en cuanto a su funcionamiento, lo cual incluía la definición de estándares, la certificación de requisitos y la fiscalización de su cumplimiento.

Es así que con la creación de la Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia se modifican y/o eliminan tres funciones principales de la JUNJI:

1. Se restringe sólo a sus jardines infantiles, tanto administración directa como vía transferencia de fondos (VTF), las funciones de creación, promoción y estímulos de los jardines infantiles. Asimismo las funciones orientadas a la organización y coordinación de la atención de párvulo.
2. Se elimina la facultad de supervigilar a los proveedores públicos y privados, respecto a su organización y/o funcionamiento.
3. Se elimina el rol de certificación del reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales que imparten educación parvularia.

Las funciones que le son transferidas a la Subsecretaría, respecto de aquellas que tenía facultadas la JUNJI, corresponden a la promoción del nivel, la coordinación con las instituciones que imparten educación parvularia y la creación de estándares de desempeño y funcionamiento de los establecimientos del nivel, esta última en la medida en que apoya las funciones que le son facultadas a la Intendencia del mismo sector.

En virtud de lo anterior, la Intendencia se configura como el organismo encargado de la elaboración de criterios técnicos que permitan evaluar y supervigilar a los establecimientos que imparten este nivel educativo, en la medida que apoya las

labores de la Superintendencia de Educación para los establecimientos que cuentan con el reconocimiento oficial del Estado o la autorización de funcionamiento. Esta última se analizará con mayor detención en el próximo apartado, ya que se configura como otro hito legislativo de la mejora de calidad para el sector.

La Subsecretaría, inició su proceso de implementación a inicios de 2016, desarrollando su labor mediante la definición de tres ejes básicos para el nivel: institucionalidad, cobertura y calidad. Sin embargo, para efecto de esta investigación, el eje de nuestro interés es la institucionalidad. Para esto, la Subsecretaría define las siguientes líneas de acción:

- Instalación gradual de la Subsecretaría e Intendencia del nivel.
- Generación de competencias especializadas en la Agencia de Calidad.
- Redefinición del rol de la JUNJI para la adquisición de protagonismo en la provisión de educación parvularia.
- Traspaso de los jardines infantiles y salas cuna que dependen de municipios o corporaciones municipales, en el marco de la Nueva Educación Pública.

A continuación se analizará cada eje en función de los niveles de cumplimiento alcanzados por la Subsecretaría, integrando los desafíos políticos y los dos años de implementación efectiva que lleva esta nueva institución.

b) Instalación de la Subsecretaría y la Intendencia del sector

Es clave destacar que la instalación de estas instituciones se da en un escenario donde por décadas la JUNJI se desempeñó como la institución por excelencia dedicada a la educación parvularia en Chile. Por eso, el conocimiento y la experiencia de la JUNJI en el sector es imprescindible para una instalación efectiva y que permita modernizar este nivel educativo.

La importancia de la JUNJI no sólo está radicada en la cantidad de jardines infantiles y salas cuna que concentra alrededor del territorio, sino en que las funciones transferidas a estos organismos pertenecían a su ordenamiento legal, por lo tanto cuando la JUNJI pierde el mandato de entregar certificaciones, fortalecer la educación parvularia en la sociedad y supervigilar los establecimientos, queda dedicada exclusivamente a la provisión de servicios, perdiendo de cierto modo

el sello técnico, entendido desde lo pedagógico, para encabezar procesos de transformación en el sector.

De este modo, los desafíos institucionales para la Subsecretaría transitan permanentemente en el nivel de coordinación que logre con la JUNJI. También es importante, la transferencia de conocimiento entre ambas instituciones, apoyando en conjunto al Ministerio de Educación en las transformaciones generadas producto de la reforma educacional 2014–2018.

Sin duda la creación de estas instituciones obliga a la JUNJI a especializarse en la provisión de un servicio de calidad para niños y niñas, desafiando sus prácticas y arquitectura organizacional. Junto con esto debe generar articulaciones con otras instituciones, integrando a la Subsecretaría en aspectos técnicos y también políticos.

Es esencial que existan procesos de participación conjunta entre la Subsecretaría y la JUNJI. La primera debe salvaguardar las potencialidades que por años ha generado la JUNJI, promoviendo la participación tanto política como técnica en los diversos ámbitos de la política pública sectorial.

Cabe destacar que tanto la Subsecretaría como la JUNJI son servicios dependientes del Ministerio de Educación, por eso en muchos procesos operativos y/o administrativos ambos se entienden directamente con el Ministerio. Esto hace que sea muy difícil para la Subsecretaría mantener cierto grado de control respecto a los procesos de la JUNJI, por lo que es necesario el levantamiento de procesos de regulación que generen información fluida y permanente entre las tres instituciones mencionadas.

Sin embargo, se debe precisar que la Subsecretaría lleva dos años de implementación, en donde los desafíos asociados a la generación de conocimiento y competencias para el nivel conviven con el desarrollo de funciones habituales de la administración del Estado, en un ambiente donde no existen las capacidades instaladas para estos procesos. Asimismo, la Subsecretaría aún no alcanza cifras de pleno empleo, en relación con su dotación máxima autorizada, lo cual permite concluir que existe concentración de labores en grupos reducidos de personas, aspecto común en instituciones que se están instalando.

De este modo, uno de los principales desafíos para esta Subsecretaría es generar niveles de implementación pertinentes para la continuidad de ciertos procesos emblemáticos en el nivel, principalmente aquellos relacionados al monitoreo de la meta aumento de cobertura³ y la instalación de nuevos referentes curriculares, como lo son la actualización de las bases curriculares de educación parvularia y la creación de un marco de buena enseñanza para las/os profesionales.

La Subsecretaría debe producir mayor y mejor calidad de información junto con el desarrollo de alianzas estratégicas con el Ministerio de Desarrollo Social, en generando información en torno a variables socioeconómicas, vinculación con el Registro Social de Hogares (RSH) y registro de los programas sociales⁴ referidos al nivel.

Finalmente, la articulación con la Dirección de Presupuestos (Dipres) es esencial para la homologación paulatina de los modos de financiamiento diferenciados que hoy operan en el sector, además de la existencia de coordinaciones operativas de acuerdo a los sistemas de incentivos que operan en el Estado, en donde la JUNJI y la Subsecretaría actúan como servicios independientes.

c) Generación de competencias en la Agencia de la Calidad

Esta línea de acción se enmarca en la implementación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, de acuerdo con lo señalado en la Ley 20.529 donde se crea la Agencia de la Calidad, siendo un servicio público funcionalmente descentralizado y dependiente del Ministerio de Educación. La Agencia tendrá por función evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de oportunidades educativas, considerando los distintos niveles y modalidades.

3 La meta aumento de cobertura es monitoreada e informada por la Subsecretaría de Educación Parvularia para la toma de decisión del nivel. Asimismo, la Subsecretaría trabaja en conjunto con los prestadores públicos de educación parvularia, JUNJI y Fundación Integra, para la mejora tanto de la calidad de la información como para la difusión política de los hitos asociados a la meta.

4 Actualmente el Ministerio de Desarrollo Social monitorea toda la oferta programática social del país. A través del Banco Integrado de Programas (BIPS), la ciudadanía tiene acceso a información referida a los programas e iniciativas sociales desarrolladas por entidades del Estado. En esta línea, la oferta social referida a educación parvularia está encabezada por la JUNJI, la Fundación Integra y la Subsecretaría de Servicios Sociales, perteneciente al MDS. La mayor parte de los programas están dedicados a la prestación de educación parvularia a la población más vulnerable, de acuerdo con el Registro Social de Hogares. En general, esta provisión se divide entre programas clásicos de atención y alternativos.

Todo el quehacer de las instituciones del Estado ligadas a la educación deben propender a establecer ejes de implementación del sistema. La calidad actúa como aspecto longitudinal en la labor de las políticas públicas para el sector, no va ni antes ni al final, sino que todos los procesos de aprendizaje deben orientarse en ambientes de calidad educativa, desde aspectos técnicos a mejoramiento de infraestructura de los establecimientos.

Es así como la Subsecretaría debe colaborar con la Agencia en la instalación de criterios técnicos que permitan capturar las particularidades que ofrece el nivel, ya que hace pocas décadas se ha consagrado como un nivel educativo diferenciado del escolar.

De este modo, labores como la obtención de reconocimiento oficial, la creación de estándares indicativos de desempeño y actualización de marcos normativos y técnicos referidos a la educación parvularia son insumos claves para la generación de conocimiento y capacidades al interior de la Agencia de Calidad.

Finalmente, es clave la articulación y coordinación con la Superintendencia de Educación, institución también creada bajo la Ley 20.529, que consagra la supervigilancia de los establecimientos para la mejora constante en las oportunidades de aprendizaje de los niños y niñas.

d) Redefinición del rol de la JUNJI

En cuanto a la potencialización del rol de proveedor público de la educación parvularia, la JUNJI debe reordenar su actual propuesta programática en torno a la diversificación de las modalidades con las que hoy cuenta. Actualmente la JUNJI tiene dos programas sociales que visibilizan el total del presupuesto público del servicio, los cuales son el jardín clásico administrado por JUNJI y vía transferencia de fondos (VTF) y programa educativo alternativo de atención del párvulo. El presupuesto está concentrado en el jardín clásico, superando el 95%.

El programa alternativo de atención cuenta con cinco componentes de acuerdo con las diferentes modalidades que presentan los jardines infantiles y salas cuna alternativos. Las modalidades son estacional, comunidades indígenas, familiar,

laboral y comunicacional. La JUNJI cuenta con ventajas comparativas en el campo de la atención alternativa de los párvulos, por lo mismo es clave su reordenamiento en virtud de la oferta programática que presenta.

En la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), realizadas por la Dipres, se evaluó el programa de atención alternativa durante 2017. El panel concluyó que la JUNJI debe definir si las actuales modalidades aportan una experiencia educativa diferente a la oferta de los jardines clásicos. De este modo se deberá evaluar la pertinencia de las actuales modalidades, mencionadas en el párrafo anterior, a fin de realizar un diagnóstico que permita identificar las necesidades que presentan los diferentes territorios que hoy son parte de la oferta alternativa de jardines infantiles.

En el marco de la redefinición del rol de la JUNJI es vital el análisis y revisión de la actual oferta programática, debiendo evaluar la pertinencia de las modalidades educativas con las que hoy cuenta de acuerdo con la distribución de la demanda en el territorio. A su vez, la Subsecretaría juega un rol fundamental para colaborar activamente con la JUNJI en el desarrollo pleno de los procesos de aprendizaje al interior del aula, promocionando los valores de la educación parvularia para el país y la oferta que actualmente presenta el Estado.

Finalmente, la Subsecretaría deberá enfrentar el desafío de integrar las modalidades educativas alternativas como ámbito de gestión, ya que actualmente sólo se ha legitimado la atención clásica de jardines infantiles y salas cuna, a través de la creación de nuevos establecimientos meta. La difusión y promoción que ha tenido la meta de aumento de cobertura representa la legitimación de la atención clásica de los párvulos, sin embargo, se deben integrar las actuales modalidades alternativas tanto en su evaluación como en su posible redefinición, para diversificar y potenciar la calidad de los aprendizajes entregados en el aula.

e) Nueva Educación Pública

Respecto a los desafíos para la Subsecretaría referidos a la instalación de la Nueva Educación Pública, mediante la creación de servicios locales, la información en torno al nivel es clave para que los apoyos técnico-pedagógicos sean efectivos.

De esta manera, la Subsecretaría deberá relacionarse con los servicios locales para orientar y generar capacidades que permitan el acompañamiento del nivel. Cabe señalar que los servicios locales sólo operan en establecimientos que cuentan con niveles de transición, por lo tanto el apoyo a la educación parvularia se da en un ambiente de escolarización donde las particularidades del nivel deben ser permanentemente presentadas a los servicios, a modo de instalar los sentidos y alcances de este nivel educativo.

4. AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO

La autorización de funcionamiento representa una primera dimensión en la regulación de los jardines infantiles y salas cuna de administración privada. Los datos sobre matrícula y número de establecimientos que imparten educación parvularia de acuerdo con este tipo de administración se desconoce en la actualidad. De hecho, los registros con los que cuenta el Ministerio de Educación provienen de la certificación (voluntaria) que realizaba la JUNJI y de reclamos o quejas impartidas por los usuarios contra estos establecimientos.

Es así que el avance en la regulación de esta materia, estableciendo como obligatorio contar con autorización a los establecimientos que impartan educación parvularia, permite robustecer un sistema de certificación que era voluntario, para el cual sólo se requería una autorización municipal para funcionar como jardín infantil, es más, sólo se exigían requisitos asociados a la infraestructura y sanidad.

De este modo la Ley 20.832, que crea la autorización de funcionamiento, viene a regular que no existan jardines infantiles ni salas cunas que no cuenten con estándares mínimos de funcionamiento, por lo tanto pasa a integrar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para este nivel educativo, consagrando la regulación de los establecimientos como primera línea para homologar las condiciones de funcionamiento de todos los jardines infantiles del país, sin importar su condición, financiamiento o tipo de administración.

Sin embargo, un análisis realizado por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2013) señala que una de las debilidades del proyecto es que

“(..) no define claramente cómo se vincula la nueva autorización para funcionar con el ya existente reconocimiento oficial del Estado. Aun cuando los requisitos para cada uno difieren en materia curricular y de estándares de aprendizaje, en un futuro escenario de kínder obligatorio deberá aclararse su diferenciación” (Centro de Políticas Públicas, 2013: 5). Lo anterior es clave, dado que los establecimientos de educación parvularia que incluyan el segundo nivel de transición tendrán que estar reconocidos oficialmente por el Estado para certificar dicho nivel de estudio y promover la educación básica.

Uno de los aspectos valorados para este tipo de certificación es contar con medidas y protocolos de prevención ante situaciones de abuso sexual o maltrato contra los niños y niñas. La generación de ambientes óptimos es imprescindible para el desarrollo de procesos educativos efectivos al interior del aula, por lo cual es labor de toda la institucionalidad del nivel asegurar estándares mínimos para el desarrollo de aprendizajes.

En esta línea cabe destacar la generación de orientaciones de buen trato publicadas por la Subsecretaría, sumado a las orientaciones trabajadas por los proveedores públicos del nivel. Es importante resaltar el rol facilitador que la ley delega en la Subsecretaría, ya que es su obligación la promoción de los valores de la educación parvularia y pública.

Finalmente, es importante destacar que uno de los principales desafíos de las certificaciones, junto con mejorar la calidad de los establecimientos que brindan educación parvularia, es la generación de un directorio actualizado con todas las instituciones y centros que proveen enseñanza preescolar. Este directorio permitirá mejorar los procesos de identificación para la fiscalización y regularización del sector, mejorando la oferta pública y privada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

De acuerdo con lo señalado a lo largo del artículo, la institucionalidad de la educación parvularia es un hito en desarrollo. Debido a la reciente creación de la Subsecretaría, órgano rector de la política pública para el nivel, y la Intendencia, entidad de apoyo y orientación a la Superintendencia de Educación en la súper vigilancia del cumplimiento y funcionamiento de los jardines infantiles y salas cuna, la educación parvularia ha desarrollado una institucionalidad que le permitiría asegurar la calidad del nivel en una implementación efectiva de instituciones, como primera dimensión.

Sumado a lo anterior, hoy Chile ofrece a sus niños y niñas una educación parvularia mucho más diversificada, a través de los programas alternativos de JUNJI y Fundación Integra. Asimismo, ha desarrollado un crecimiento de la oferta pública por medio de la meta aumento de cobertura 2014–2018, proporcionando nuevos cupos para el nivel y mejorando los estándares de calidad.

Sin embargo, los desafíos son complejos, ya que la instalación de nuevas institucionalidades supone la pérdida de facultades de otras instituciones, en este caso de la JUNJI. Por eso la Subsecretaría ha liderado un proceso complejo de implementación tanto en lo político como en lo técnico, concentrando sus esfuerzos en la coordinación de la meta y en la actualización de referentes curriculares.

La tarea de coordinación del sector aún está pendiente, ya que la existencia de múltiples entidades proveedoras del servicio, con sistemas de financiamiento y administración diversos, requiere liderazgo político y gestión eficiente, tarea que una institución no puede desarrollar en dos años.

Avanzar en educación parvularia es avanzar en la adopción de derechos sociales universales, declarados por la Convención de los Derechos del Niño. Este instrumento es el único en la línea de derechos humanos que aborda directamente la primera infancia. Por ende, los esfuerzos desarrollados en este gobierno, y que han tenido consenso en todos los sectores políticos, permiten dar una esperanza en la continuidad de las políticas para el nivel.

Asimismo, se deben cambiar las percepciones de la educación parvularia en la ciudadanía y la sociedad civil, pues los grupos de presión en la primera infancia son relativamente nuevos y poseen escaso apoyo político, además de estar centrados en la mejora de las condiciones laborales de los profesionales de la educación, como por ejemplo la Asociación Pro Funcionarios de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (APROJUNJI). Si no existe una fuerte demanda por la calidad de la educación parvularia, para la instalación de las problemáticas en la agenda pública, las instituciones creadas sólo aumentarán el gasto fiscal. Deben existir incentivos para la mejora continua de estas instituciones, junto con una sociedad civil organizada en la protección de derechos, especialmente de los niños y niñas de nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arzola, M. y Camhi, R. (2013). Educación Preescolar: Evidencia y Desafíos para Chile, en Serie Informe Social, Libertad y Desarrollo. Vol. 138, 1–28.
- Carneiro, P. y Heckman J. J. (2003). “Human Capital Policy”. En IZA Disussion Paper N° 821.
- Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) (2017). Resultados de la Primera Ola Estudio Longitudinal Social de Chile (ELSOC): Módulo 1: Cohesión Social y Migración. Notas COES de Política Pública N°1. ISSN: 0719-8795. Santiago, Chile.
- Centro de Políticas Públicas UC (2013). Apuntes legislativos: Hacia una mejor educación parvularia en Chile: reflexiones en torno al funcionamiento y fiscalización de jardines infantiles. N°21, pp. 1–10.
- Centro de Políticas Públicas UC (2015). Apuntes legislativos: Nueva Política Nacional Docente: propuestas para aprovechar una oportunidad. N°29.
- Contreras, D., Herrera, R. y Leyton, G. (2008). “Impacto de la Educación Preescolar sobre el logro educacional. Evidencia para Chile”, Documento de Trabajo, Universidad de Chile.
- Cortázar, A. y Morales, F. (2012). Institucionalidad para las políticas de primera infancia y resguardo de la calidad de la educación inicial desde la perspectiva de derechos. Docencia N°48, pp. 46–58.
- Elacqua, G., Figueroa, C., Martínez, M. y Santos, H. (2013). El que no llora no mama: ¿Cómo instalar a la primera infancia en el centro del debate? Serie Desafíos en la educación de primera infancia, UDP. Número 22, pp. 1–12.

- Ley N°20.529. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 27 de agosto de 2011.
- Ley N°20.832. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de mayo de 2015.
- Ley N°20.835. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de mayo de 2015.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007). División Social, Encuesta CASEN 2015. Disponible en www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/observatorio/casen/. (Revisado el 29 de diciembre de 2017).
- Ministerio de Educación (2016). Cuenta Pública 2014–2017. Disponible en <http://sitios.mineduc.cl/Cuenta-Publica-2017Libro/files/assets/common/downloads/Cuenta%20Pblica%202017.pdf>. (Revisado el 29 de diciembre de 2017).
- Ministerio de Educación (2017). Base de datos de matrícula 2013–2016. Centro de Estudios Mineduc.
- Ministerio de Educación (2017). Estadísticas de la Educación 2016. Centro de Estudios Mineduc.
- Ministerio de Educación (2017). Hoja de Ruta de la Subsecretaría de Educación Parvularia. Disponible en <http://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2017/02/HOJA-DE-RUTA-PDF-VERSI%C3%93N-2017.pdf>. (Revisado el 29 de diciembre de 2017).
- Morales, F. (2013). Radiografía de la institucionalidad para la primera infancia en Chile. Serie Desafíos en la educación de primera infancia, UDP. Número 20, pp. 1–9.
- Noboa, G. y Urzúa, S. (2012). The effect of Participation in Public childcare Centers: Evidence from Chile, *Journal of Human Capital*, Vol. 6, N° 1, pp. 1–34.
- OCDE (2017). Education at a Glance 2017. Disponible en <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>. (Revisado el 29 de diciembre de 2017).
- Reyes, L. y Urzúa, S. (2012). La demanda y oferta de la Educación temprana en Chile, en *Centro de Estudios Públicos (CEP)*. Vol. 126, pp. 45–86.
- SIES (2014). Panorama de la Educación Superior en Chile 2014. División de Educación Superior, Ministerio de Educación.
- Tokman, A. (2010). “Radiografía de la Educación Parvularia chilena: Desafíos y Propuestas”. Serie de Políticas Públicas UDP, Documentos de Trabajo, N°5.