



## **CUIDADO Y EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA**

### **DOCUMENTOS<sup>1</sup>:**

- I. Antecedentes generales, política y marco legal comparado. Finlandia, Holanda e Inglaterra.<sup>2</sup>**
- II. Experiencia Nacional en Cuidado y Educación para la Primera Infancia. Compromisos e iniciativas de ley del Gobierno que se encuentran en tramitación.<sup>3</sup>**
- III. Consulta a Expertos/as. Desafíos y sugerencias de políticas para Cuidado y Educación en la Primera Infancia.<sup>4</sup>**

---

<sup>1</sup> Elaborados para la comunidad parlamentaria, en el marco de la tramitación de dos proyectos de ley, de iniciativa gubernamental, que buscan modificar la institucionalidad de la Educación Parvularia: el proyecto de ley que Crea la autorización de funcionamiento de Jardines Infantiles (Boletín N° [8859-04](#)), en segundo trámite constitucional, en el Senado, y el proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia, y modifica otros cuerpos legales (Boletín N° [9365-04](#)), en segundo trámite constitucional, en la Cámara de Diputados.

<sup>2</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. María Pilar Lampert-Grassi, y Christine Weidenslaufer. Equipo de trabajo: Área Políticas Sociales y Asesoría Técnica Parlamentaria.

<sup>3</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. María Pilar Lampert Grassi, y Mauricio Holz. Equipo de trabajo: Área Políticas Sociales y Asesoría Técnica Parlamentaria.

<sup>4</sup> Claudia Robles, Oficial de la División de Desarrollo Social, de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Daniel Contreras y Patricia Núñez, Consultores, UNICEF, Marcela Pardo, de la Universidad de Chile, Alejandra Cortázar, de la Universidad Diego Portales, y Cynthia Adlerstein, de la Pontificia Universidad Católica.

## Tabla de contenido

Presentación .....	3
Introducción .....	5
Resumen Ejecutivo .....	6
<b>PRIMERA PARTE. LA MIRADA DESDE ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	<b>13</b>
<b>I. CLAUDIA ROBLES, DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)</b> .....	<b>13</b>
1. Antecedentes .....	13
2. La infancia en tiempo presente: el imperativo de la inversión en la primera infancia desde la perspectiva de los derechos de niños y niñas .....	14
3. La situación del CEPI en América Latina: avances y contribuciones .....	16
4. Los estándares para el cuidado y educación para la primera infancia: avances desde América Latina y desafíos .....	22
5. Palabras de cierre .....	24
Referencias bibliográficas.....	26
Anexo. Iniciativas para la atención integral primera infancia en 9 países de América Latina .....	29
<b>II. DANIEL CONTRERAS Y PATRICIA NÚÑEZ, CONSULTORES UNICEF</b> .....	<b>32</b>
1. Enmarcamiento .....	32
2. Recomendaciones .....	34
<b>SEGUNDA PARTE. LA MIRADA DESDE LA INVESTIGACION ACADEMICA</b> ..	<b>37</b>
<b>I. MARCELA PARDO, ACADÉMICA E INVESTIGADORA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, Y DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN AVANZADA EN EDUCACIÓN (CIAE)</b> .....	<b>37</b>
1. Regulación de la calidad de la provisión .....	37
2. Formación de educadoras de párvulos .....	40
3. Obligatoriedad en educación parvularia .....	42
Referencias Bibliográficas.....	43
<b>II. ALEJANDRA CORTÁZAR, ACADÉMICA E INVESTIGADORA DE LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES</b> .....	<b>45</b>
1. Institucionalidad .....	45
2. Calidad de los Programas.....	47
Referencias bibliográficas.....	52
<b>III. CYNTHIA ADLERSTEIN GRIMBERG, ACADÉMICA E INVESTIGADORA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE</b> .....	<b>54</b>
1. Aspectos generales .....	54
2. Variables para avanzar hacia la calidad.....	55
a. Articulación de políticas de cuidado y educación para la primera infancia. ....	55
b. Aumento de cobertura y obligatoriedad: No equivale a universalizar.....	56
c. Financiamiento y posibilidades de calidad estructural.....	58
d. Variables de calidad recordadas, obstaculizadas y olvidadas .....	59
Referencias Bibliográficas.....	61

## Presentación

La Biblioteca del Congreso Nacional tiene entre sus principales responsabilidades el apoyo a la comunidad parlamentaria en el ejercicio de sus funciones. En particular, y en lo relativo al desempeño de su función legislativa, busca acercar fundamentos teóricos y técnicos, junto con evidencia nacional y comparada, mediante la elaboración de documentos de análisis (minutas, informes, estudios) y la asesoría presencial tanto a las comisiones como a los parlamentarios de manera individual.

En el marco de la tramitación de dos proyectos de ley, de iniciativa gubernamental, que buscan modificar la institucionalidad de la Educación Parvularia- (i) Proyecto de ley que "Crea la autorización de funcionamiento de Jardines Infantiles" (Boletín N° [8859-04](#)), en segundo trámite constitucional, en el Senado y; (ii) Proyecto de ley que "Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia, y modifica otros cuerpos legales" (Boletín N° [9365-04](#)), en segundo trámite constitucional, en la Cámara de Diputados- la Biblioteca ha elaborado los siguientes documentos:

- I. Antecedentes generales y Experiencia comparada en Políticas de Cuidado y Educación para la Primera Infancia: Los casos de Finlandia, Holanda e Inglaterra.
- II. Experiencia Nacional en Cuidado y Educación para la Primera Infancia. Compromisos e iniciativas de ley del gobierno que se encuentran en tramitación.
- III. Consulta a Expertos/as. Desafíos y recomendaciones de políticas para Cuidado y Educación para la Primera Infancia.

Los dos primeros han sido elaborados por investigadores de la sección de Asesoría Técnica Parlamentaria, y a su vez, revisados y comentados por expertos/as de organismos de gobierno, organismos internacionales y centros de investigación de destacadas universidades nacionales. Para llevar a cabo esa labor, Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, convocó a una Mesa de Consulta a Expertos, donde participaron la Sra. Maria Isabel Díaz (Asesora Principal del Ministro de Educación en las temáticas de Educación Parvularia); la Sra. Claudia Robles (CEPAL); Sra. Marcela Pardo (académica de la Universidad de Chile) y Sra. Alejandra Cortázar (académica de la Universidad Diego Portales).

Para complementar el análisis, se solicitó a dichos expertos/as, la elaboración de un conjunto de minutas que conforman el tercer documento. En esta tarea también participaron los expertos de la UNICEF, Sr. Daniel Contreras y Sra. Patricia Núñez, además la Sra. Cynthia Adlerstein Grimberg, académica Pontificia Universidad Católica de Chile.

El primer documento releva los antecedentes generales y la experiencia comparada en materia de cuidado y educación para la primera infancia. Se destacan las teorías del apego y la importancia social, educativa y económica de la intervención temprana. Incluye una revisión de programas de cuidado y educación para la primera infancia y de factores estructurales para promover su calidad. Sobre esta base, se revisa la experiencia de tres países –Finlandia, Holanda e Inglaterra– para

conocer con qué alternativas de política y marco legal resuelven sus desafíos en materia de primera infancia.

El segundo documento revisa la experiencia nacional, abordando, en lo principal, el marco legal del cuidado infantil en el derecho del trabajo, la protección a la maternidad en el mercado laboral, y el financiamiento de la protección legal a la madre trabajadora. Luego, se examina exhaustivamente, el estado del arte del diseño e implementación de políticas de educación parvularia, identificando los compromisos del gobierno en primera infancia y educación temprana, y la actual tramitación de los proyectos de ley de educación parvularia en la sede legislativa. Este documento contó con el valioso aporte de la Sra. Maria Isabel Díaz y su equipo, quienes desde su lugar en el Ejecutivo, entregaron información actualizada de la temática de la educación Parvularia en Chile, así como también los principales desafíos que enfrenta nuestro país.

Finalmente, el tercer documento compila cinco (5) textos de un selecto grupo de expertos/as<sup>5</sup> que fueron requeridos por esta Biblioteca, con análisis de desafíos y recomendaciones de política pública para la primera infancia en materia de cuidado y educación. Este documento mantiene las versiones entregadas por los autores, a manera que el texto diera cuenta fidedigna de cada una de las ideas plasmadas por estos, tal cual fue su énfasis e intención.

Con lo anterior, la Biblioteca quiere ofrecer un análisis contrastado y complementado por la comunidad académica y los organismos internacionales correspondientes. La participación de expertos en la producción de estos documentos, significa una oportunidad para articular el conocimiento con mayor profundidad y alcance, y al mismo tiempo, para representar a la comunidad parlamentaria distintas miradas e inquietudes que existen en el ámbito del cuidado y educación en primera infancia.

---

<sup>5</sup> Sra. Claudia Robles (CEPAL); Sr. Daniel Contreras y Sra. Patricia Núñez (UNICEF); Sra. Marcela Pardo (académica de la Universidad de Chile); Sra. Alejandra Cortázar (académica de la Universidad Diego Portales); Sra. Cynthia Adlerstein Grimberg (académica Pontificia Universidad Católica de Chile).

## Introducción

Este tercer documento compila el trabajo de un selecto grupo de especialistas, los que fueron convocados a una Mesa de Consulta a Expertos, para en primera instancia conocer y comentar dos documentos preliminares elaborados por el equipo de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso, los cuales son:

- I. Antecedentes generales, y experiencia comparada en políticas de Cuidado y Educación para la Primera Infancia. Finlandia, Holanda e Inglaterra.
- II. Experiencia Nacional en Cuidado y Educación para la Primera Infancia. Compromisos e iniciativas de ley del gobierno en tramitación.

En segundo término, dichos reconocidos especialistas de dos organismos internacionales (CEPAL y UNICEF) y de tres universidades nacionales (Universidad de Chile, Universidad Diego Portales y Pontificia Universidad Católica de Chile), a solicitud de esta Biblioteca, elaboraron documentos específicos con sugerencias de forma y fondo a los textos preliminares y en segundo término, para sintetizar desde su mirada, los principales desafíos y recomendaciones de política pública en cuidado y educación de primera infancia, entregándole al análisis mayor profundidad y alcance.

En ese marco, cada uno de los cinco (5) documentos específicos entregaron una serie de sugerencias, las que fueron integradas a los textos preliminares, mientras los principales desafíos y recomendaciones entregadas por los expertos, constituyen este tercer documento, "Consulta a Expertos/as. Desafíos y recomendaciones de políticas para Cuidado y Educación para la Primera Infancia".

Este documento mantiene las versiones entregadas por los autores, a manera que el texto diera cuenta fidedigna de cada una de las ideas plasmadas por estos, tal cual fue su énfasis e intención.

Resaltamos que la experta de la CEPAL, Sra. Claudia Robles busca en su texto profundizar en tres ámbitos. En primer lugar, se analiza la centralidad que tiene en la argumentación de la inversión en cuidado y educación para la primera infancia (CEPI) los derechos de los niños y niñas y sus garantías, más allá de aquellos razonamientos que ponen el énfasis en los futuros retornos económicos y sociales de esta inversión. En segundo lugar, se revisa brevemente la situación del CEPI en América Latina, profundizando en experiencias ilustrativas que pueden ser consideradas a la hora de diseñar políticas en Chile. En tercer lugar, se hace una síntesis de los principales elementos considerados en la definición de estándares de CEPI en la región, considerando aspectos a tener en cuenta desde una formulación con enfoque de derechos.

Los expertos de la UNICEF, Sr. Daniel Contreras y Sra. Patricia Núñez, establecen en primer lugar, que es fundamental para el desarrollo de las políticas CEPI en Chile el fortalecer la institucionalidad para la infancia. En segundo lugar, en relación a las

políticas que se establezcan, estas deben ser de alta calidad; contar con una adecuada focalización; considerar la inclusión de modelos alternativos a “establecimientos educacionales” e incluir las familias y/o cuidadores principales.

La Sra. Marcela Pardo, académica de la Universidad de Chile, concentra su análisis en tres puntos fundamentalmente: la regulación de la calidad de la provisión, la formación de las educadoras de párvulos, y la propuesta gubernamental de establecer la obligatoriedad del Primer Nivel de Transición.

La Sra. Alejandra Cortázar, académica de la Universidad Diego Portales presenta diagnóstico y algunos desafíos de la educación parvularia en Chile hoy. Refiriéndose específicamente a dos puntos: 1) la institucionalidad y 2) la calidad de los programas.

Finalmente la Sra. Cynthia Adlerstein Grimberg, académica Pontificia Universidad Católica de Chile, comienza por distinguir dos paradigmas para el diseño de políticas educativas: el “Discurso de la Calidad” y el “Discurso de la Construcción de Sentidos”. Luego discute las variables para avanzar hacia la calidad, destacando: Articulación de políticas de cuidado y educación para la primera infancia; Aumento de cobertura y obligatoriedad; financiamiento; Bases curriculares; coeficientes técnicos; prácticas pedagógicas y ambientes físicos de aprendizaje para la habitabilidad educativa.

## **Resumen Ejecutivo**

La atención integral de la primera infancia ha cobrado interés creciente entre los países de América Latina y el Caribe. Fruto de ello es posible observar una serie de políticas que buscan que niños y niñas, especialmente quienes viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, sean incorporados tempranamente a la red de servicios y programas públicos que les garantice una trayectoria protegida en su desarrollo biopsicosocial. En este contexto, se han implementado esfuerzos específicos en diversos países de la región para abordar cuestiones relativas al cuidado y la educación para la primera infancia.

En el contexto latinoamericano, el análisis de la especialista de la CEPAL, Sra. Claudia Robles destaca tres puntos a partir de los cuales es posible extraer aprendizajes e ideas para el fortalecimiento de las políticas de cuidado y educación para la primera infancia en Chile desde el enfoque de derechos y la experiencia comparada en la región.

## **Necesidad de un enfoque de derechos**

En primer lugar, la especialista analiza la centralidad que tienen los derechos de los niños y niñas y sus garantías en la argumentación de la inversión en cuidado y educación para la primera infancia (CEPI). La Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), suscrita por Chile en 1990, garantiza en sus artículos 28 y 29 el derecho a la educación en las distintas etapas de la niñez, incluida la primera

infancia. A su vez, la Observación General N° 7 del Comité de los Derechos del Niño interpreta que el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño a un máximo desarrollo.

En este mismo tema, los representantes de la UNICEF, Sr. Daniel Contreras y Sra. Patricia Núñez, agregan que el derecho a la educación implica que niños y niñas, en especial durante los primeros años de su vida, reciban de su contexto todo el apoyo necesario para desarrollar al máximo su potencialidad, independiente de su nivel socioeconómico, raza, religión, tipo de familia, etc. Específicamente en relación a la educación inicial, resaltan que para garantizar el cumplimiento de este derecho no basta con el acceso a la misma, sino que importa que ella sea de calidad y se entregue en un contexto de buen trato. Sólo así se entiende que el derecho a educación esté garantizado para todos.

Además de los acuerdos internacionales mencionados, el derecho a la educación para la primera infancia está contemplado de distintas maneras en diversos compromisos y planes de acción internacional, como el Marco de Acción de Dakar "Educación para Todos", la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, y las Metas Educativas 2021. En particular, destacan el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia alcanzado por la Organización de Estados Americanos en 2007 y el Marco de Acción de Moscú de la Primera Conferencia Mundial sobre Atención y Educación para la Primera Infancia de 2010. En ambos casos, se llama a incrementar la eficacia en la ejecución de programas de atención y educación para la primera infancia y a elevar los estándares de calidad de los servicios ofertados.

En síntesis, el llamado a diseñar e implementar políticas transversales y de calidad en el cuidado y educación para la primera infancia es una cuestión de derechos que, como tal, debe ser garantizada de manera universal e integral, y donde el rol del Estado aparece como incuestionable e impostergable.

### **Demanda de servicios de cuidado y educación. Avances en cobertura.**

En segundo lugar, el análisis de la especialista de la CEPAL se concentra en revisar la situación del cuidado y educación para la primera infancia en el contexto de América Latina, ya que tanto para ella –como para los expertos de la UNICEF–, el profundizar en experiencias ilustrativas en economías más parecidas a Chile, entrega mayores elementos para el debate sobre políticas integrales de cuidado y educación para la primera infancia en Chile.

Debido al incremento en la participación laboral femenina, y la cuasi ausencia de los hombres en el trabajo de cuidado al interior de los hogares, en sociedades donde estas labores han recaído tradicionalmente sobre las mujeres, América Latina enfrenta una fuerte presión demográfica que eleva la demanda por servicios de cuidado provistos fuera del ámbito familiar.

La panorámica regional de la situación del acceso a la educación inicial y preescolar, muestra importantes desafíos y variabilidad en términos de su cobertura. En promedio, la tasa de matrícula neta en la educación inicial llega al 12.1%, porcentaje que se incrementa al 63.2% en la educación preescolar. Sin embargo, existe gran heterogeneidad en las coberturas alcanzadas en diversos países de América Latina, variando en educación inicial entre un 3% en Paraguay y sobre un 20% en Chile y Cuba, mientras la educación preescolar varía entre 32% y 94% para los casos de Paraguay y Cuba.

Frente a esta situación, los países han implementado diversos esfuerzos para expandir progresivamente el acceso a políticas integrales de cuidado y de educación inicial de calidad. Así, es posible distinguir al menos dos orientaciones en estas políticas. Por una parte, se encuentran aquellas que forman parte de atención integral a la primera infancia y que combinan componentes de estimulación temprana, seguimiento a la salud y nutrición de niños y niñas, así como también, formación de habilidades parentales, entre otras. Por otra parte, se identifican programas específicos para la expansión de la cobertura y regularización de los programas de educación inicial y preescolar. En menor grado, es también posible identificar una preocupación por mejorar las condiciones en las que se desarrolla el cuidado al interior de las familias de los niños y niñas, a través de la expansión y regulación de las licencias parentales y otros mecanismos de apoyo a esta labor. En este último caso, se trata de normativas incorporadas en la legislación laboral, orientadas a la protección de la madre trabajadora durante el período de gestación, alumbramiento, postparto y lactancia. Políticas que no abordan necesariamente las necesidades de cuidado más transversales derivadas de la crianza del niño en etapas posteriores.

Sin embargo, y pese a los avances que comportan estas iniciativas, la experiencia regional indica que todavía hay camino por recorrer en la implementación de políticas de cuidado y educación para la primera infancia. Por una parte, priman todavía acciones desarticuladas e individuales donde se observa una multiplicidad de actores intervinientes. Mientras por otra, se aprecia una aguda separación entre aquella oferta que se orienta al nivel inicial y la que posteriormente se ofrece para el preescolar, tanto a nivel de programas y regulaciones, como de institucionalidad participante.

En este escenario todavía germinal, pero creciente hacia la implementación de sistemas integrales de atención a la primera infancia, destacan el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo; la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre en Colombia; la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil" (REDCUDI) en Costa Rica y el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay. En estas experiencias, los componentes de cuidado y educación inicial se encuentran articulados a las demás dimensiones, buscándose la integralidad de las acciones con especial atención a la población más pobre y vulnerable.

## **De estándares de calidad a indicadores de realización de derechos**

En tercer lugar, se hace una síntesis de los principales elementos considerados en la definición de estándares de cuidado y educación para la primera infancia en la región, considerando aspectos a tener en cuenta desde una formulación con enfoque de derechos. En esta línea, es posible al menos identificar un grupo de nueve estándares a los que actualmente se da seguimiento en diversos países de la región, aunque con desigual nivel de desarrollo y exhaustividad país a país. Estos estándares dan cuenta de indicadores de tipo estructural fundamentalmente y pueden ser resumidos en los siguientes aspectos: Dotación y calificación del personal, Contenidos pedagógicos, Cuidado y educación con pertinencia cultural e inclusiva, Materiales didácticos, Mobiliario, Infraestructura, Seguridad, Programas de alimentación y Entidades fiscalizadoras.

Al centrar el análisis en el caso chileno, para la experta de la CEPAL, es fundamental que al momento de pensar en legislación en el tema del cuidado y educación para la primera infancia en Chile, se transversalice un enfoque de derechos en su formulación, considerando las implicancias que en esto trae aparejada la normativa internacional de derechos humanos que el país ha suscrito. Así, estas reformas debieran diseñarse de manera que las políticas a las que den origen, cumplan con los principios de igualdad y no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas, a través de medidas específicas que aseguren la inclusión de los diversos grupos de niños y niñas en las acciones desarrolladas y su consideración como sujetos de derechos.

En este punto, los expertos de la UNICEF, resaltan que es fundamental para que se desarrolle un enfoque basado en la igualdad y la no discriminación. Primero, para el caso de los niños y niñas que estén bajo el cuidado de su familia, el apoyo de parte del Estado debiera estar encaminado a generar programas de apoyo a las familias y/o cuidadores principales en cuanto al desarrollo infantil temprano. En este sentido, se requiere avanzar en políticas que favorezcan decididamente el involucramiento de los hombres en el cuidado y crianza de los niños/as, así como en la responsabilidad de las tareas domésticas. Para ello, los programas que trabajan con familias, deben incorporar materiales respecto a la paternidad activa y la corresponsabilidad de las tareas domésticas. Segundo, se considera esencial que a la hora de desarrollar políticas y programas que afectan a los niños más pequeños, se cuente con instancias de participación donde se los incluyan y su opinión sea considerada.

## **Necesidad de potenciar la demanda**

Por otra parte, los expertos de la CEPAL y UNICEF coinciden en que es fundamental el potenciar una demanda efectiva y sentida por estos servicios. Como muestra un reciente estudio de la Universidad Diego Portales, existen una serie de motivos por los cuales los padres no envían a sus hijos/as a jardines infantiles, entre los que destacan, además de que 'sean cuidados/as en casa', la percepción de que 'no es necesario enviarlos/as a una edad temprana' y la desconfianza de la calidad del cuidado que recibirán. En este marco, los expertos de la UNICEF destacan, que la

legislación debiera considerar modalidades alternativas o flexibles, que no necesariamente se enmarcan bajo la lógica de “establecimientos educacionales”, y que son parte de la oferta disponible para el cuidado y educación de los niños y niñas.

### **Institucionalidad para transitar de la fragmentación a la articulación de la oferta**

Respecto de la institucionalidad, tanto la experta de la CEPAL como los expertos de la UNICEF, ven como fundamental el fortalecer una institucionalidad rectora capaz de garantizar la cohesión de la oferta de servicios de cuidado y educación para la primera infancia y su articulación a esfuerzos más amplios de atención integral. La creación de una Subsecretaría de Educación Parvularia constituye una oportunidad para sentar las bases de un sistema coordinado para el nivel.

Sin embargo, para los expertos de la UNICEF, es necesaria una institucionalidad coordinadora que vaya más allá de la educación, y que considere los problemas de la infancia en forma integral, como la creación del Consejo Nacional de la Infancia, el que ha sido ya anunciado. Esta institucionalidad incluye un nuevo marco legal, que reemplace a la ley de menores con una ley de garantía integral de derechos de la infancia y la creación de un órgano coordinador del sector.

En esta temática las tres expertas del ámbito académico, Sra. Marcela Pardo (Universidad de Chile), Sra. Cynthia Adlerstein (Pontificia Universidad de Católica de Chile) y Sra. Alejandra Cortázar (Universidad Diego Portales), coinciden en que la actual institucionalidad regulatoria de la educación parvularia es poco eficiente, fragmentada y desorganizada, debido a la existencia de proveedores que operan bajo disímiles estándares mínimos de funcionamiento, bajo marcos de regulación y fiscalización distintos, y que responden a políticas distintas, que en algunos casos (JUNJI e INTEGRA) son creadas por sus propias instituciones.

En este sentido, las tres académicas consideran como un avance la iniciativa de Ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia<sup>6</sup> toda vez que vendría a instituir un órgano político-técnico especializado que deberá elaborar y coordinar las políticas, programas y proveedores de la educación parvularia. A su vez, la creación de la Intendencia de Educación Parvularia permitirá la unificación de los procesos de fiscalización y sanción del cumplimiento de la normativa que regula el funcionamiento y financiamiento de los establecimientos que imparten educación parvularia.

En particular, las académicas Marcela Pardo y Alejandra Cortazar destacan la importancia del proyecto de Ley que crea la autorización de funcionamiento de Jardines Infantiles<sup>7</sup> en cuanto obliga a todos los establecimientos privados a un estándar mínimo para poder funcionar, equivalente en cuanto a requisitos, al reconocimiento oficial, acreditación que se les exige a los establecimientos que reciben aportes del Estado. Esto, indican, mejora la equidad del sistema, al

---

<sup>6</sup> Boletín 9365-04.

<sup>7</sup> Boletín 8859-04.

garantizar a cada niño o niña independiente del sostenedor del establecimiento al cual asista, un estándar mínimo.

Sin embargo, Marcela Pardo, comenta que la diferencia en cuanto a la exigencia de requisitos entre autorización normativa de la Junji (más exigente) y la nueva autorización de funcionamiento (menos exigente) podría mantener las desigualdades entre establecimientos. A su vez, es posible pensar que genere incentivos para una igualación hacia abajo. Por otra parte, Alejandra Cortázar destaca como un desafío para la normativa vigente subir los estándares, dado que con los actuales no será posible obtener los retornos a la inversión que estamos haciendo en educación parvularia. Destaca también la importancia de implementar un sistema de aseguramiento de la calidad que responda a las particularidades del nivel y que evalúe factores estructurales y de proceso.

### **Otros desafíos que los proyectos de ley no consideran de forma explícita**

Si bien coinciden en la importancia de estos proyectos de ley, como un avance hacia una homogenización de políticas, regulaciones y de la prestación de los servicios educativos, mencionan una serie de desafíos para avanzar hacia la calidad, que actualmente los proyectos de Ley no consideran.

En primer lugar, las tres académicas destacan la importancia de la práctica pedagógica de las educadoras de párvulos como una variable crítica para el aprendizaje y el desarrollo de los niños/as que asisten a la educación parvularia. Un programa de educación parvularia de calidad, asegura que los niños/as tengan acceso a experiencias de aprendizaje relevantes para su cultura, y acordes con su nivel de desarrollo y necesidades; para esto resulta crucial que el tipo de interacciones educador-párvulos no sólo se caracterice por un buen nivel de relaciones positivas, sino también por el apoyo formativo en dominios claves del desarrollo cognitivo y no cognitivo.

Para esto, las académicas postulan la importancia de asegurar profesionales de buen nivel en el aula de establecimientos que imparten programas de educación parvularia. En este sentido, la formación de educadoras de párvulos se impone como un desafío para el caso chileno, dada las bajas exigencias para el ingreso a la carrera de educación parvularia en términos de puntaje PSU, y los malos resultados que han obtenido los egresados en la prueba Inicia. En esta línea, identifican los procesos de selección para ingresar a la carrera, y los criterios de acreditación de establecimientos de educación superior que imparten programas de educación parvularia, como posibles políticas que se deben intervenir para mejorar el nivel de las educadoras de párvulos en Chile. En particular, Alejandra Cortázar destaca los bajos salarios relativos que reciben con respecto a otras profesiones y menciona como un desafío de la política pública incorporar a las educadoras de párvulo a la carrera profesional docente.

En segundo lugar, destacan los coeficientes técnicos (número de niños por adulto en el aula) como una variable relevante para la calidad, destacando que en el caso chileno la actual normativa permite en los niveles de transición 45 niños por adulto

lo cual está muy alejado de las normas que recomiendan los organismos internacionales. A su vez, cuando se diferencia entre educadoras de párvulos y técnicos de parvularia los establecimientos tienen malos indicadores de niños/as por educadoras de párvulo en aula, lo que implicaría que en muchos casos las técnicas de párvulos son los que están en el aula con los niños. Por su parte, también destacan que los programas en Chile se ejecutan en salas pequeñas, con 1,1 metros cuadrados por niño en los niveles medios, índice más bajo que todos los países de la OCDE. En este punto, Cynthia Adlerstein destaca la importancia no solo del tamaño del aula, sino que también del 'modelamiento' pedagógico de los ambientes físicos de aprendizaje, como una variable olvidada por la política pública. Argumenta que en Chile los ambientes físicos de aprendizaje responderían más a requerimientos ergonómicos y productivos, que reproducen el mundo laboral adulto a una escala menor, lo que resulta inadecuado e incluso nocivo para las habilidades y la biomecánica natural del niño chileno. Concluye que, desde la política pública, el desafío es 'intencionar' los ambientes físicos de aprendizaje hacia la habitabilidad educativa.

En tercer lugar, las tres académicas coinciden en el diagnóstico respecto de que el esquema de financiamiento de la educación parvularia es inequitativo. Los recursos por alumno varían considerablemente según tipo de sostenedor y según nivel educativo. Esto genera que niños estén expuestos a establecimientos con una menor capacidad financiera para la contratación de personal idóneo y la inversión adecuada en infraestructura y soporte de ambientes físicos de aprendizaje efectivos. En este orden, las autoras identifican como una de las causas de las diferencias de los recursos por alumnos entre los distintos sostenedores, los mecanismos de financiamiento a los que están sujetos. Por un lado los establecimientos de administración directa de Junji e Integra reciben un aporte basal que utiliza como criterio general de asignación los costos de provisión del servicio, mientras que los Jardines Infantiles vía transferencia de fondos reciben recursos por la asistencia de sus alumnos, al igual que los establecimientos municipales y particulares subvencionados por los niveles de transición primero y segundo. Marcela Pardo, sobre este punto, destaca que el criterio de financiamiento por asistencia de alumno es particularmente inadecuado dada que la inasistencia de los párvulos tiende a ser alta. Lo que generaría desigualdades importantes en el financiamiento por párvulo, según la institución.

Por último Marcela Pardo, Cynthia Adlerstein y Claudia Robles cuestionan la obligatoriedad en la educación parvularia, dado que no implicaría necesariamente mayores niveles de cobertura, pone en entredicho el rol de la familia como primera educadora de los niños en la primera infancia, y consolida una peligrosa tendencia hacia la escolarización de la educación parvularia.

## PRIMERA PARTE. LA MIRADA DESDE ORGANISMOS INTERNACIONALES

### I. CLAUDIA ROBLES, DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

#### 1. Antecedentes

La atención integral de la primera infancia ha cobrado interés creciente entre los países de América Latina y el Caribe. Fruto de ello es posible observar una serie de políticas que buscan que niños y niñas, especialmente quienes viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, sean incorporados tempranamente a la red de servicios y programas públicos que les garantice una trayectoria protegida en su desarrollo biopsicosocial. En este contexto, se han implementado esfuerzos específicos en diversos países de la región para abordar cuestiones relativas al cuidado y la educación para la primera infancia. Estos esfuerzos dan cuenta de la inversión social en la expansión de centros de cuidado y educación para este grupo de la población, la definición de regulaciones y normativas al respecto, así como de medidas tendientes a incrementar la calidad de los servicios provistos por el sector público y el privado.

Pese a lo anterior, subsisten notorios desafíos vinculados con la prioridad política y fiscal asignada a esta temática en la agenda pública, los que se traducen en desiguales coberturas y calidad en los programas ofrecidos. Desde un enfoque de derechos, esta situación conlleva importantes retos para los países en atención a las obligaciones definidas por instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), entre otros.

Este documento busca profundizar en tres ámbitos a partir de los cuales es posible extraer aprendizajes e ideas para el fortalecimiento de las políticas de cuidados y educación para la primera infancia en Chile desde la experiencia comparada en la región y un enfoque de derechos, y en base a diversos estudios realizados en la CEPAL<sup>8</sup>. En primer lugar, se analiza la centralidad que tiene en la argumentación de la inversión en cuidado y educación para la primera infancia (CEPI) los derechos de los niños y niñas y sus garantías, más allá de aquellos razonamientos que ponen el principal énfasis en los futuros retornos económicos y sociales de esta inversión. En este sentido, se destacan aquellos elementos más fundamentales de la normativa internacional de derechos humanos que deben ser considerados por el país a la hora de diseñar políticas de CEPI. En segundo lugar, se revisa brevemente la situación del CEPI en América Latina, profundizando en experiencias ilustrativas que pueden ser consideradas a la hora de diseñar políticas integrales de cuidado y

<sup>8</sup> Véase, entre otros, Marco (2014), Morlachetti (2013), Pautassi y Royo (2012) y Staab (2013). Para revisar éstos y otros estudios en temas vinculados a la infancia en América Latina y el Caribe, véase el sitio [en línea]: <<http://dds.cepal.org/infancia>>.

educación para la primera infancia en Chile. En tercer lugar, se hace una síntesis de los principales elementos considerados en la definición de estándares de CEPI en la región, considerando aspectos a tener en cuenta desde una formulación con enfoque de derechos.

Este documento se presenta a solicitud de la Biblioteca del Congreso Nacional con la finalidad de nutrir la discusión parlamentaria sobre proyectos actualmente en debate en el país vinculados al CEPI. Los tres puntos aquí desarrollados buscan también complementar las notas técnicas producidas por la Biblioteca (BCN, 2014a, 2014b) en esta materia. Cabe señalar que ambas notas son ricas y de alta calidad en la información y evidencia que presentan. Los elementos que aquí se ofrecen buscan abordar aspectos menos o no desarrollados en ellas para contribuir a la discusión pública en esta materia.

## **2. La infancia en tiempo presente: el imperativo de la inversión en la primera infancia desde la perspectiva de los derechos de niños y niñas**

La Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), la cual ha sido suscrita por Chile, es el instrumento de derecho internacional que garantiza a niños y niñas una serie de derechos en las áreas de supervivencia y desarrollo, protección y participación. La puesta en marcha de la Convención marca un cambio de paradigma para pensar e implementar las políticas sociales vinculadas a la infancia. Ello se refleja en la superación de una mirada adulto-céntrica, asistencial y fragmentada de niños, niñas y adolescentes como personas en desarrollo, trascendiendo su consideración como menores y como objetos de tutela y control estatal, hacia su concepción como ciudadanos y ciudadanas, agentes de sus vidas y sujetos de derechos de los cuales el Estado es garante. Además, la Convención instala la preocupación por la protección integral de niños, niñas y adolescentes, y no sólo por quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad (Rico, 2013).

Desde un enfoque de derechos, los derechos garantizados por la Convención son universales, interdependientes e indivisibles y por tanto, deben ser ejercidos y garantizados de manera integral. Lo anterior implica que, desde este enfoque, no es posible garantizar tan solo uno o parte del conjunto de derechos consagrados, sino que estos deben ser realizados de manera conjunta y progresiva, teniendo en ello un papel fundamental el Estado.

La integralidad en el abordaje de los derechos de la infancia queda reflejada de manera ejemplar en la noción de atención a la primera infancia, dentro de la cual se conjugan “las necesidades de supervivencia, desarrollo psicosocial, aprendizaje y protección” (Marco, 2014). Es en este sentido que se habla de un concepto complejo y multidimensional que demanda respuestas sinérgicas y en las que se plasman diversas opciones a través de las cuales los cuidados y la educación pueden conjugarse durante esta etapa de la vida.

La Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) garantiza en sus artículos 28 y 29 el derecho a la educación en las distintas etapas de la niñez, incluida la primera infancia. A su vez, la Observación General No 7 del Comité de los Derechos del Niño interpreta que el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño a un máximo desarrollo. Bajo este principio es que la existencia de servicios que provean educación de calidad para la primera infancia, así como de mecanismos que garanticen su cuidado adecuado, se vuelven imperativos de derechos, además de ser políticas eficaces y eficientes de desarrollo. Asimismo, esta observación llama a los países a implementar políticas de CEPI con especial atención para los niños y niñas más vulnerables.

El derecho a la educación para la primera infancia está contemplado de distintas maneras en diversos pactos, tratados internacionales y planes de acción, como el Marco de Acción de Dakar Educación para Todos, la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia, las Metas Educativas 2021, el acuerdo alcanzado en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en el 2008, el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia, como también los compromisos asumidos por los Estados en la XX Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, entre otros tantos. En particular, destacan el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia alcanzado por la Organización de Estados Americanos en 2007 y el Marco de Acción de Moscú de la Primera Conferencia Mundial sobre Atención y Educación para la Primera Infancia de 2010. En ambos casos, se llama a incrementar la eficacia en la ejecución de programas de atención y educación para la primera infancia y a elevar los estándares de calidad de los servicios ofertados. Deben también considerarse los consensos alcanzados en el Consenso de Brasilia de 2010 y el Consenso de Santo Domingo de 2013, que concluyen con un rotundo llamado por implementar servicios universales de cuidado basados en el derecho al cuidado (Marco, 2014).

En síntesis, el llamado a diseñar e implementar políticas transversales y de calidad de CEPI no solo está amparado en los retornos que estos esfuerzos pueden traer aparejados para toda la sociedad y para el futuro desarrollo de niños y niñas; es, ante todo, una cuestión de derechos que, como tal, debe ser garantizada de manera universal e integral y donde el rol del Estado es incuestionable e impostergable.

Asimismo, es importante considerar que la adopción de un enfoque de derechos en las políticas sociales no es tan sólo un deber moral, "sino una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional y nacional de los derechos humanos" (Sepúlveda, 2013: 24). Asimismo, pensar las políticas sociales desde un enfoque de derechos implica atender a los principios contenidos en este enfoque: igualdad y no discriminación, en la lógica de que los derechos son universales y deben ser garantizados a toda la ciudadanía, atendiendo con especificidad a las persistentes dinámicas de discriminación de ciertos grupos y superando las barreras que les separan del disfrute de sus derechos; participación de las y los sujetos de derechos en su formulación; transparencia y acceso a la información; y rendición de cuentas. En esta línea, las políticas diseñadas deben ceñirse bajo criterios de accesibilidad – removiendo los obstáculos administrativos, físicos o económicos que pueden excluir

a ciertos grupos-, adaptabilidad a las diversas necesidades de sus destinatarios/as, aceptabilidad –por ejemplo, cultural de las acciones desarrolladas- y adecuación en su cuantía y duración (Sepúlveda, 2014). Por lo tanto, cada uno de estos principios y criterios debieran ser tomados en cuenta a la hora de diseñar políticas de CEPI en el país, por ejemplo, garantizando la participación de niños y niñas en su desarrollo, que serán atendidas con especificidad la situación y requerimientos de grupos excluidos o más vulnerables, y que el acceso a los servicios resultantes de las medidas tomadas será el adecuado en cuanto a su cobertura y a las prestaciones vinculadas.

### **3. La situación del CEPI en América Latina: avances y contribuciones**

Además de los argumentos ya enunciados, contar con políticas de cuidado y educación inicial para la primera infancia en América Latina se hace aún más necesario si se considera el contexto en el que se cuida a niños y niñas en la región. América Latina enfrenta una fuerte presión demográfica que eleva la demanda por servicios de cuidado, producto del progresivo envejecimiento de la población (CEPAL, 2012). Lo anterior coexiste con el incremento en la participación laboral femenina<sup>9</sup>, y la cuasi ausencia de los hombres en el trabajo de cuidado al interior de los hogares en sociedades donde estas labores han recaído tradicionalmente sobre las mujeres<sup>10</sup>, lo que incrementa la demanda por servicios de cuidado provistos fuera del ámbito familiar (CEPAL, 2012). No obstante, esta mayor demanda se enfrenta a dos barreras relevantes: por una parte, la existencia todavía limitada de servicios de cuidado de naturaleza pública y privada; por otra parte, la dificultad para solventar gastos de cuidado en hogares en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad.

Es precisamente en los hogares más pobres y vulnerables donde se hace todavía más urgente consolidar una oferta pública de calidad en materia de CEPI. Se debe considerar que, de acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), son estos hogares los que enfrentan una mayor tasa de dependencia formal, y por tanto, una mayor demanda por servicios de cuidado. A su vez, se trata de hogares donde niños y niñas se encuentran más desprotegidos/as. Como referencia, 80.5% de los niños y niñas de 0 a 15 años de hogares pertenecientes al quintil de ingresos más pobre viven en hogares donde ningún adulto está afiliado a la seguridad social, y por tanto, lo hacen en condiciones de mayor precariedad y riesgo a la pobreza. Adicionalmente, la situación de la pobreza infantil es todavía muy extendida en la región: 41.7% de los niños, niñas y adolescentes viven en hogares pobres y 40.5% vive en situación de pobreza infantil por privaciones múltiples (CEPAL, 2013). Las políticas de CEPI

<sup>9</sup> Como referencia, entre 1990 y 2010, la participación económica de las mujeres que habitaban en áreas urbanas de América Latina aumentó de 42.9% a 52.9% (CEPAL, 2014).

<sup>10</sup> En América Latina, el tiempo que dedican las mujeres a labores de cuidado no remunerado es al menos el doble del que dedican los hombres (CEPAL, 2014). Para el caso de Chile, la Encuesta sobre el Uso del Tiempo en el Gran Santiago de 2009 reveló que 31.8% de las mujeres, en contraste con 9.2% de los hombres, declararon haber desempeñado actividades de cuidado de personas del hogar. En promedio, el tiempo diario dedicado a estas labores fue 2.6 horas entre las mujeres y tan sólo 1.5 horas entre los hombres (INE, 2009).

tienen una relevancia especial para estos niños y niñas, considerando que una experiencia educativa de calidad en esta etapa puede compensar parte de las diferencias de desarrollo entre niños y niñas provenientes de diverso origen socioeconómico (Rodríguez, 2007 en Marco, 2014). En ello debe tomarse en cuenta el papel que puede tener la educación preescolar en el desempeño académico posterior entre niños y niñas, y por tanto su potencial para detener la transmisión intergeneracional de la pobreza (véase cuadro 1) y ejercer su ciudadanía en plenitud.

Cuadro N° 1.

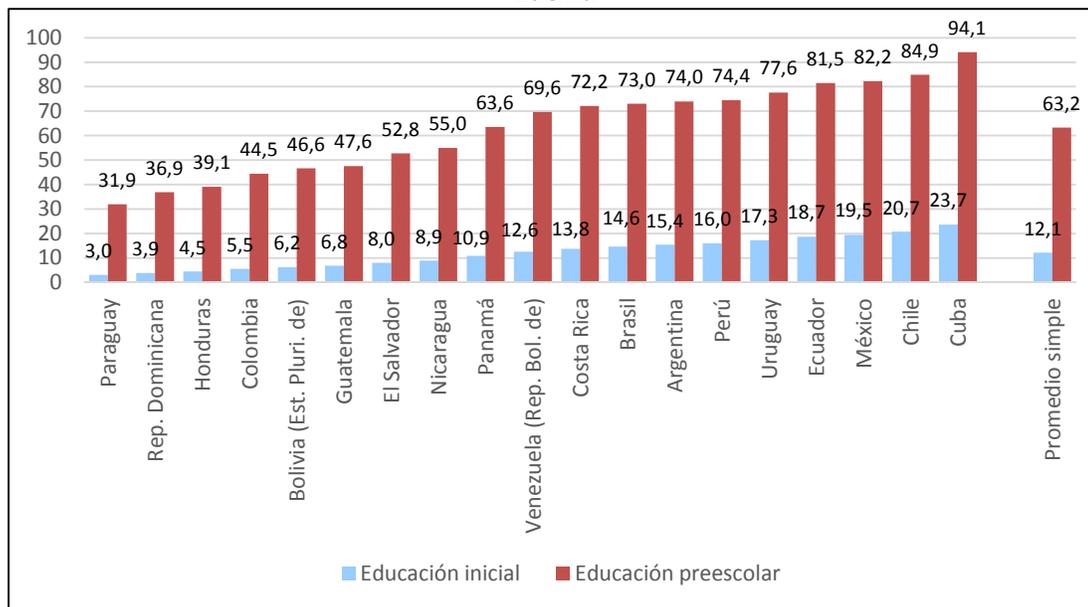
Diferencia obtenida en el puntaje en matemáticas (prueba PISA) de 8 países en América Latina, entre alumnos que asistieron por más de un año a preescolar y quienes no asistieron, 2012.

<b>País</b>	<b>Matemática</b>
<b>Argentina</b>	65 puntos.
<b>Brasil</b>	40 puntos.
<b>Chile</b>	54 puntos.
<b>Colombia</b>	34 puntos.
<b>Costa Rica</b>	32 puntos.
<b>México</b>	41 puntos.
<b>Perú</b>	56 puntos.
<b>Uruguay</b>	57 puntos.

Fuente: Bos, Ganimian y Vegas (2014).

La panorámica regional de la situación del acceso a la educación inicial y preescolar muestra, sin embargo, importantes desafíos y variabilidad en términos de su cobertura (véase figura 1). En promedio, la tasa de matrícula neta en la educación inicial llega al 12.1%, porcentaje que se incrementa al 63.2% en la educación preescolar. Como puede verse, existe gran heterogeneidad en las coberturas alcanzadas en diversos países de América Latina, variando en educación inicial entre un 3% en Paraguay sobre el 20% en Chile y Cuba, y entre 32% y 94% para los casos de Paraguay y Cuba en educación preescolar.

**Figura N° 1.**  
**Tasas de matrícula neta en educación inicial y preescolar en 19 países de América Latina**



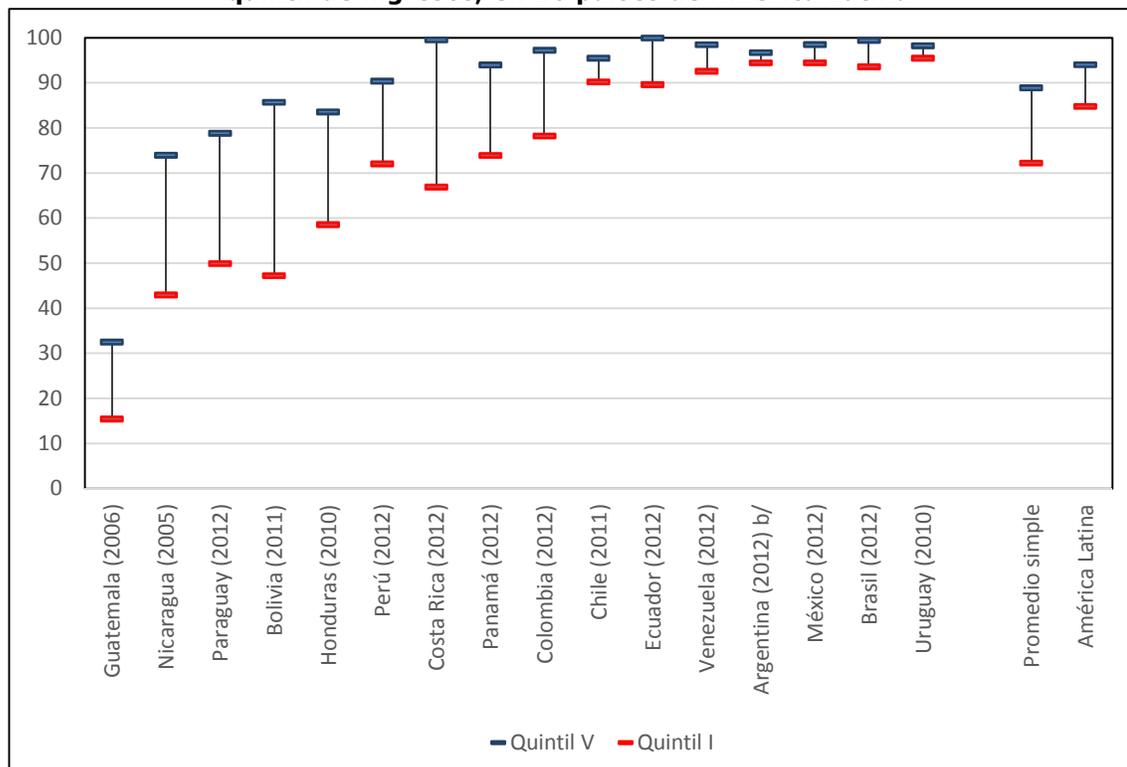
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de modelos lineales basados en encuestas de hogares de los países con información disponible. /a Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países.

Además, los promedios nacionales esconden una severa desigualdad interna si se analizan las tasas de asistencia en preescolar para niños y niñas provenientes de diversos quintiles de ingreso. Como muestra la figura 2, considerando el año previo al oficial para iniciar la educación primaria, existen diferencias considerables en la asistencia al preescolar entre niños y niñas que pertenecen al quintil más pobre y más rico. Estas diferencias son más notorias en los casos de países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica y Nicaragua, y menores, en los de Argentina y Uruguay.

Es importante destacar que las desigualdades también se verifican por área de residencia, siendo la tasa de escolarización de niños de 5 años alrededor de 2010 significativamente menor en áreas rurales (69.5%) que en las urbanas (81.6%) (Sáenz, 2014)<sup>11</sup>. Aunque no se cuenta con información específica respecto de la situación de quienes pertenecen a pueblos indígenas, es esperable también que existan déficits marcados en su acceso a la educación inicial y preescolar, como sucede en general con el acceso a la educación en la región (Rossel, 2014).

<sup>11</sup> Dato para 17 países de América Latina de acuerdo a SITEAL en base a las encuestas de hogares de los países.

**Figura N° 2.**  
**Tasa de asistencia al nivel preescolar de niños y niñas para el primer y quinto**  
**quintil de ingresos, en 16 países de América Latina**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS), estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).

/a Se considera la asistencia para el año inmediatamente anterior al oficial para iniciar la educación primaria en cada país.

/b Áreas urbanas.

Frente a este contexto, los países han implementado diversos esfuerzos para expandir progresivamente las coberturas y el acceso a centros y políticas integrales de cuidado y de educación inicial y preescolar, y también, para hacerlo con criterios de calidad. Es posible distinguir al menos dos orientaciones en estas políticas. Por una parte, se encuentran aquellas que forman parte del creciente interés por poner en marcha esfuerzos de atención integral a la primera infancia y que combinan, al interior de sistemas de políticas, componentes como los de cuidado, educación inicial y estimulación temprana, seguimiento a la salud y nutrición de niños y niñas, y formación de habilidades parentales, entre otras. Por otra parte, se identifican programas específicos para la expansión de la cobertura y regularización de los programas de educación inicial y preescolar. En menor grado, es también posible identificar una preocupación por mejorar las condiciones en las que se desarrolla el cuidado al interior de las familias de los niños y niñas, a través de la expansión y regulación de las licencias parentales y otros mecanismos de apoyo a esta labor. En

este último caso, se trata de normativas incorporadas en la legislación laboral, orientada a la protección de la madre trabajadora durante el período de gestación, alumbramiento, postparto y lactancia. Estas normativas no abordan necesariamente las necesidades de cuidado más transversales derivadas de la maternidad y crianza –por ejemplo, aquellas que se suscitan al regresar la madre al trabajo- y excluyen de su protección a niños y niñas que nacen de madres trabajadoras en el sector informal, quienes constituyen la mayoría de los hijos e hijas en la región (Pautassi y Rico, 2011).

De esta forma, América Latina muestra una experiencia todavía germinal, pero creciente hacia la implementación de sistemas integrales de atención a la primera infancia (véase cuadro 1 del anexo) donde confluyen intervenciones en las dimensiones de salud, educación y estimulación temprana, nutrición y cuidados. Reflejo de ello son, por ejemplo, el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre en Colombia o Uruguay Crece Contigo. En estas experiencias, los componentes de cuidado y educación inicial se encuentran articulados a las demás dimensiones buscándose la integralidad de las acciones con especial atención a la población más pobre y vulnerable.

Asimismo, existen iniciativas orientadas a fortalecer específicamente acciones vinculadas al CEPI en diversos países de la región. Así, por ejemplo, destaca la existencia de una política exclusivamente orientada a regular la situación de este tipo de acciones en El Salvador – la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia- donde se establecen estándares y regulaciones al funcionamiento de los centros que atienden a esta población. En particular, destacan las experiencias de Costa Rica y Uruguay por la mirada prioritaria que entregan a conformar mecanismos articulados para garantizar el CEPI a la población más vulnerable (véase cuadro 1 del anexo).

En el caso de Costa Rica, desde 2014, existe formalmente la Ley No. 9220 que establece la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (REDCUDI). Esta red da cuenta de la prioridad política asignada gubernamentalmente a este tema bajo la doble orientación de garantizar los derechos de la primera infancia e incrementar las oportunidades laborales de las familias de niños y niñas. La REDCUDI busca articular a las instituciones, servicios, programas y organizaciones sociales responsables del cuidado infantil en Costa Rica, bajo la lógica del trabajo intersectorial para la creación de un sistema público universal de cuidado para el desarrollo integral de la primera infancia. Es regulada por una Secretaría Técnica que vela por la implementación de los centros y controla la cobertura ofrecida. Así, a través de esta iniciativa, se articulan las diversas modalidades de cuidado en Costa Rica bajo un sistema de financiamiento solidario. Estas modalidades incluyen los Hogares Comunitarios que existen a nivel comunal; los Centros de Atención Integral que funcionan en modalidad diurna, nocturna y de residencia transitoria; los Centros de Educación y Nutrición y los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral, que otorgan servicios nutricionales a niños y niñas de hasta 13 años; los Centros Infantiles Municipales y las Organizaciones de Bien Social que atienden desde recién nacidos a niños y niñas menores de 12 años (Guzmán, 2014).

En el caso de Uruguay, destaca el que este país está avanzando hacia la conformación de un Sistema Nacional de Cuidados, el cual busca responder integral y universalmente a los requerimientos que emergen del derecho al cuidado entre las diversas poblaciones dependientes, así como a las necesidades de cuidadores y cuidadoras. Entre las propuestas de políticas de servicios de cuidado emanadas del Grupo de Trabajo especialmente formado en este tema y aprobadas por el Gabinete Social en 2012, destacan la ampliación de las licencias maternales, parentales y de cuidado; la incorporación de un subsidio para contratar personas cuidadoras debidamente capacitadas; y medidas tendientes al incremento del acceso, la cobertura y la mayor articulación de centros que prestan servicios de cuidado y educación inicial para niños y niñas mayores de un año (MIDES, 2014). De esta manera, se combinan en esta experiencia acciones tendientes a incrementar la cobertura educativa para la primera infancia junto a su articulación a políticas transversales de cuidados y de protección social en este campo.

Pese a los avances que comportan las iniciativas y orientaciones aquí reseñadas, la experiencia regional indica que todavía hay camino por recorrer en la implementación de políticas de CEPI. En primer lugar, priman todavía acciones desarticuladas e individuales donde se observa una multiplicidad de actores intervinientes. En este sentido, mecanismos que logren articular la oferta de centros de cuidado y educación inicial pueden ser relevantes para superar la duplicación de esfuerzos y avanzar hacia la unificación de estándares de calidad en su funcionamiento.

En segundo lugar, se aprecia una aguda separación entre aquella oferta que se orienta al nivel inicial y la que posteriormente se ofrece para el preescolar, tanto a nivel de programas y regulaciones, como de institucionalidad participante. Promover la mayor articulación entre ambos niveles y grupos etáreos para asegurar la fluidez de los aprendizajes y calidad del cuidado recibido es un desafío persistente en la región, para lo cual se requiere fortalecer la institucionalidad garante a cargo.

En tercer lugar, la mayor articulación de políticas de cuidado y educación inicial a los esfuerzos que se realizan en otras dimensiones del desarrollo integral de la primera infancia es también requerida de manera de garantizar efectiva y sinérgicamente los derechos de esta población. En este sentido, pensar en sistemas integrales de protección social para la primera infancia permitiría, por ejemplo, identificar los requerimientos de apoyo al cuidado que tienen familias más vulnerables, diseñando, entre otras opciones, mecanismos de transferencias monetarias y subsidios que permitan el ejercicio pleno del derecho al cuidado y faciliten la participación laboral en condiciones de trabajo decente para cuidadores y cuidadoras. Lo anterior requiere de una institucionalidad fortalecida y capaz de articular y regular, de manera efectiva, la labor de las diversas instituciones involucradas en una tarea de este nivel. Por ejemplo, en el caso de Chile, se aprecia la coexistencia de diversas instituciones encargadas de diferentes ámbitos de protección especial y social a la infancia. Sin embargo, no existe una institución que asuma la protección integral de los derechos de la infancia de manera coordinada, ni una legislación que pueda generarla, aún cuando debe destacarse la naturaleza intersectorial del sistema Chile

Crece Contigo en cuanto a su gestión en temas de protección social y desarrollo integral de la primera infancia (Staab, 2013).

#### **4. Los estándares para el cuidado y educación para la primera infancia: avances desde América Latina y desafíos**

Además de las cuestiones relativas a la cobertura, se ha instalado con creciente interés la preocupación por la calidad de los servicios de CEPI que se implementan en la región. Los beneficios que los niños y la sociedad en general puedan recibir de la educación y atención de la primera infancia dependen en gran medida de la calidad de la misma. Recibir educación de buena calidad puede impactar de manera positiva en el desarrollo y oportunidades de vida de los niños y niñas, tanto en el corto como en el largo plazo. Por el contrario, cuando los servicios que se ofrecen no son de buena calidad, el efecto puede ser contraproducente (Peralta y Fujimoto, 1998). Por esta razón, la discusión acerca de la calidad ha estado muy ligada a su evaluación, y se ha orientado a hacer operativo el concepto de calidad, para que ésta pueda ser “medible”. El establecimiento de “estándares de calidad” constituye un esfuerzo en esta dirección y otorga la posibilidad de contar con un parámetro para valorar una situación particular (Marco, 2014).

En esta línea, es posible al menos identificar un grupo de nueve estándares a los que actualmente se da seguimiento en diversos países de la región<sup>12</sup>, aunque con desigual nivel de desarrollo y exhaustividad país a país. Estos estándares dan cuenta de indicadores de tipo estructural fundamentalmente y pueden ser resumidos en los siguientes aspectos:

**Dotación y calificación del personal:** observándose gran variabilidad respecto a las normativas establecidas para modalidades formales y no formales de educación inicial, desde aquellas que demandan a cuidadores/as saber leer y escribir hasta aquellas que exigen contar con algún tipo de especialización en educación inicial. Es también apreciable una mención constante al indicador de razón de adultos/cuidadores por un número determinado de infantes, el cual oscila entre 3 y 20 infantes por cuidador para niños y niñas menores de 1 año. Debe considerarse que el estándar recomendado por la Academia Americana de Pediatría establece un estándar de 3 niños menores de 1 año por cuidador/a (Araujo, López-Boo y Puyana, 2013 en Marco, 2014), lo que indica la distancia que todavía muestran los países de la región respecto de este horizonte.

**Contenidos pedagógicos:** la gran mayoría de los países ha diseñado marcos curriculares para el ciclo entre 3 y 6 años. Nuevamente, estos marcos muestran gran diversidad en su organización, niveles de flexibilidad y concreción, dándose casos en los que son desarrollados para uno o dos años de educación inicial o para el ciclo completo.

---

<sup>12</sup> Esta revisión está tomada de Marco (2014), documento que puede ser consultado para mayores antecedentes.

**Cuidado y educación con pertinencia cultural e inclusiva:** en algunos países de la región es posible identificar menciones específicas a que los marcos curriculares y los contenidos pedagógicos deben incorporar criterios de pertinencia cultural en su diseño. Adicionalmente, en normativas más recientes se incluye también la mención a un estándar de inclusión respecto de la infraestructura adecuada para personas con alguna discapacidad.

**Materiales didácticos:** en general, no se cuenta con gran información sobre este aspecto, aunque en algunos países se detallan con especificidad los materiales con los que se debe contar (el caso de Chile) o se hace mención a sus características (Ecuador y Uruguay).

**Mobiliario:** se establecen algunos elementos para las salas cunas, y en el caso de otros niveles, se especifican las disposiciones para comedores, cocinas y baños. Con menor intensidad, las normativas de los países hacen referencia al mobiliario del que deben disponer los espacios de recreación.

**Infraestructura:** en general, se regulan los materiales que pueden ser utilizados en espacios dedicados al CEPI y las áreas mínimas, así como condiciones de ventilación, que éstos deben evidenciar. Con menor frecuencia, aparecen los metros cuadrados por infante que deben considerarse en estas instalaciones.

**Seguridad:** se observa una gran diferencia en las menciones que se hace sobre este elemento para centros formales y no formales, evidenciándose la brecha de regulación que todavía acompaña a la coexistencia de ambas modalidades. Cuando son mencionados, estos estándares dan cuenta de normas sobre las instalaciones eléctricas y de gas, la existencia de botiquines y de planes de manejo de accidentes y emergencias.

**Respecto de los programas de alimentación asociados a centros de CEPI:** en general no existen normativas asociadas, salvo en países puntuales, donde se establece que estos deben ser avalados por nutricionistas (Panamá) o donde se definen los estándares de alimentación que deben cumplir (Colombia y el Ecuador).

**Entidades fiscalizadoras:** no siempre se encuentran individualizadas, así como tampoco lo está el proceso a seguir), aunque crecientemente es un tema de discusión regional. Es también posible apreciar en las normativas existentes la coexistencia de instituciones que condensan labores de prestación de servicios y fiscalización.

Como se observa de este listado, los estándares de proceso se encuentran todavía ausentes de las regulaciones y normativas que es posible sistematizar sobre CEPI en la región. Es posible proponer una serie de ámbitos donde estos estándares podrían ser desarrollados (Marco, 2014) y que podrían orientar la formulación de normativa en desarrollo en el caso chileno: la efectividad de la práctica pedagógica en el aula; la competencia docente para hacer efectivo un proyecto educativo determinado; el proceso de preparación de sesiones; los modos de interacción entre niños, docentes, directores y padres; las pautas pedagógicas; el monitoreo y

evaluación del progreso de los alumnos y alumnas; la capacidad de educadores y cuidadores de adaptarse a necesidades individuales de los alumnos y alumnas; el clima de aprendizaje y los procesos de rendición de cuentas que logren gestarse.

Cabe destacar que los estándares aquí reseñados no transversalizan de manera explícita un enfoque de derechos. El seguimiento al ejercicio efectivo de los derechos al cuidado y a la educación inicial es fundamental, más aún considerando la gran diversidad de la oferta disponible en materia de CEPI en la región, su todavía débil reglamentación y la amplia heterogeneidad en la calidad de las instituciones que prestan servicios de esta naturaleza.

Desde un enfoque de derechos, es posible identificar tres tipos de indicadores que pueden dar cuenta del avance en la realización de los derechos (ACNUDH, 2008): indicadores estructurales, los que reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos necesarios para facilitar la realización de determinados derechos humanos; los indicadores de proceso que muestran medidas que un Estado adopta para materializar su intención o compromiso con la realización de estos derechos –por ejemplo, en el caso de políticas públicas y programas de acción-; y los indicadores de resultados que muestran el grado efectivo de realización de los derechos humanos como resultado de los esfuerzos emprendidos.

En el caso de los derechos al cuidado y educación desde la primera infancia es posible pensar en indicadores de los tres tipos para monitorear el avance hacia su garantía para todos los niños y niñas, los que a su vez apunten a evaluar la adhesión a los principios de un enfoque de derechos y a los criterios de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación. Por ejemplo, en el caso de los indicadores estructurales, sería posible monitorear la existencia de legislación o de programas que establezcan la integración de los niños con necesidades especiales en la educación de la primera infancia regular. En el caso de los indicadores de proceso sería posible pensar, entre otras posibilidades, en un indicador que refleje la proporción de estudiantes que perciben apoyo monetario para acceder a la educación inicial. Finalmente, en el caso de indicadores de resultados, podría considerarse la tasa de matrícula neta para los niños en situación de vulnerabilidad como un indicador que mide los esfuerzos efectivos realizados por el Estado para responder a los requerimientos de esta población.

## **5. Palabras de cierre**

Como se ha mostrado sinópticamente en esta nota, existen avances importantes en cuanto a las políticas y resultados de CEPI en América Latina, aun cuando los desafíos son todavía relevantes, particularmente desde un enfoque de derechos. Para la CEPAL, éste es un tema de medular importancia en atención a que el cuidado y la educación en la primera infancia constituyen derechos de niños y niñas que deben ser garantizados. Asimismo, el CEPI cumple un rol fundamental en el marco de una agenda para consolidar la igualdad sustantiva en América Latina desde la gestación.

Como se revisó, los datos de cobertura muestran que la matrícula en educación inicial es baja en la región y por tanto, que su acceso no está asegurado para quienes lo requieran. A ello se suma la fragmentación y debilidad de políticas vinculadas a sistemas integrales de cuidados que puedan contribuir a apoyar a las familias ante estas necesidades. De esta forma, es necesario asegurar la posibilidad de acceso universal al cuidado y educación inicial de niños y niñas a través de diversas modalidades, considerando la situación tanto de quienes asistirán a servicios y programas provistos por instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de mercado, como quienes serán cuidados dentro del hogar.

Una primera recomendación para el diseño de políticas de CEPI en Chile es, por tanto, continuar con la trayectoria de expansión de coberturas para la educación inicial coordinadamente con iniciativas en materia de cuidados que permitan a las familias acceder a un conjunto de opciones para garantizar los derechos a la educación y al cuidado de niñas y niños. En este sentido, se podría pensar en esquemas combinados que permitan a las familias superar sus barreras, por ejemplo, de índole económico o de distancia física, para acceder a opciones de cuidado de calidad dentro y fuera del hogar, a través de subsidios, transferencias y cupos priorizados para grupos más vulnerables. El naciente sistema de cuidados en el Uruguay entrega luces sobre un modelo de este tipo.

En esta línea, promover la articulación de las medidas vinculadas al CEPI con otras que aseguren el desarrollo integral de la primera infancia al interior de sistemas consolidados e intersectoriales de protección social puede facilitar el tránsito hacia modalidades integradas de cuidado que cierren brechas de cobertura y atención existentes. Para ello, y el caso de Chile no es una excepción, se requiere fortalecer una institucionalidad rectora capaz de garantizar la cohesión de la oferta de servicios de CEPI y su articulación a esfuerzos más amplios de atención integral. Lo anterior puede verse cimentado a través de una institucionalidad rectora en materia de infancia, que logre coordinar las diversas acciones que se desarrollan desde entidades sectoriales –como es el caso del Ministerio de Educación para la educación inicial y preescolar-, con aquellas que se activan desde el Ministerio de Desarrollo Social, entre otras.

Un aspecto a ser también considerado al momento de fortalecer políticas de CEPI en el país, especialmente en relación al incremento en la cobertura de centros acreditados para la educación inicial, se vincula a cómo potenciar una demanda efectiva y sentida por estos servicios. Como muestra un reciente estudio de la Universidad Diego Portales<sup>13</sup>, existen una serie de motivos por los cuales los padres no envían a sus hijos/as a jardines infantiles, entre los que destacan, además de que sean cuidados/as en casa, la percepción de que no es necesario enviarlos/as a una edad temprana, la desconfianza de la calidad del cuidado que recibirán, la idea de que se enfermarán en estos espacios, la no adecuación de los centros a requerimientos especiales (por ejemplo, por discapacidad) de los niños y niñas o la no disponibilidad de recursos. Junto con promover medidas específicas para superar barreras económicas, de adecuación estructural o de acceso a los centros, puede ser

---

<sup>13</sup> Véase El Mercurio (2014).

relevante generar una campaña comunicacional que facilite romper con estereotipos o mitos respecto de estos servicios y avanzar en la superación de las desconfianzas asociadas.

Adicionalmente, al momento de pensar en legislación en el tema del CEPI en Chile, es fundamental transversalizar un enfoque de derechos en su formulación, considerando las implicancias que en esto trae aparejada la normativa internacional de derechos humanos que el país ha suscrito. De esta forma, estas reformas debieran diseñarse de manera que las políticas a las que den origen cumplan con los principios de igualdad y no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas, a través de medidas específicas que aseguren la inclusión de los diversos grupos de niños y niñas en las acciones desarrolladas y su consideración como sujetos de derechos. Como se revisó, estas medidas deben considerar concretamente en su diseño los criterios de accesibilidad, adaptabilidad a los distintos requerimientos, aceptabilidad cultural y adecuación de las prestaciones garantizadas. Para evaluar el avance real logrado en el ejercicio de los derechos al cuidado y a la educación en la primera infancia, asegurando la igualdad en las prestaciones a las que se accede con calidad compartida, se requiere consolidar un sistema de estándares e indicadores para el monitoreo y evaluación de los servicios de CEPI provistos a través de diversas modalidades institucionales. El que estos estándares sean definidos desde un enfoque de derechos permitirá avanzar conjuntamente desde la óptica de la calidad de los programas a monitorear y del respeto a los derechos humanos de los cuales niños y niñas son sujetos.

## Referencias bibliográficas

- Biblioteca del Congreso Nacional (2014a) "Cuidado y educación en la primera infancia. Elementos de la investigación, la política pública y legislación. Documento I. Experiencia y legislación comparada". Mimeo.
- (2014b) "Cuidado y educación en la primera infancia. Elementos de la investigación, la política pública y legislación. Documento II. Experiencia nacional". Mimeo.
- Bos, María Soledad, Ganimian, Alejandro y Vegas, Emiliana (2014) "América Latina en PISA 2012: ¿cómo se desempeñan los estudiantes que asistieron a pre-escolar?", Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [En línea]: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6467>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2014), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2013) *Panorama social de América Latina 2013 (LC/G.2580)*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- (2011) Panorama social de América Latina 2012 (LC/G.2557-P), Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- El Mercurio (2014) "U. Diego Portales analizó meta de 90 mil nuevas vacantes para el sector parvulario: estudio advierte que se abrirán más cupos de los requeridos en salas cuna y podrían faltar en jardines infantiles", 16 de diciembre de 2014.
- Guzmán, Juany (2014) "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica. El proceso de construcción 2010-2014", Serie Políticas Sociales No 203 (LC/L. 3858), Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2009) "Encuesta experimental sobre uso del tiempo en el Gran Santiago. Antecedentes metodológicos y principales resultados", abril 2009, Departamento de Estudios Sociales, [en línea]: <  
[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/encuesta\\_tiempo\\_libre/pdf/presentacion\\_eut\\_17\\_04\\_2009.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/encuesta_tiempo_libre/pdf/presentacion_eut_17_04_2009.pdf)>.
- Marco, Flavia (2014), "Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia. Igualdad para hoy y mañana", Serie Políticas Sociales, N° 204 (LC/L.3859), Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2014) *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Morlachetti, Alejandro (2013), "Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe", Documento de Proyecto (LC/W.515), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Pautassi, Laura y Rico, María Nieves (2011) "Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres" en *Boletín Desafíos*, No. 12, julio de 2011.
- Pautassi, Laura y Royo, Laura (2012) "Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición", Documento de Proyecto (LC/W. 513), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Peralta, Victoria y Gaby Fujimoto Gómez (1998), *La atención integral de la primera infancia en América Latina: Ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Santiago de Chile, Organización de Estados Americanos (OEA), julio.
- Rico, María Nieves (2013) "Derechos de la infancia. Enfoque, indicadores y perspectivas", en Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), *Seminario Internacional. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad. 12 y 13 de junio de 2013*. Santiago de Chile: INDH.
- Rossel, Cecilia (2014) "América Latina a 25 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño", Documento de Proyecto, (LC/W.636), Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL) – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Saenz, Valentina (2014) "Educación para la primera infancia desde un enfoque de derechos y perspectiva de género en América Latina. Indicadores para su medición". Mimeo.

Sepúlveda, Magdalena (2013) "De la retórica a la acción. Los elementos esenciales para garantizar que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos", en Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), *Seminario Internacional. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad. 12 y 13 de junio de 2013*. Santiago de Chile: INDH.

Staab, Silke (2013) "Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile", Serie Políticas Sociales No 180 (LC/L. 3661), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Santiago de Chile: Naciones Unidas.

## Anexo. Iniciativas para la atención integral primera infancia en 9 países de América Latina

Cuadro N°1. Iniciativas orientadas a la atención integral en la primera infancia, en 9 países de América Latina.

País	Programas	Instituciones a cargo
<b>Argentina</b>	<p><b>Programa Creciendo Juntos:</b> El programa busca fortalecer el crecimiento y desarrollo nutricional, emocional, social y motriz de niños y niñas de 0 a 4 años, por medio de la construcción, refacción, ampliación y equipamiento de los espacios de atención a la primera infancia en todo el país, con el objetivo de mejorar las condiciones de atención, cuidado y educación. Realiza también cursos de formación y capacitación para educadores y profesionales de diversas especialidades que acompañan el acceso a los derechos de los niños/as.</p> <p><b>Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años":</b> Programa intersectorial que realiza acciones integrales orientadas a las familias y comunidades a las que pertenecen los menores de 0 a 4 años mediante el desarrollo de proyectos participativos locales, conformación y fortalecimiento de redes de actores sociales y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación.</p>	<p>Ministerio de Educación de la Nación; Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación</p>
<b>Chile</b>	<p><b>Programa Chile Crece Contigo.</b></p> <p>(Beneficiarios: niños y niñas cuya madre, padre o guardador/a se encuentren trabajando, estudiando o buscando trabajo y pertenezcan a hogares del 60% más vulnerable de la población nacional). Se trata de un sistema de protección integral a la infancia que realiza un seguimiento a la trayectoria del desarrollo de niños y niñas desde el primer control de su gestación hasta la entrada al sistema escolar en el primer nivel de transición o prekinder. Articula las prestaciones y ofrece un apoyo simultáneo en las dimensiones de salud, educación, condiciones familiares, del barrio y su comunidad. En lo vinculado a cuidados y educación inicial establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acceso gratuito a sala cuna o modalidades equivalentes</li> <li>- acceso gratuito a jardín infantil de jornada extendida o modalidades equivalentes</li> <li>- el acceso a jardín infantil de jornada parcial o modalidades equivalentes para los niños y niñas cuyos padre, madre o guardadores no trabajan fuera del hogar.</li> </ul>	<p>Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo; Ministerio del Servicio Nacional de la Mujer</p>

<b>Colombia</b>	<b>De Cero a Siempre</b> es la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia que busca aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la Primera Infancia de Colombia.	Comisión Intersectorial de la Primera Infancia; Ministerio de Cultura; Ministerio de la Protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); Departamento Nacional de Planeación; Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales; Alta Consejería Presidencial para la Prosperidad Social; Ministerio de Educación Nacional
<b>Costa Rica</b>	<b>Programa Social Red de Cuido y Desarrollo Infantil:</b> Fortalece y desarrolla alternativas de atención infantil integral para los niños y niñas menores de 7 años de edad, con énfasis en aquellos pertenecientes a familias en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social, otorgando transferencias a Municipalidades y organizaciones de bienestar social, para compra de terrenos, edificaciones, construcción, equipamiento y operación de centros de atención infantil integral.	Ministerio de Bienestar Social y Familia; Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo
<b>Ecuador</b>	El <b>Plan Decenal de Protección Integral a la Niñez</b> 2004-2014, orienta la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral, a través del desarrollo y fortalecimiento de procesos y acciones articuladas, que busquen asegurar a niños, niñas y adolescentes el ejercicio y pleno disfrute de sus derechos.	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Comité Técnico Interinstitucional del Plan Decenal, Secretaría Técnica del Frente Social
<b>El Salvador</b>	<b>Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia:</b> El objetivo es garantizar la educación y desarrollo integral de la primera infancia, de manera coordinada, integrada y participativa, por parte de las diferentes instancias de alcance nacional y local, gubernamentales y no gubernamentales, incorporando a la sociedad civil y reforzando el papel protagónico de la familia y la comunidad, contribuyendo así a una mejor preparación para la vida de las niñas y niños desde la concepción hasta los siete años de vida, mediante directrices generales que orienten los diferentes planes, programas y proyectos.	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Comité Técnico Interinstitucional del Plan Decenal, Secretaría Técnica del Frente Social
	<b>Centros de Desarrollo Integral:</b> Atención a niños y niñas en las áreas de nutrición, salud preventiva, recreación, educación y estimulación al desarrollo entre los 6 meses hasta los 7 años, favoreciendo su desarrollo integral, promoviendo el fortaleciendo a las familias en prácticas de crianza adecuadas.	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)

<b>México</b>	<b>Programa para la protección y el desarrollo integral de la infancia:</b> Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (niños de 45 días a 5 años 11 meses) y Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (niños entre 2 años a 5 años 11 meses). Entregan atención integral a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, mediante acciones educativas que desarrollan competencias básicas para la vida social, familiar y personal.	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
<b>Perú</b>	Estrategia Intersectorial <b>"Incluir para crecer"</b> . Atiende las dimensiones de: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia e Inclusión Económica. Se enfoca en la población más pobre, y especialmente en la denominada "Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social".	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>Uruguay</b>	<b>Uruguay Crece Contigo:</b> sistema de protección integral a la primera infancia, que garantiza los cuidados adecuados de mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños y niñas menores de 4 años pertenecientes a la población vulnerable, el cual se desarrolla en torno a tres componentes: acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, acciones socio-educativo-sanitarias universales y fortalecimiento de capacidades institucionales.	Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de desarrollo social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Administración de Servicios de Salud del Estado y el Instituto del Niño y Adolescente

Fuente: elaboración propia a partir de Saenz (2014).

## **II. DANIEL CONTRERAS Y PATRICIA NÚÑEZ,<sup>14</sup> CONSULTORES UNICEF**

La presente minuta se estructura en dos secciones en la primera se establecen dos enmarcamientos que guían comentarios y recomendaciones, en la segunda se presentan dos grupos de recomendaciones, unas orientadas a la necesidad de nueva institucionalidad para primera infancia /educación Inicial y la otra orientada a mejoramiento de la política dirigida a este grupo.

### **1. Enmarcamiento**

#### ***El derecho de los niños y niñas:***

- Dentro de los derechos vinculados propiamente a la primera infancia (Observación General N°7) se destaca con especial importancia el derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo (Art. 6), el rol crucial de las familias (Art. 5) y el derecho a la educación (Art. 28), entendiendo que ésta deberá estar encaminada al desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad física y mental de niños y niñas (Art. 29) Todo lo anterior en consideración de los principios general de la CDN de no discriminación, derechos a ser oído y de la primacía del interés superior del niño frente a decisiones que afecten su bienestar.
- En términos concretos esto implica que niños y niñas, en especial durante los primeros años de su vida, reciban de su contexto todo el apoyo necesario para desarrollar al máximo su potencialidad, independiente de su nivel socioeconómico, raza, religión, tipo de familia, etc. Sin duda, la familia y la educación inicial son los principales contextos desde los cuales se espera que cada niño y niña reciba la estimulación necesaria para su desarrollo pleno. Específicamente en relación a la educación inicial, para garantizar el cumplimiento de este derecho no basta con el acceso, sino que importa que ella sea de calidad y se entregue en un contexto de buen trato. Sólo así se entiende que el derecho a educación esté garantizado para todos.
- Derecho a la educación: El derecho a la educación es: i) Un derecho que ha de estar disponible, accesible, aceptable, adaptable; ii) Garantía a todos de acceder y permanecer, aprender y no ser discriminado; iii) Orientado al propósito de desarrollar en todos el máximo potencial en el espíritu de DDHH. Son exigibles: Derechos de las personas/ deberes de los Estados garantes. Los derechos no son simplemente un instrumento para exigir a un estado frente a los incumplimientos, sino un instrumento desde el cual construir un Estado garante del Derecho a la Educación. Esto incluye expresamente el derecho a la educación en la primera infancia.

#### ***Lecciones para aprender en la situación actual***

<sup>14</sup> [dcontreras@unicef.org](mailto:dcontreras@unicef.org) , [pnunez@unicef.org](mailto:pnunez@unicef.org)

Los dos documentos presentados para informar el debate 'Elementos de la investigación, la política pública y legislación' documentos 1 y 2 buscan contribuir con análisis y experiencias internacionales para la discusión, en este sentido:

- Se entiende que la selección de casos de países incluidos en el documento 1 corresponde a experiencia de alto desarrollo, que pueden resultar orientadores para el mejor desarrollo de la experiencia en Chile
- Sin embargo el documento de complementarías muy bien si "se pone a Chile en el medio" es decir si se hace un contrapunto entre la situación por ámbitos descrita y la realidad de Chile a ese respecto.
- Debe reconocerse que en los últimos años nos encontramos con un proceso decidido a nivel regional de diseñar e implementar políticas públicas orientadas al desarrollo infantil integral que dan cuenta, por una parte, de un esfuerzo por garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas, pero también de una forma de pensar y construir modelos de atención a la infancia, especialmente para la primera infancia, donde el foco de las acciones está en el desarrollo integral del niño/a y en un abordaje intersectorial de las acciones.
- En este sentido, también contribuiría a fortalecer la capacidad orientadora del documento para el debate, incluir casos y lecciones aprendidas de sus avances y limitaciones de otro conjunto de países; economías OCDE más parecidas a Chile y buenas experiencia en la región de América Latina<sup>15</sup>.
- Esto último permite no solo visualizar una referencia de hacia dónde avanzar (países incluidos en el documento 1) sino también lecciones de las dificultades de las trayectorias que hay que recorrer.

Desde esta perspectiva el caso chileno puede entenderse como una trayectoria con los siguientes componentes:

- En Chile, se han realizado significativos avances en cuanto a la implementación de políticas orientadas al desarrollo de la primera infancia, asumiendo la importancia de los primeros años de vida para el despliegue de las potencialidades de las personas. Estos avances se han enmarcado también en el interés por disminuir las brechas de inequidad existentes en el país, entendiendo que es en los primeros años cuando se generan las primeras diferencias en el desarrollo relacionadas con el contexto donde nace un niño/a.
- Así, durante los últimos años se ha promulgado la ley mediante la cual se asegura el financiamiento de la educación para los niños y niñas desde el nivel medio menor (2 a 3 años de edad) e instaura la obligatoriedad del kínder (5 años), sumado a una política permanente de aumento de la cobertura preescolar. Otro avance importante lo constituyó la ampliación del periodo de descanso postnatal de 3 meses a 6 meses (24 semanas), con la posibilidad de traspasar parte del periodo al padre. Y por último, la creación e implementación del Subsistema de Protección Social para la Primera Infancia

---

<sup>15</sup> Cabe señalar que Chile Crece Contigo no solo ha constituido un gran avance para el país, sino que también ha servido como un referente para otros países latinoamericanos mediante el intercambio técnico con países como Uruguay (Uruguay Crece Contigo), Colombia (De Cero a Siempre), República Dominicana (Quisqueña Empieza Contigo), Bolivia (Crece bien para vivir bien), por mencionar algunos.

Chile Crece Contigo que busca acompañar, apoyar y proteger el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 4 años de edad.

- En esta perspectiva debe destacarse la creación de Chile Crece Contigo; concebido como un Subsistema de protección integral, destinado a niños y niñas desde la gestación hasta que cumplan cuatro años de vida y su finalidad principal es generar y articular variados y diversos mecanismos de apoyo a niños, niñas y sus familias, que en su conjunto permitan igualar oportunidades de desarrollo<sup>16</sup>. Para ello se articulan intersectorialmente iniciativas, prestaciones y programas orientados a la infancia, de manera de generar una red de apoyo para el adecuado desarrollo de los niños y niñas. El sistema está constituido por prestaciones de carácter universal, y otras focalizadas para aquellos niños y niñas que requirieran apoyos reforzados por presentar alguna situación de vulnerabilidad, rezago o déficit en su desarrollo integral.

## 2. Recomendaciones

### ***Sobre Institucionalidad***

- No hay dudas que es relevante fortalecer la capacidad de rectoría del Estado, mediante la creación de una Subsecretaría de Educación Parvularia constituye una oportunidad para sentar las bases de un sistema coordinado para el nivel, superando la situación actual de diversas instituciones con duplicidad y superposición en algunas áreas. En este sentido, la definición de una instancia responsable por la política, la evaluación y el seguimiento, así como la separación entre las funciones de provisión y de fiscalización son un importante avance.
- La ley propine las tareas centrales de esta nueva institucionalidad, dentro de ello se incluye los elementos básicos de una política de desarrollo de la educación inicial; al respecto
  - El vínculo entre el centro educativo y la familia es especialmente crítico en esta etapa del desarrollo, en esta perspectiva no queda adecuadamente asegurado un principio de involucramiento de las familias y el desarrollo de sistemas de información para (y desde) las familias, con independencia de la forma que dichas familias tengan.
  - No quedan explícitamente contenidas las modalidades alternativas o flexibles que no necesariamente se enmarcan bajo la lógica de “establecimientos educacionales” y que son parte de la oferta disponible para el cuidado y educación de los niños y niñas, y que deben enmarcarse bajo los parámetros de calidad definidos por la nueva institucionalidad.
  - Se deben definir mecanismos de participación: Los niños y niñas en esta etapa del ciclo vital deben ser respetados como personas por derecho propio, y por tanto deben ser escuchados en sus opiniones y sentimientos.
  - En la primera infancia es decir de los 0 a los 8 años, es relativamente forzada la distinción educación-desarrollo, esto no quiere decir que no exista una distinción nítida entre las responsabilidades del sector educativo y de los otros sectores involucrados (protección social, salud,

<sup>16</sup>Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, Descripción General del Sistema de Protección Chile Crece Contigo. Secretaría Ejecutiva Sistema de Protección, 2007.

pos nombrar los más evidentes) de allí que la necesidad de incluir con meridiana claridad tanto un principio como mecanismo explícitos para el trabajo intersectorial.

Este esfuerzo debe, necesariamente vincularse con la creación del Consejo Nacional de la Infancia quien ha anunciado que en el mediano plazo se desarrollará una institucionalidad para el tema en el país. Esta institucionalidad incluye un nuevo marco legal, que reemplace a la ley de menores con una ley de garantía integral de derechos de la infancia, la creación de un órgano coordinador del sector –que incluso podría tener también en rango de subsecretaría- la creación de un servicio especializado en protección especial y otro vinculado a justicia juvenil, la creación de un defensor autónomo, la articulación de un sistema de protección integral y la promulgación de una política nacional de infancia para los próximos 10 años. Al respecto:

- Esta institucionalidad debe atender el desafío de fortalecer la integralidad y materialización de un circuito coordinado de intervenciones con la primera infancia, solo así se puede asegurar el más pleno desarrollo de todos los niños y niñas.
- Una ley de garantía integral de los derechos de los niños, puede proveer el marco apropiado siempre que se obligue a generar sistema en el territorio y no se reduzca sólo a una actualización del repertorio de derechos que niñas y niños tienen.
- La política de infancia consulta a diversas agencias del estado y colaboradores de la sociedad civil, de allí que la necesidad de fortalecer a un estado garante del derecho a desarrollo de los Niños y niñas, supone no solo a la 'línea' educación, sino a todas las agencias, en una óptica territorial y sistémica.
- El relevante considerar también las implicancias que para el sector educación y para los centros educativos, tendrá este nuevo marco de desarrollo para la infancia y proveer la orientación y apoyo que permita a los establecimientos educacionales asumir adecuadamente esta realidad.
- En este sentido resulta crítico arbitrar las medidas que permitan contar lo más rápidamente posible con mecanismos de trabajo coordinado entre las diversas instituciones para ir preparando la implementación de esta nueva institucionalidad.

### ***Sobre políticas***

- **Alta Calidad:** Considerar que la oferta que se provea debe ser de alta calidad, condición para el impacto positivo en el desarrollo infantil. En este sentido: se debe ser ambicioso en los estándares de calidad que guíen el desarrollo de la política y se debe afectar la formación docente (preocupación por el déficit de formación en derechos del niño)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Chile está con bastante retraso en cuanto a la inversión por niño, N° de educadoras por niños, N° de niños por sala, calidad de la infraestructura, entre otros- (Rivera, L., Cortázar, A., et al., 2014). En un sentido similar un reciente estudio encargado por UNICEF da cuenta que el enfoque de derechos se encuentra en una etapa de incipiente desarrollo al interior de las carreras de educación parvularia del país, tanto en la comprensión del marco conceptual que lo fundamenta, en la visión de sus alcances pedagógicos, como en su incorporación formal dentro de los planes de estudio. No obstante existe un

- **Adecuada focalización:** Es importante que la nueva oferta esté focalizada en localidades donde existen brechas de cobertura y donde se concentren las familias que más requieren apoyo. Una adecuada focalización junto con el aseguramiento de la calidad de la oferta, permitirá avanzar en la reducción de las desigualdades desde el inicio, en este sentido es necesario que se generen políticas, orientaciones y/o programas para reforzar a los padres, madres y/o cuidadores principales en habilidades que potencian en el aprendizaje y desarrollo infantil, sobre todo para el tramo de edad de 0 a 3 años (Varios estudios han señalado que el efecto de las variables familiares es mayor que el de las variables en el centro educativo para este tramo etario)
- **Inclusión de modelos alternativos:** debe considerarse un lugar en la política para modalidades alternativas o flexibles que no necesariamente se enmarcan bajo la lógica de “establecimientos educacionales” y que son parte de la oferta disponible para el cuidado y educación de los niños y niñas, y que deben enmarcarse bajo los parámetros de calidad definidos por la nueva institucionalidad.
- **Decidida incorporación de políticas de trabajo con las familias:** En este tramo de edad, puede ser algo muy positivo que los niños y niñas estén bajo el cuidado de su familia, y el apoyo de parte del Estado debiera estar encaminado también a generar programas de apoyo a las familias y/o cuidadores principales en cuanto al desarrollo infantil temprano.

En este sentido se requiere avanzar en políticas que favorezcan decididamente el involucramiento de los hombres en el cuidado y crianza de los niños/as, así como en la responsabilidad de las tareas domésticas<sup>18</sup>. Para ello, los programas que trabajan con familias, deben incorporar materiales respecto a la paternidad activa y la corresponsabilidad de las tareas domésticas<sup>19</sup>

- **Participación y escucha a los niños:** Chile requiere que las políticas y programas que afectan a los niños más pequeños cuenten con instancias de participación que los incluyan.

**Expansión del Chile Crece contigo es una oportunidad que no debe desaprovecharse:** Se deben fortalecer las capacidades de los equipos locales, considerar criterios de costo-efectividad en el diseño y mecanismos de medición de impacto; disponer de instrumento(s) de medición del desarrollo infantil actualizado(s), pertinente(s) y validado(s) que le permitan mantener diagnósticos certeros y oportunos respecto al desarrollo de los niños, lo que permite mayor oportunidad y pertinencia en las intervenciones; hay que asegurar metodologías pertinentes en cuanto a la forma de expresar los contenidos y a la sensibilidad cultural.

---

claro interés por incorporar el enfoque de derechos en la formación de educadoras de párvulos al interior de las carreras del país, en virtud de la relevancia principal que se le asigna en este campo profesional. (Pardo, M. Estudio exploratorio sobre la inclusión de la perspectiva de derechos en la formación inicial de educadoras de párvulos en Chile UNICEF 2014)

<sup>18</sup> identificando obstaculizadores para su incorporación y proponer modificaciones

<sup>19</sup> hoy cuentan con materiales –desarrollados desde UNICEF- el Chile Crece Contigo y el Hogar de Cristo para el trabajo en sus jardines infantiles <http://unicef.cl/web/paternidad-activa-corresponsabilidad-en-la-crianza-guia-para-la-familia-3/>

## **SEGUNDA PARTE. LA MIRADA DESDE LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA**

### **I. MARCELA PARDO, ACADÉMICA E INVESTIGADORA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, Y DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN AVANZADA EN EDUCACIÓN (CIAE)**

Con el fin de favorecer la profundidad del análisis, en esta minuta concentraré mis observaciones y sugerencias en tres temas abordados en los documentos: la regulación de la calidad de la provisión, la formación de las educadoras de párvulos, y la propuesta gubernamental de establecer la obligatoriedad del Primer Nivel de Transición.

#### **1. Regulación de la calidad de la provisión**

- El proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia (Boletín N° 9365-04) tiene como objetivo central ordenar y modernizar la fragmentada institucionalidad de la educación parvularia actual, con el fin de corregir los derivados problemas de calidad y equidad en este nivel educativo.
- Es necesario hacer explícito que una de las implicancias del ordenamiento institucional actual es la heterogeneidad de los marcos regulatorios que se aplican a las distintas instituciones que proveen educación parvularia, en cuanto a financiamiento, requisitos de funcionamiento y fiscalización, generando un conjunto que ofrece inequitativas condiciones de calidad de la atención educativa.
- En este sentido, el referido proyecto de ley sienta las bases institucionales para resolver coherentemente dicha heterogeneidad, al unificar la elaboración, coordinación, aplicación y evaluación de las políticas y programas para la educación parvularia.
- No obstante, es necesario tener presente que la nueva institucionalidad propuesta no resuelve el problema de la heterogeneidad de los marcos regulatorios por sí misma, pues esto supone varias reformas normativas adicionales que debiesen ser atendidas a continuación.
- Tres problemas de los marcos regulatorios actuales se destacan en esta ocasión, por ser ampliamente reconocidos en su directa relación con la calidad de la atención educativa: la voluntariedad de la certificación pública, el desigual coeficiente técnico en el aula, y el inequitativo esquema de financiamiento de la educación parvularia.

### **Certificación voluntaria**

- Chile cuenta con tres distintas certificaciones para autorizar a un establecimiento a proveer educación parvularia: Permiso Municipal, Autorización Normativa (ex Empadronamiento) conferida por Junji y Reconocimiento Oficial, conferido por el Ministerio de Educación. El Permiso Municipal es la única de estas certificaciones que es obligatoria, aunque no establece requisitos referidos al proceso educativo. Por otra parte, las otras dos certificaciones sí establecen estos requisitos, pero éstos son distintos entre sí. A la vez, las certificaciones de Junji y Mineduc son obligatorias sólo para aquellos establecimientos que buscan obtener beneficios de parte del Estado (concretamente, autorización para establecer convenio con empleadores que buscan satisfacer el derecho laboral de sus trabajadoras con hijos menores de 2 años, recibir fondos públicos, y validar los estudios realizados en el establecimiento), sin serlo siquiera para Junji ni para Integra.
- Como consecuencia, aproximadamente la mitad de los jardines infantiles del país operan sólo con Permiso Municipal (Vegas, Elacqua & Umansky, 2006), sin entregar garantías de contar con elementos que favorecen la calidad educativa, como personal calificado y un proyecto educativo.
- Por estas razones es que el espíritu del proyecto de ley que crea la "Autorización de Funcionamiento de Jardines Infantiles" (Boletín N° 8859-04) resulta tan altamente valorable, pues tiende a asegurar que las certificaciones públicas de calidad de provisión sean aplicables al universo de los centros educativos que imparten educación parvularia.
- De todos modos, resulta preocupante que este proyecto establezca exigencias inferiores a las del Reconocimiento Oficial y a la Autorización Normativa, sugiriendo una institucionalización de la desigual calidad de la educación parvularia.
- La literatura internacional ha constatado la relevancia de la certificación de los centros educativos como factor de la calidad y la equidad de la educación parvularia (Bredekamp & Goffin, 2013).
- Por tal razón, recomiendo establecer una única certificación obligatoria para la provisión de este nivel educativo, que homogeneice la calidad de los centros educativos, con independencia de su dependencia institucional.

### **Desigual coeficiente técnico**

- Las instituciones que proveen educación parvularia en Chile cuentan con muy heterogéneas dotaciones de personal. La Autorización Normativa (ex Empadronamiento) de Junji y el Reconocimiento Oficial del Mineduc, exigen una tasa de educadoras de párvulos y técnicos en el aula por cada cierto número de niños, la que varía según la edad de éstos. En una situación muy

distinta se encuentran Junji e Integra, pues estas instituciones no cuentan con una educadora de párvulos por aula, sino con una educadora por establecimiento, quien cumple las funciones de directora de programa, siendo las técnicas quienes están a cargo de los niños en el aula (Morales & Cortázar, 2012).

- Cabe recordar que la reglamentación del llamado “coeficiente técnico” (es decir, la tasa de educadoras de párvulos y técnicos por número de niños en el aula) para obtener Reconocimiento Oficial ha sido materia de fuerte controversia en los últimos años. Ésta se ha debido a que el reemplazo del Decreto N°181 (2005) por, sucesivamente, los decretos N°315 (2010) y N°115 (2012) implicó aumentar el número de niños por educadoras y técnicos en el aula (OMEPE Chile, 2012).
- De acuerdo a la evidencia internacional sobre dotación de personal y coeficiente técnico validadas (Munton et al., 2002) y las experiencias internacionales presentadas en el Documento I, es posible observar que Chile requiere avanzar bastante en esta materia, estableciendo normas de coeficiente técnico que reduzcan significativamente el número de niños por adulto en el aula que autoriza la normativa legal, y asegurando una educadora de párvulos (no una técnico) en cada aula.

### **Inequitativo esquema de financiamiento**

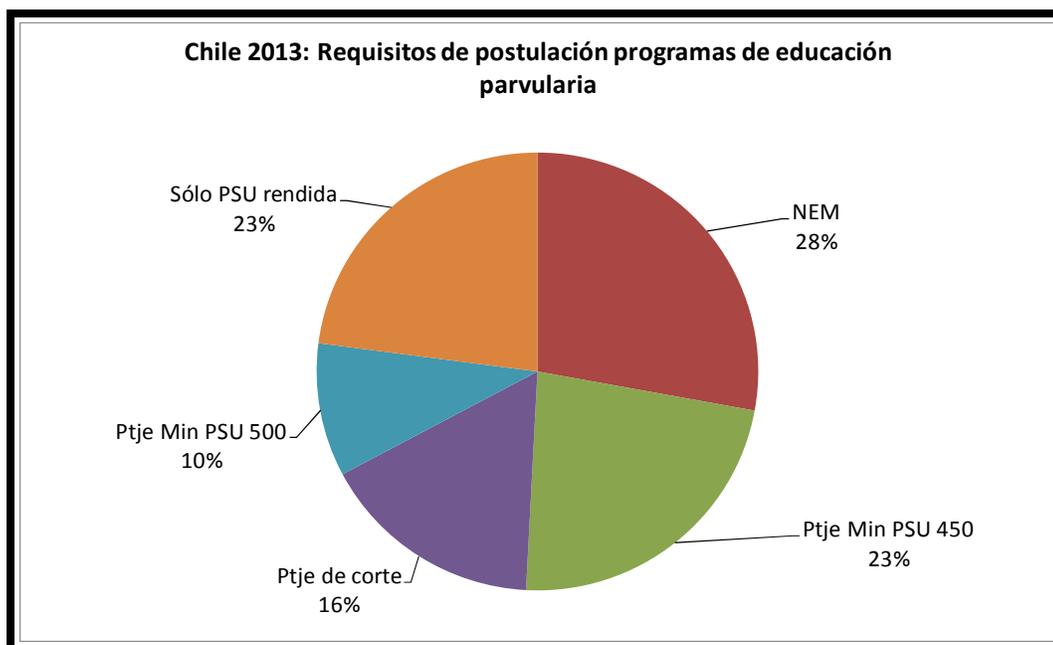
- Las instituciones que proveen educación parvularia financiadas públicamente se basan en inequitativos mecanismos de financiamiento, los que difieren tanto por el mecanismo, como por el monto de los fondos, produciendo una ostensible inequidad entre las instituciones.
- En cuanto al mecanismo de financiamiento, Junji e Integra reciben un aporte fijo por niño. En cambio, los establecimientos subvencionados son financiados a través de la subvención educacional (disponible hoy para Primer y Segundo Nivel de Transición, es decir, Pre- Kínder y Kínder), la cual se calcula a partir de un monto base ponderado por la asistencia media mensual de cada curso. Por esta razón, se ha señalado la inadecuación de este mecanismo para financiar la educación parvularia, donde la inasistencia de los niños tiende a ser alta (Arbour, Yoshikawa & Treviño, 2014).
- Se debe notar, además, que la subvención educacional lleva aparejada un inconveniente adicional: la autorización para conformar grupos de hasta 45 niños por aula, un número muy por sobre las recomendaciones internacionales para la educación parvularia, según lo constata la literatura especializada (Munton et al., 2002).
- Respecto del monto del financiamiento, también se observan disparidades importantes. Los establecimientos subvencionados reciben un aporte que, como máximo, fluctúa entre \$48,000 y \$94.000 mensuales por niño, aproximadamente, según el tipo de subvención que corresponda. Por su parte,

el aporte mensual fijo por niño que recibe JUNJI es de alrededor de \$ 105.000, y el de Integra \$137.000, aproximadamente. Atendiendo al alto costo de la educación parvularia de calidad (Brodsky, 2012) y a las experiencias internacionales analizadas en el Documento I, un desafío a abordar en esta materia es, por tanto, establecer un mecanismo de financiamiento basal único (no asociado a la asistencia de los niños) para todas las instituciones que proveen educación parvularia y que reciben financiamiento público.

## **2. Formación de educadoras de párvulos**

- La formación de educadoras de párvulos hoy presenta importantes debilidades: bajas exigencias para el ingreso a la carrera y deficientes resultados de las egresadas en la prueba Inicia.
- Detallando el problema de las bajas exigencias para el ingreso, otros datos muestran además que las carreras de educación parvularia en Chile tienden a ser poco selectivas. Como muestra el Gráfico 1, sólo un 10% de los programas exige un mínimo de 500 puntos en la Prueba de Selección Universitaria para ingresar a la carrera (Ministerio de Educación, 2011).
- Como es conocido, la selectividad de las carreras de pedagogía constituye un factor clave de la calidad de los mejores sistemas educacionales del mundo (Barber & Mourshed, 2007).
- Por esta razón preocupa el mecanismo escogido por Fundación Integra para elevar la calificación de su personal, a través del Programa Crecer+. Éste consiste en facilitar la realización de estudios profesionales a técnicos de nivel superior que se desempeñan en la institución, a través de un proceso de admisión especial que no requiere PSU (Fundación Integra, 2014). Es decir, se trata de un mecanismo no selectivo, que contradice el interés de favorecer el ingreso de mayores talentos académicos a la docencia, en el sentido de la beca "Vocación de Profesor".

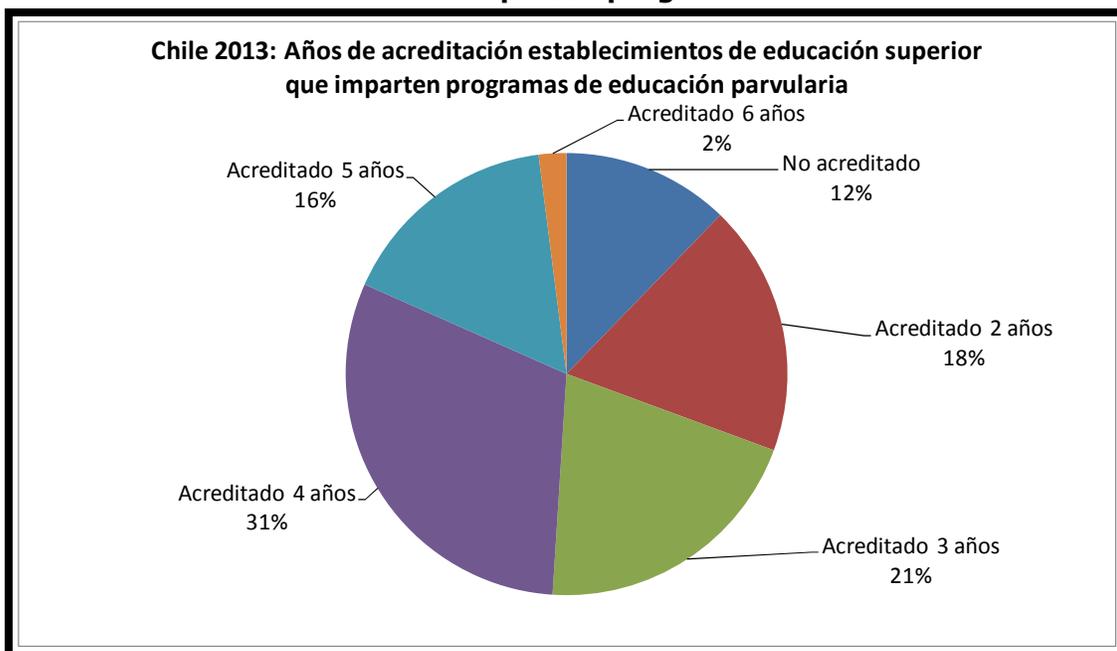
**Gráfico N° 1.**  
**Requisitos de Postulación a programas de educación Parvularia**



Fuente: Ministerio de Educación, 2014b

- Por otra parte, la acreditación no es obligatoria para impartir la carrera de educación parvularia. En este contexto, el conjunto de carreras de educación parvularia del país se caracteriza por su bajo nivel de acreditación, medido en número de años asignados. Como se observa en el Gráfico 2, un 49% cuenta con 4 ó más años de acreditación.
- Hoy existe consenso nacional sobre la debilidad de los programas de formación que cuentan con menos de 4 años de acreditación (Panel de Expertos para una Educación de Calidad, 2010), a la vez que se reconoce internacionalmente la importancia de la acreditación como mecanismo de regulación de la formación (Bredekamp & Goffin, 2013).
- Por tanto, sugiero avanzar en el fortalecimiento de la regulación de las carreras de educación parvularia, haciendo más estrictas la exigibilidad de la acreditación y los requisitos para el ingreso.

**Gráfico N° 2**  
**Años de acreditación establecimientos de educación superior que imparten programas**



Fuente: Ministerio de Educación, 2014a

### 3. Obligatoriedad en educación parvularia

- Dada la alta tasa de matrícula en Primer Nivel de Transición (Pre-Kínder), el actual gobierno buscará avanzar hacia la obligatoriedad de este nivel. Al respecto, es necesario tener cautela (aplicable también al caso del Segundo Nivel de Transición, Kínder, ya obligatorio), pues la experiencia internacional no apunta contundentemente en esa dirección.
- Pocos países del mundo han tomado la decisión de hacer obligatorio algún nivel de la educación parvularia. Por ejemplo, en Europa la obligatoriedad de la educación parvularia la han establecido Irlanda del Norte, Chipre, Inglaterra y Malta, en general muy recientemente. Mientras, la educación parvularia es voluntaria en el resto de los países de esta región, entre ellos Finlandia y Suecia, ambos internacionalmente celebrados por sus avances en este nivel educativo (Eurydice, 2013). Similarmente, en otros países de la OCDE como Estados Unidos y Singapur, la educación parvularia tampoco es obligatoria (OECD, 2013).
- La obligatoriedad en educación parvularia es controversial, por razones diversas. Por una parte, la evidencia científica no muestra claros beneficios de

largo plazo en programas de atención masiva, como *Head Start (Committee on From Neurons to Neighborhoods: Anniversary Workshop, 2012)*. En términos políticos, la obligatoriedad de la educación parvularia pone en entredicho el rol de la familia como primera educadora de los niños en la primera infancia (Fuller, 2007). Además, la obligatoriedad puede consolidar la peligrosa tendencia hacia la escolarización de la educación parvularia – también presente en nuestro país- es decir, la prematura introducción de los niños en contenidos y métodos más apropiados para niños de mayor edad (OECD, 2001).

- Por ello, la tendencia internacional más ampliamente aceptada se orienta, en cambio, en la línea de promover la universalización del acceso gratuito a la educación parvularia, enfatizando la necesidad de enriquecer tanto los contextos familiares como los ambientes de los centros educativos para fomentar de manera efectiva el mejor desarrollo de los niños pequeños (Moss, 2013).
- Sugiero, por tanto, antes de seguir avanzando en la obligatoriedad de la educación parvularia, profundizar en la reflexión y el análisis sobre esta iniciativa, a la luz del debate y de la experiencia internacional sobre esta tendencia.

## Referencias Bibliográficas

- Arbour, M. C., Yoshikawa, H., & Treviño, E. (2014). Análisis de asistencia a los niveles de transición 1 y 2 de escuelas municipales en Santiago de Chile. Santiago, Chile. Retrieved from [http://www.fundacionoportunidad.cl/wpcontent/files\\_mf/analisisdeasistenciaaloslivelesdetransicion1y2deescuelasmunicipalesdesantiagodechile94.pdf](http://www.fundacionoportunidad.cl/wpcontent/files_mf/analisisdeasistenciaaloslivelesdetransicion1y2deescuelasmunicipalesdesantiagodechile94.pdf)
- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). How the world's best-performing school systems came out on top. McKinsey & Company.
- Bredenkamp, S., & Goffin, S. (2013). Making the case: Why credentials and certification matter. In R. Pianta, S. Barnett, L. Justice, & S. Sheridan (Eds.), *Handbook of early childhood education*. The Guilford Press.
- Brodsky, A. (2012). Estimating the cost of early childhood systems. In S. L. Kagan & K. Kauerz (Eds.), *Early childhood systems. Transforming early learning*. New York, NY: Teachers College Press.
- Committee on From Neurons to Neighborhoods: Anniversary Workshop. (2012). *From Neurons to Neighborhoods: An Update: Workshop Summary*. The National Academies Press. Retrieved from [http://www.nap.edu/openbook.php?record\\_id=13119](http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=13119)

- Eurydice. (2013). Compulsory age of starting school in European countries. Retrieved July 12, 2014, from <http://www.nfer.ac.uk/nfer/index.cfm?9B1C0068-C29E-AD4D-0AEC-8B4F43F54A28>
- Fuller, B. (2007). Standardized childhood. The political and cultural struggle over early education. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fundación Integra. (2014). Orientaciones técnicas. Implementación "Programa de formación profesional para técnicos de nivel superior de jardines infantiles y salas cuna de Fundación Integra. Crecer +". Santiago, Chile: Fundación Integra. Retrieved from [http://web.integra.cl/web\\_integra/uploads/Orientaciones Técnicas Crecer+.pdf](http://web.integra.cl/web_integra/uploads/Orientaciones_Técnicas_Crecer+.pdf)
- Ministerio de Educación. (2011). Decreto N° 39. Modifica Decreto No 337, de 2010, que reglamenta el Programa de Becas de Educación Superior año 2010. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación. (2014a). Base de datos oferta académica. Retrieved March 13, 2014, from <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/oferta-academica>
- Ministerio de Educación. (2014b). Mi Futuro. Retrieved May 15, 2014, from [www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/oferta-academica](http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/oferta-academica)
- Morales, F., & Cortázar, A. (2012). Institucionalidad para las políticas de primera infancia y resguardo de la calidad de la educación inicial desde la perspectiva de derechos. *Revista Docencia*, 48.
- Moss, P. (Ed.). (2013). Early childhood education and compulsory education. Londres y Nueva York: Routledge.
- Munton, T., Mooney, A., Moss, P., Petrie, P., Clark, A., Woolner, J., Barreau, S. (2002). Research on ratios, group size and staff qualifications and training in early years and childcare settings. Londres.
- OECD. (2001). Starting strong. Early childhood education and care. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). Preschool and School. Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. París: OECD Publishing. Retrieved from <http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiiiqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm>
- OMEPE Chile. (2012). Una oportunidad que se transforma en una inequidad. Santiago, Chile. Retrieved from [http://educacion2020.cl/sites/default/files/declaracion\\_omep\\_chile.pdf](http://educacion2020.cl/sites/default/files/declaracion_omep_chile.pdf)
- Panel de Expertos para una Educación de Calidad. (2010). Propuestas para fortalecer la profesión docente en el sistema escolar chileno. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Vegas, E., Elacqua, G., & Umansky, I. (2006) Chile: Mejorar el acceso y la calidad de educación en la primera infancia. Washington, DC.

## **II. ALEJANDRA CORTÁZAR, ACADÉMICA E INVESTIGADORA DE LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**

Quisiera presentar un pequeño diagnóstico y algunos desafíos de la educación parvularia en Chile hoy. Me referiré específicamente a la institucionalidad y la calidad de los programas.

### **1. Institucionalidad**

Cuando hablamos de institucionalidad, nos referimos a la infraestructura del sistema. Lynn Kagan (2014) habla de los engranajes que permiten articular los servicios y garantizar la calidad. La institucionalidad hace relación a los proveedores, el tipo de financiamiento, las regulaciones y políticas, el currículo y los sistemas de evaluación. También refiere a como se organizan estos componentes. Una buena y organizada institucionalidad permite la optimización de recursos (al no duplicar tareas), resguarda la equidad del sistema (al conocer y supervisar los tipos de financiamiento), garantiza mínimos de calidad y entrega información fehaciente a las familias sobre los tipos de servicios ofrecidos, sus diferencias, requisitos, etc.

En Chile actualmente tenemos una institucionalidad que está lejos de ser eficiente y bien organizada. Por un lado tenemos múltiples proveedores los cuales se dividen dependiendo de los niveles que ofrecen (jardines y escuelas), pero que también se dividen según el tipo de sostenedor. En el caso de la oferta de jardines infantiles tenemos jardines que reciben financiamiento público que son administrados por JUNJI, otros por Integra y otros que son administrados por terceros (vía transferencia de fondos).

Todos los jardines con financiamiento público son gratuitos y administrados por organizaciones sin fines de lucro. En el caso de los niveles de transición estos pueden ser públicos, particulares subvencionados o particulares pagados. En los últimos dos, habría pago por parte de las familias y podrían tener lucro. Es importante mencionar que actualmente tanto Integra como JUNJI funcionan autónomamente y responden a las políticas creadas por sus propias instituciones. En el caso de las escuelas estas deben de cumplir con el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación.

En relación al tipo de financiamiento que tiene la educación parvularia es importante mencionar que es desigual, no habiendo un valor similar que se entregue por niño en los diferentes programas. Integra, JUNJI y los VTF reciben diferentes aportes estatales por niño. Así una familia que busca un jardín para sus hijos en una determinada comuna puede, sin saberlo, poner a su hijo en un programa que invierte hasta un 30% más que otro programa también con financiamiento estatal (Rivera, Faverio, Cortázar & Vielma, 2014).

En el caso de los niveles de transición, las escuelas reciben un mismo monto por niño el que se puede complementar por nivel de vulnerabilidad (ley SEP). También es importante mencionar que se transfieren los fondos del estado de diferentes maneras, a las escuelas, VTF e Integra es por vía subvención que depende de la asistencia, los programas JUNJI propios reciben el monto por niño según matrícula.

En relación a las regulaciones o mínimos para funcionar las escuelas deben cumplir con el reconocimiento oficial otorgado por el Ministerio de Educación. En el caso de los jardines infantiles no existe una normativa única que fije mínimos obligatorios para todos los programas. Por un lado esté el reconocimiento oficial que hasta el momento es voluntario, los requisitos para el empadronamiento JUNJI de programas privados, los requisitos para la transferencia de fondos VTF así como los mínimos de funcionamiento que fija Integra y JUNJI para sus propios programas. Además de estas regulaciones, los programas tanto públicos como privados, deben de sacar una patente municipal para funcionar. Los requerimientos de las patentes también varían enormemente dependiendo de las diferentes municipalidades. Hay municipalidades que exigen los requerimientos de rol JUNJI así como hay otras que ni siquiera piden papel de antecedentes del dueño del jardín (Faverio, Rivera & Cortázar, 2013).

A nivel de currículo en Chile tenemos las bases curriculares de la educación parvularia. Este es un marco a partir del cual se espera que los programas desarrollen sus programas curriculares institucionales. La amplitud de las bases curriculares permite una gran diversidad de currículos en educación parvularia. Las bases curriculares también están alineadas a los mapas de progreso y a los estándares orientadores de la carrera de educación de párvulos.

Chile cuenta con sistemas de evaluación fragmentados en educación parvularia. Tanto Integra como JUNJI cuentan con sistemas de aseguramiento de la calidad, los cuales funcionan principalmente a partir de un proceso de autoevaluación y validación externa (SEICEP y SACI). Así mismo estas dos instituciones tienen sus sistemas propios de evaluación de aprendizajes de los niños y niñas. Ninguna de las dos tiene sistema de evaluación de desempeño de las educadoras. También JUNJI tendría dentro de su misión histórica supervigilar a los programas privados, sin embargo no contaría con atribuciones para sancionar. Por otro lado en los niveles de transición las educadoras del sistema público deben participar de la evaluación docente, no así la de las escuelas particulares subvencionadas ni privadas. Por último es necesario mencionar que según la ley que crea el sistema de aseguramiento de la calidad (Ley 20.529) todos los programas de educación de párvulos con reconocimiento oficial serían parte de este sistema.

### **Avances y desafíos específicos**

- Aparece como un gran avance el Proyecto de Ley que crea Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia. El proyecto de ley faculta a la nueva subsecretaria de hacerse cargo y coordinar todas las políticas de educación parvularia, coordinar los proveedores, establecer las regulaciones, organizar el

financiamiento, evaluación, currículo, etc. Es un gran desafío que la subsecretaría cuente con el presupuesto para poder hacer efectiva su misión.

- Un desafío de la Subsecretaría será el crear un sistema unificado de Financiamiento. El equipo de reforma de la educación parvularia ya está trabajando en eso. El objetivo es disminuir la desigualdad que existe actualmente y asegurarse que los programas puedan proveer educación de calidad.
- Otro avance significativo en materia de institucionalidad fue el exigir que todos los programas que reciben financiamiento público cumplan con los requisitos del reconocimiento oficial al 2019 y, por otro lado, la creación del Proyecto de ley de Autorización de jardines infantiles. Estas dos iniciativas crearán un set de mínimos para los programas tanto públicos como privados. Aparece como importante mencionar que en el senado se aceptó la homologación de la mayoría de los requisitos de esos dos sistemas de regulación. Esto último también se puede ver como un avance en términos de equidad ya que el estado podrá garantizar que todo programa tanto público como privado para poder funcionar tiene que cumplir ciertos estándares comunes.

## **2. Calidad de los Programas**

Cuando se discute la calidad de los programas de educación inicial, generalmente hay dos dimensiones que se consideran: a) la calidad estructural, y b) la calidad de procesos. La calidad estructural se refiere a los factores observables que contribuyen a la calidad del programa, tales como el número de niños/as por grupo, el coeficiente técnico (adulto-niño), el nivel de formación del equipo y la infraestructura del programa.

Un programa tiene altos niveles de calidad estructural cuando el personal del programa está bien capacitado, los educadores trabajan con grupos pequeños de niños y niñas en espacios físicos seguros que responden a sus necesidades. (Burchinal, Roberts, Riggins, Zeisel, Neebe, et al., 2000, OCDE, 2012)

La calidad de proceso se refiere al tipo de las interacciones educador-niño, las experiencias de aprendizaje y propuesta educativa, la integración de la familia con el programa y los elementos de gestión de éste (Doherty, Forer, Lero, Goelman y LaGrange, 2006). Por su parte, la calidad de proceso se refleja en las experiencias que cada niño tiene a diario en el programa de educación inicial. Un programa de alta calidad de proceso es un programa donde los niños tienen relaciones positivas con los educadores, acceden a experiencias de aprendizajes relevantes para su cultura, acordes para su nivel de desarrollo y necesidades. Son programas donde las familias están integradas a los programas educativos y actividades del centro y donde la gestión del programa funciona efectivamente. Según la OCDE el tener buenos y apropiados estándares de calidad permite, entre otras cosas (OCDE, 2012):

- Asegurar efecto positivo en el desarrollo de los niños y niñas;
- Minimizar la brecha de desarrollo para niños más desaventajados/as;
- Asegurar altos retornos de inversión

En Chile tenemos bajos niveles de calidad estructural y la evidencia con la que contamos de la calidad de proceso, si bien es escasa, tampoco es muy alentadora. Los programas de educación parvularia en Chile tienen salas pequeñas, con 1.1 metros cuadrados por niño en los niveles medios, índice más bajo que todos los países de la OCDE (ver gráfico 1). Además de tener salas pequeñas tenemos grupos grandes que van de 20 lactantes en sala cuna hasta 45 en kínder. Lo que es aún más crítico son los coeficientes técnicos (niños/ educadoras) que tenemos por sala. Si bien en algunos casos no tenemos tan pocos adultos en el aula, cuando vemos cuántos niños son por educadoras de párvulos estos son muy malos indicadores. La Tabla 1. (Rivera, Faverio, Cortázar & Vielma, 2014) compara los indicadores de Chile para un programa que cumple con requisitos tanto de VTF JUNJI como con Reconocimiento Oficial con los programas Modelos de Estados Unidos. Estos programas han sido los que han mostrado tener efecto a largo plazo y ser una inversión rentable (Heckman et al, 2009).

**Tabla 1. Comparación de programas modelos de Educación Parvularia y Chile**

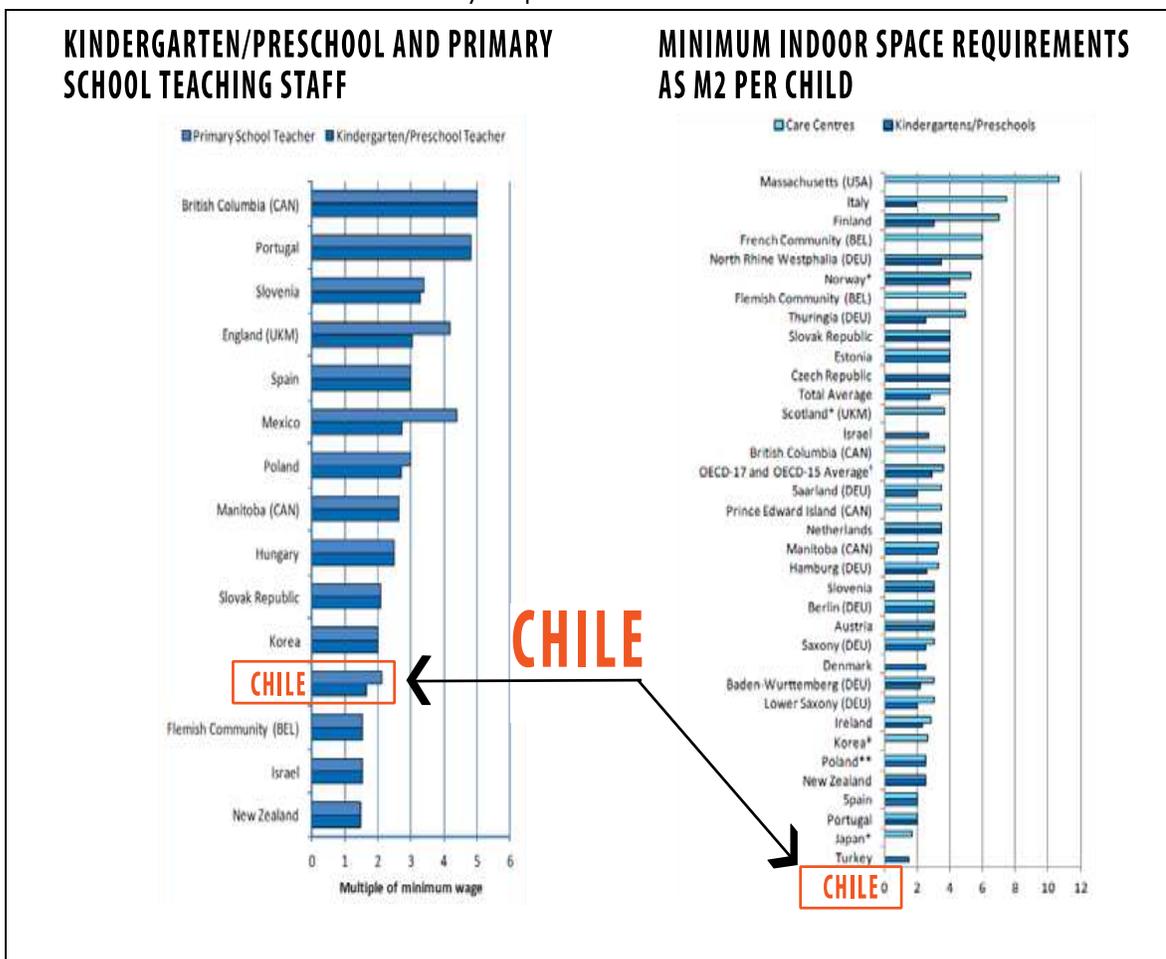
	Chicago Child Parent Center	Perry preschool	Abecedarian	Chile
Inversión por niño	4.900 2002 US dollars	10.000 2002 US dollars	14.000 2002 US dollars	<b>3.495</b> <b>2011 US dollars</b>
Educadoras de Sala	* Educadoras (4 años)	* Educadoras (4 años)	* Educadoras (4 años)	<b>* Técnicas ( 2 años)</b> <b>* Educadoras (4 años)</b>
Número de niños por sala 3 años	17	13	12	<b>32</b>
Coficiente técnico en sala	1:8.5	1:6,5	1:6	<b>1:16</b>
Programa incluye	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ½ día de jardín</li> <li>• Programa para los padres</li> <li>• Salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2.5 horas de jardín</li> <li>• Visitas domiciliarias</li> <li>• Trabajo semanal padres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jornada completa</li> <li>• Trabajo semanal con las familias</li> <li>• Nutrición</li> <li>• Atención médica</li> </ul>	<b>• Jardín jornada completa</b>
Retorno por cada dólar invertido	7.1	8.6	3.7	<b>?</b>

Fuente: Elaboración Propia a partir de Temple y Reynolds (2007); Heckmann et al 2009; OECD, 2013

\*Niños de 3 años.

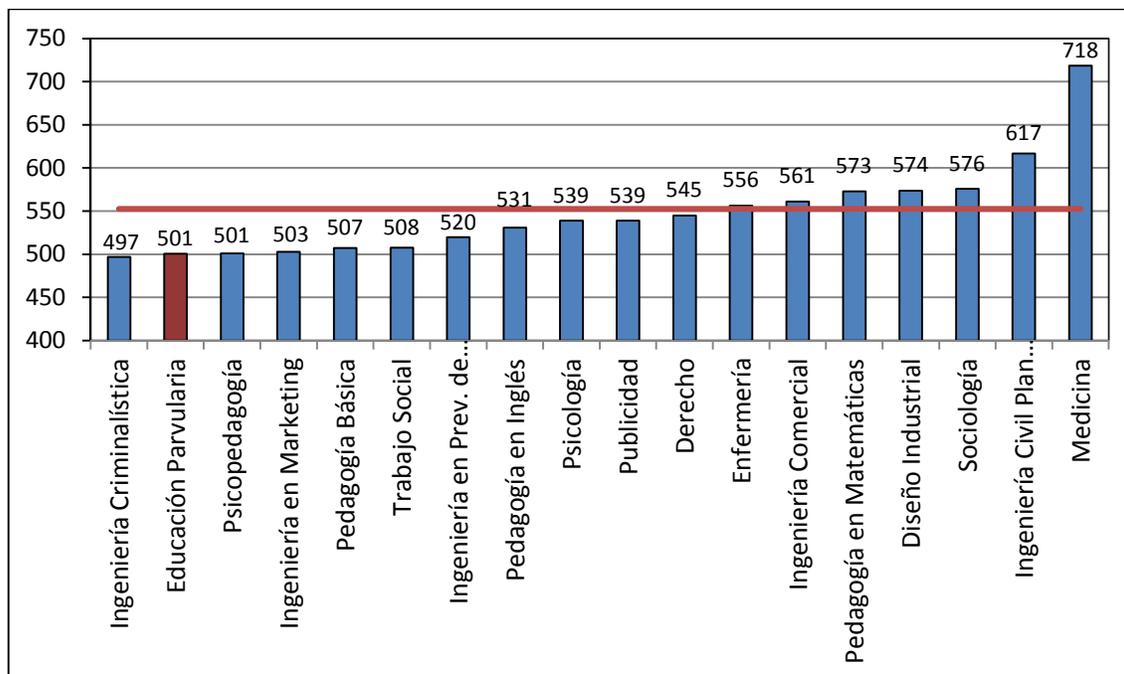
Las educadoras de párvulos en Chile entran a la universidad con los peores puntajes de la prueba de selección universitaria (PSU, ver gráfico 2), y tienen bajos sueldos, tanto comparados con otros profesionales en Chile (gráfico 3) como con educadoras de párvulos en otros países (gráfico 1).

Gráfico N° 1.  
Sueldos Educadoras y Espacios aulas Educación Parvularia



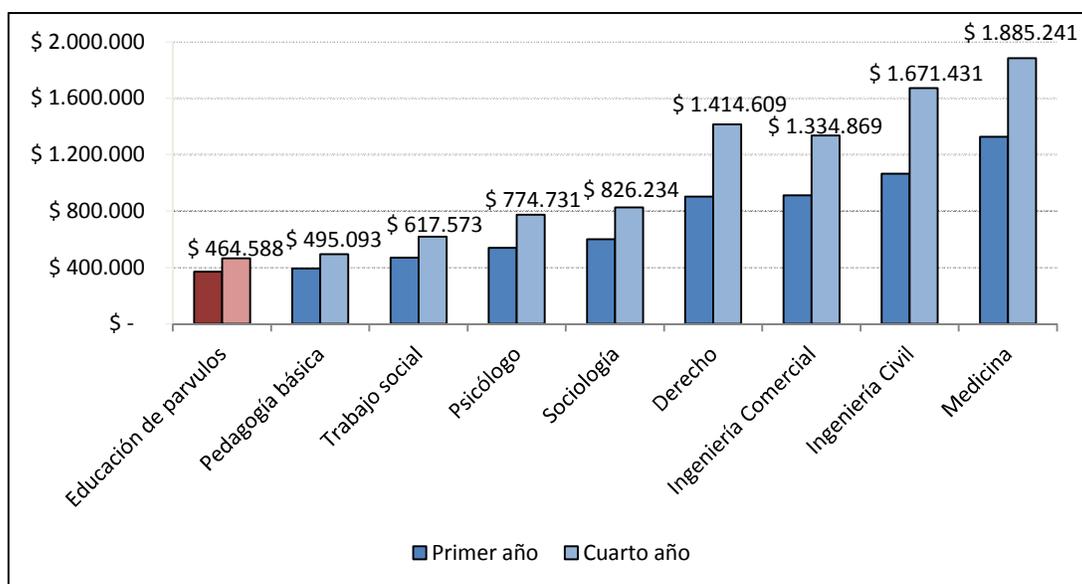
Fuente: StartingStrong III

Gráfico N° 2. Puntajes de corte promedio PSU de ingreso a la carrera



Fuente: Elaboración Propia.

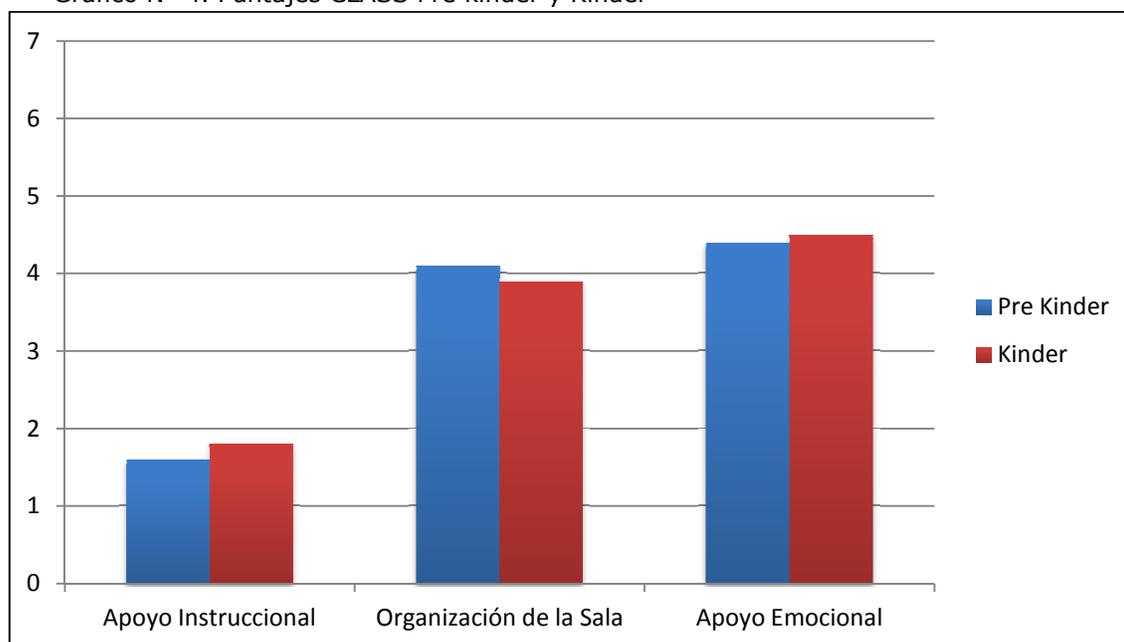
Gráfico N° 3. Sueldos promedios al año y cuarto año de egreso.



Fuente: Elaboración Propia datos mifuturo.cl

En cuanto a la calidad de proceso hay muy pocos estudios en Chile que entregan evidencia sobre los niveles de calidad de proceso de los programas. Un estudio realizado por Leyva (2014) muestra como las salas de pre kínder y kínder si bien tienen niveles moderados de organización de aula y apoyo emocional, tienen niveles insuficientes de apoyo instruccional según el *Classroom Assessment Scoring System* (CLASS, Gráfico 4). Igualmente poco alentador es el estudio de Mendive & Weiland (2014) donde analizaron el uso del tiempo para los niños durante la jornada escolar en pre kínder, encontraron que en promedio tenían 10 - 12 minutos diarios de apoyo instruccional en dominios clave.

Gráfico N° 4. Puntajes CLASS Pre kínder y Kínder



Elaboración propia a partir de Leyva, 2014.

### Avances y desafíos específicos

- Primero aparece como importante desatacar como avances la presencia de intervenciones diseñadas para fortalecer prácticas pedagógicas, tales como Un Buen Comienzo, Futuro Infantil Hoy y Fomento Lector, entre otras.
- También aparece como un avance que los programas de educación parvularia vayan a estar regulados ya sea por el reconocimiento oficial o por la autorización. Sin embargo, es importante aclarar que la calidad misma de los programas depende del Decreto 315 y que es un gran desafío el subir los estándares. Con estándares como los que tenemos hoy no podremos conseguir grandes retornos a la inversión que estamos haciendo en educación parvularia.

- Otro gran desafío es el de incorporar a las educadoras en carrera profesional docente. El Ministro de Educación ya se comprometió a hacerlo, ahora requerirá del apoyo legislativo. Esto aparece como un gran paso a subirle la calidad a los programas de educación parvularia. Se espera que una carrera atractiva logre atraer a buenos postulantes, permita que los buenos profesionales se queden en el sistema, premie el desempeño, etc.
- Por último un gran desafío es la implementación de un sistema aseguramiento de la calidad que responda a las particularidades del nivel y que evalúe tanto la calidad estructural como de proceso.

### Referencias bibliográficas

- Brooks-Gunn, J., Han, W. & Waldfogel, J. (2010). First-Year Maternal Employment and Child Development in the First Seven Years. *Monographs of the Society for Research in Child Development* 75(2): 1-147.
- Burchinal, M. R., Roberts, J. E., Riggins, R., Zeisel, S. A., Neebe, E., & Bryant, D. (2000). Relating quality of center child care to early cognitive and language development longitudinally. *Child Development*, 71(2), 339-357.
- Contreras, D., Herrera, R. & Leyton, G. (2007). *Impacto de la educación preescolar sobre el logro educacional: Evidencia para Chile*. [The impact of early childhood education on academic achievement: Evidence for Chile], Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Cortázar, A. (2011). *Long-term effects of early childhood education on academic achievement in Chile* (Dissertation), Columbia University.
- Faverio, F., Rivera, L. & Cortázar, A. (2013). ¿Cuánto cuesta proveer educación parvularia de calidad en Chile? *Instituto Políticas Públicas UDP: Clave de Políticas Públicas, Serie: Desafíos en la Educación de Primera Infancia*.
- Heckman, J., Moon, S., Pinto, R., Savelyev, P. & Yavitz, A. (2009). Web Appendix for "A Reanalysis of the High/Scope Perry Preschool Program".
- Kagan, L. (2014). *Sistemas para la primera infancia: Transformando el aprendizaje temprano*. Conferencia Open House, MPP Universidad Diego Portales.
- Leyva, D. (2014). Mejora de la calidad de las prácticas en niveles de transición de establecimientos municipales en Santiago de Chile. *Reportes de Educación, Fundación Educacional Oportunidad*.
- Mendive, S. & Weiland, C. (2013). *Adherencia y dosis de los equipos de aula al programa Un Buen Comienzo y su relación con los resultados en los párvulos*. Informe Final, Proyecto de investigación FONIDE F611106.
- OCDE. (2012). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. In O. Publishing (Ed.).

- Rivera, L., Cortázar, A., Faverio, F. y Vielma, C. (2014). Hacia una educación parvularia de calidad: ¿Qué costos tendría para Chile? *Informes para la Política Educativa N°4*. Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.
- Shonkoff, J. & Phillips, D. (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington, DC: National Academy Press.
- Urzúa, S. & Veramendi, G. (2011). The impact of out-of-home childcare centers on early childhood development. *IDB working paper series N° IBD-WP-240*.
- Waldfoegel, J. (2006). *What Children Need*. Cambridge: Harvard University Press.

### III. CYNTHIA ADLERSTEIN GRIMBERG, ACADÉMICA E INVESTIGADORA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

#### 1. Aspectos generales

- Por un lado, numerosos autores han coincidido en identificar en Chile y el mundo, un movimiento político cuyo rasgo central es la tendencia a un enfoque que privilegia la objetividad, el alejamiento de la agencia humana y la sustitución de ésta, por la uniformidad imparcial. En opinión de Dahlberg, Moss y Pence (2005) en este paradigma modernista se encuentra anidado el “Discurso de la Calidad” que opera hoy en la Educación Parvularia, y cuyo debate pretende producir políticas educativas que aseguren la estandarización, la predicción y el control del servicio educativo entregado a la primera infancia. En este sentido, se critica que expone una racionalidad de análisis con un enfoque de causalidad lineal, que hace parecer al sistema educativo, sus instituciones y sus fenómenos, como lógicos y sencillos ocultando su real complejidad (Bardissa, 1997; Peralta, 2008).
- Por otro lado, se registra un movimiento político con un “Discurso de Construcción de Sentidos”. A partir del paradigma de la posmodernidad y de una mirada compleja de la educación parvularia y sus instituciones, la política se orienta por la consideración de la historicidad, la contextualización de los procesos educativos, la búsqueda de diversidad de cualidades, la comprensión de significados desde los propios actores y por tanto, “la dosis humana de relatividad e incertidumbre que tienen los procesos sociales y los jardines infantiles” (Peralta, 2006, pág. 43). El diseño de políticas públicas desde este discurso supone la incorporación de las subjetividades de los involucrados (Tedesco, 2004 y 2012) y específicamente el de las educadoras. Así, no son solo los parlamentarios quienes diseñan la política; educadoras y educadores se consideran agentes clave en los procesos de construcción para lo que deben estar en condiciones de ejercer un control colectivo sobre el sentido, los objetivos y contenidos de su trabajo. Lo que las políticas de este discurso ponen de relieve, son los límites de los dispositivos de carácter compensatorio y masivo, basadas en el principio de “lo mismo para todos” con escasas o nulas posibilidades de personalización.
- No obstante la alta rentabilidad social que supone la inversión en cuidado y educación para la primera infancia, resulta estratégico reconocer que esta supone un derecho en sí mismo y por tanto un objetivo clave aun cuando el retorno económico no pueda seguir comprobándose en el futuro. De acuerdo con el informe del *Center for the Developing Child* de la Universidad de Harvard (2007), “*A Science-Based Framework for Early Childhood Policy*”, un importante desafío para el diseño de la política pública será justamente mantener la educación parvularia como prioridad, porque muchas veces su legitimidad se orienta más a los valores y códigos culturales a los intereses económicos (Center on the Developing Child, 2007).

- Otro antecedente de sistemas comparados en América Latina y el Caribe es que este nivel educativo ha ido poniendo progresivamente de manifiesto el protagonismo del niño como sujeto de derechos; el sentido integral de la enseñanza y cuidado de las instituciones que lo acogen; y la complejidad y alta especialización requerida para el ejercicio docente en este nivel (Pardo, 2012). Si bien en la región aún prevalecen diferencias importantes entre los países en la materialización de este desarrollo, resulta interesante mostrar que las concepciones de niño e institución educativa para la primera infancia (explicitadas en los dispositivos legislativos) son altamente homogéneas. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú, México, Costa Rica, Trinidad y Tobago declaran una concepción de niño como personas sujeto de derechos desde su nacimiento y asumen la educación desde el nacimiento (incluso algunos como Colombia y Perú desde la gestación). Asimismo, existe una alta homogeneidad respecto de los fines y de quienes son últimamente los destinatarios de la política de este nivel educativo.

## **2. Variables para avanzar hacia la calidad**

### **a. Articulación de políticas de cuidado y educación para la primera infancia**

- Estudios como los realizados por Korintus & Moss (2004) respecto de los permisos laborales de los padres y los servicios de cuidado y educación para la primera infancia muestran que existe una significativa correlación. Políticas de licencias y permisos parentales pueden reducir significativamente la demanda de servicios de cuidado no parental y educación infantil. Los autores muestran como España y Hungría poseen permisos posnatales hasta los 3 años; pero en España solo son remunerados los primeros 4 meses, mientras que en Hungría todo el periodo. En efecto, en España solo el 3% de las madres utiliza el beneficio versus el 70% en Hungría, lo que ha reducido radicalmente la asistencia de niños menores de 3 años a servicios de cuidado.
- En la actualidad, la institucionalidad de la educación parvularia se caracteriza por su enorme fragmentación, en términos del diseño de políticas, la fiscalización y la provisión del servicio. Por ello, desde la perspectiva de autores como Stebbins (2012) y Kagan (2012) la educación parvularia en Chile no constituye un sistema, sino una colección de programas y subsistemas. Pacheco, Elacqua, & Brunner (2005) en la bien conocida "Estrategia Bicentenario" referían nuestro sistema como uno de administración dividida, con los ya descritos problemas de coordinación y dirección. La Subsecretaría de Educación Parvularia es un gran avance toda vez que generará un órgano político-técnico especializado para el diseño y gestión de las políticas públicas del Sector. En esta nueva institucionalidad el MINEDUC cumple un rol fundamental, siendo éste el organismo rector del sistema de Educación Parvularia para avanzar hacia un sistema integral, coherente y eficiente.

## b. Aumento de cobertura y obligatoriedad: No equivale a universalizar

- El aumento de cobertura en la educación parvularia es la política más reconocida y positivamente valorada de la última década. Si bien entre los países de la OECD Chile es de los que presenta un menor ingreso per cápita, muestra una cobertura equivalente a la de los países de la mitad superior. Sin embargo, al desagregar estos datos por edad y quintil de ingreso, se siguen observando inequidades en desmedro de los niños más pequeños y los quintiles más pobres.

Tabla N°1 Asistencia a instituciones educacionales para niños menores de 4 años según quintil de ingreso autónomo del hogar y edad.

Edad	I	II	III	IV	V	Total
0	5,0%	3,3%	6,5%	1,7%	1,6%	4,1%
1	18,0%	12,0%	15,8%	17,8%	21,7%	16,3%
2	33,2%	25,9%	29,7%	35,9%	42,4%	32,3%
3	46,6%	51,1%	50,9%	49,6%	62,9%	50,9%
Total	25,3%	24,2%	25,5%	27,4%	32,3%	26,1%

Fuente: Barco (2014) en base a CASEN 2011

- Con respecto a las razones por las cuales no asiste a una institución educacional reportadas en la Encuesta CASEN 2011, la principal consiste en no considerarlo necesario, ya que tiene a alguien que cuida al niño en la casa (76%), seguido por considerar que el niño no tiene edad suficiente asistir (10,6%), la desconfianza del cuidado que recibiría en el establecimiento (3,7%) (Ministerio de Educación, 2012, p. 5). Al analizar las razones de no asistir a los establecimientos educacionales por quintil, también se aprecian diferencias importantes: por ejemplo el cuidado en el hogar se encuentra en mayor porcentaje en el IV y V quintil; mientras que las barreras de acceso se concentran en mayor medida en los dos primeros quintiles.

Tabla N°2. Razones para no asistir a un establecimiento educacional (en menores de 4 años) según quintil<sup>20</sup>

Quintil	Cuidado en el hogar	Poca edad	Acceso	Valoración negativa
I	76,4%	9,2%	7,6%	5,6%
II	76,6%	11,1%	5,5%	5,6%
III	74,9%	13,9%	4,4%	5,6%
IV	81,2%	9,1%	4,1%	3,2%
V	78,0%	12,3%	2,5%	5,7%
Total	77,0%	10,9%	5,4%	5,3%

Fuente: Barco (2014) con datos CASEN 2011.

<sup>20</sup> Los porcentajes no suman 100% al no incluirse las razones no especificadas.

- Es necesario destacar que este aumento de matrícula entre los 0 y 4 años sigue basándose en la demanda de las familias (la universalización a los 5 años estaba lograda antes de la promulgación de la obligatoriedad), lo que impone un importante desafío al esfuerzo gubernamental de avanzar con obligatoriedad para Transición Menor. Al respecto cabe precisar que la capacidad de demanda está desigualmente distribuida, de la misma forma que lo está el capital cultural en nuestra realidad educativa (Tedesco, 2012). La complejidad del problema aumenta porque esta política de expansión ha estado asociada a la incorporación de las mujeres más pobres al mercado laboral, en lugar de su planteamiento desde un enfoque de derechos del niño. Es decir, se reproduce la situación de niños en pobreza y exclusión que no acceden, porque no existen adultos significativos que puedan transformar sus necesidades en demandas; así, el acceso de los niños a estas instituciones continúa siendo una decisión privada en lugar de una obligación moral y/o jurídica.
- La obligatoriedad no tiene necesariamente una correlación positiva con la cobertura. Es decir, los países (tanto del primer mundo como de América Latina) que han establecido hasta tres años de obligatoriedad, no son los que presentan mayores índices de cobertura; y por el contrario, países como Cuba, Francia, Irlanda, Bélgica y Finlandia han logrado universalizar la educación para el tramo de 3 a 6 años con absoluta voluntariedad. La experiencia europea también evidencia que cuando algunos países como Gales instituyeron la obligatoriedad del último nivel antes de la escuela, la asistencia a los centros educativos era prácticamente universal (Oberhuemer, Schreyer, & Neuman, 2010) (similar al caso chileno).
- Aunque en Chile (y en América Latina) la obligatoriedad opera como mecanismo para universalizar el acceso al sistema, los países del primer mundo tienden a mantener la voluntariedad del nivel educativo y retrasar el ingreso obligatorio (Oberhuemer, Schreyer, & Neuman, 2010). En efecto, en los países de la OECD y de la Unión Europea, más de tres cuartas partes de los niños de 4 años (84% y el 89% respectivamente), se encuentran matriculados en el sistema educativo. En Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Islandia, Italia, Noruega, España y Suecia (países donde la obligatoriedad comienza a los 6 años) más del 90% de la población de 3 años está matriculada en la educación formal (EURYDICE, 2012).
- Esta evidencia pone en discusión el sentido de la obligatoriedad del nivel educativo y cuestiona el valor social que le atribuyen las familias a la educación en esta etapa de la vida. Al parecer, la asistencia de los niños y niñas a la educación, en esta etapa de la vida, se asocia más a otras variables tales como el sistema de licencias para los padres y tutores (Korintus & Moss, 2004; Moss, 2013), a la flexibilización de las jornadas laborales y a estereotipos de crianza y cuidado infantil que han funcionado como referentes equívocos para entender la tarea de los educadores infantiles (Da Costa, 2007). En esta línea, vale decir que el esfuerzo por la universalización de la

educación de la primera infancia es también una construcción de resignificación sociocultural.

**c. Financiamiento y posibilidades de calidad estructural**

- El financiamiento público sostenido de los programas educativos para la primera infancia es un factor que resulta crítico para el crecimiento con calidad (Clifford, 2012; OECD, 2014) pues permite la contratación de personal idóneo y la inversión adecuada en infraestructuras y equipamiento que son soporte de ambientes físicos de aprendizaje efectivos (OECD, 2014). De acuerdo con estudios de la OECD (2014, 2013a y 2013b) en los países donde se canaliza insuficiente o desigual financiamiento para, la confianza de los padres en el servicio educativo decrece. En efecto, las familias prefieren enviar a sus hijos a servicios privados, lo que implica una recarga del gasto familiar o bien, supone hacer ajustes para el cuidado parental de los niños, cuestión que tiende a inhibir el trabajo femenino e incrementa el riesgo de deserción escolar, por el cuidado entre hermanos.
- Como se puede apreciar en la siguiente tabla, existe un desigual financiamiento público por niño, para las distintas instituciones proveedoras del servicio. El desafío para la política es la construcción de un sistema de financiamiento único basal, fundado en tres principios clave: 1) comprehensivo e inclusivo (no sólo para un sector de la población). 2) asumiendo alta calidad de los programas y servicios (no los mínimos posibles) y 3) informados por los impactos a la construcción de un sistema integrado de educación y cuidado de la primera infancia (Brodsky, 2012).

Tabla N°3  
Valores por niño según Institución y nivel educativo

Nivel	Sub- división Nivel	Edad	Valores por Institución en Pesos Chilenos				
			Junta Nacional de Jardines Infantiles		Fundación Integra	Establecimientos con Finan. Estatal vía Subvención	
			Admin. Directa	Vía Transferencia de Fondos	Admin. Directa	Base	Subvención Escolar Preferencial
Sala Cuna	Sala cuna menor	0-1	\$192.672	\$158.963	\$165.430	-	-
	Sala cuna mayor	1-2				-	-
Nivel Medio	Medio Menor	2-3	\$126.425	\$104.996	\$138.847	-	-
	Medio Mayor	3-4				-	-
Nivel de Transición	Primer Nivel de Transición (NT1)	4-5	-	-	-	\$50.175	\$101.741
	Segundo Nivel de Transición (NT2)	5-6	-	-	-		

Fuente: Elaboración equipo Reforma Educación Parvularia a partir de datos JUNJI, Fundación Integra y MINEDUC 2013.

#### d. Variables de calidad recordadas, obstaculizadas y olvidadas

- De acuerdo con el *Science-Based Framework for Early Childhood Policy* (Harvard, 2007), los programas educativos que cuestan menos, porque utilizan personal menos calificado, mayores ratios niño-adulto e infraestructuras precarias, son un desperdicio de recursos que inclusive pueden tener efectos contraproducentes en los resultados de aprendizaje y desarrollo.
- Existe amplio consenso respecto de cuáles son los factores que permiten altos niveles de calidad en la educación parvularia: un currículum relevante y pertinente implementado; educadores y prácticas pedagógicas calificadas; grupos pequeños y ratios reducidas de niños por adulto; ambientes físicos y equipamiento seguro, suficiente y motivante; con interacciones acogedoras y desafiantes (Treviño, Romo, & Godoy, 2014; Harvard, 2007; OECD, 2009a).
- Respecto de las Bases Curriculares cabe mencionar que su propósito no es "modelar la conducta de los docentes" como lo plantea el Documento II, sino más bien orientar prácticas pedagógicas con sentidos compartidos. Sin embargo, el diseño amplio, flexible y no prescriptivo no siempre proporciona

toda la orientación requerida por las educadoras de párvulos para su trabajo en el aula, quienes tienden a utilizarlas de forma limitada. Por esta razón, las profesionales valoran el aporte de los Mapas de Progreso y de los Programas Pedagógicos (Universidad Diego Portales, 2010), dispositivos curriculares complementarios a las B CEP. Este marco curricular, construido a comienzos del 2000, ya está siendo actualizado por el equipo de Reforma, aunque la existencia de él *per se*, no asegura su implementación. De ahí que el principal desafío desde la política sea diseñar su implementación en las instituciones y la apropiación por parte de los equipos técnicos de aula.

- El logro de grupos pequeños o coeficientes técnicos adecuados (ratio de niño-adulto reducidas) en la educación parvularia chilena, es una variable obstaculizada por el Decreto 115, que define una cantidad de educadoras insuficiente para el número de niños establecido. Aunque ha sido materia de controversia y amplia discusión, esta norma opera e instituye un funcionamiento en JUNJI e INTEGRA con educadoras responsables de más de una sala; asimismo, establece en los niveles de Transición de las escuelas, educadoras con 45 niños. Esto resulta altamente contrastante con las experiencias revisadas en el documento, con las recomendaciones de organismos internacionales y expertos (ver cuadro de la *American Academy of Pediatrics*, 2002).

**Standards for Child Care**  
Recommended by the American Academy of Pediatrics  
and the American Public Health Association

Child Age Range	Child-to-Adult Ratios	Maximum Group Sizes
Birth – 12 months	3:1	6
13 – 30 months	4:1	8
31 – 35 months	5:1	10
3 years	7:1	14
4 – 5 years	8:1	16

- Las práctica pedagógica de los educadores de párvulos no solo es variable crítica en tanto ha quedado demostrada su correlación directa con los logros de aprendizaje de los niños (Darling-Hammond, 2001). También lo es porque ha quedado evidenciada la influencia que tiene en la expresión y materialización de las otras variables que hacen posible una educación equitativa y de calidad (Treviño, Romo, & Godoy, 2014; Viernikel & Tietze, 2010). Es decir, si bien se requiere de la regulación de ciertas variables estructurales que afectan directamente a la enseñanza en las aulas (e.g. regulaciones del coeficiente técnico, definición de estándares), las prácticas docentes pueden potenciar o clausurar las otras variables, que la literatura ha identificado como prioritarias para generar calidad y equidad educativa.
- Los expertos y la evidencia empírica han demostrado que las políticas deberían apuntar a generar capacidades que permitan a las educadoras tomar decisiones profesionales para adaptar sus prácticas en base a su juicio profesional, manteniendo el foco en el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje y desarrollo de los niños (prescritos por el marco curricular vigente). Sólo así se podrá crear un sistema educativo sólido, donde la calidad

dependa de las capacidades docentes instaladas y no de la intervención de turno (Treviño, Romo, & Godoy, 2014; Hargreaves & Fullan, 2012).

- Los ambientes físicos de aprendizaje son la variable estructural más olvidada por las políticas públicas del nivel. El modelamiento pedagógico de los ambientes físicos donde se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje, resulta una variable crítica para explicar la calidad de la educación parvularia (Tietze, 2005; OECD, 2006; Woolner, 2007; UNESCO, 2012; Cleveland & Fisher, 2014); sin embargo, en Chile constituye aún un factor inexplorado y tecnológicamente desatendido. Si bien la política pública y la investigación científica en nuestro país han puesto de manifiesto la importancia de los espacios educativos, se han centrado en las grandes infraestructuras (metros por niño, número de mobiliarios y equipamiento) y lo han hecho de manera fragmentada y mono disciplinar; todo ello, en desmedro del modelamiento pedagógico de los ambientes físicos de aprendizaje (Adlerstein, 2014).
- En Chile, el ambiente físico de aprendizaje es tratado en su sentido más restrictivo: como un aula convencional, poblada con equipamiento o mobiliario normativo (OECD, 2009). Este responde a requerimientos ergonómicos y productivos de hace más de tres décadas. El mobiliario normativo (mesas, sillas y estantes) presenta características ergonómicas que reproducen el mundo laboral adulto en una escala menor, lo que resulta inadecuado e incluso nocivo para las habilidades y la biomecánica natural del niño chileno, en esta etapa de desarrollo. A ello debemos agregar que las especificaciones técnicas de este mobiliario normativo (Norma Equipamiento según la RS Exenta 015/1645 del 06.07.2011) establecen que su producción sea en madera nativa (raulí o coigüe), con el perjuicio que eso trae a la sustentabilidad de nuestras especies y al mayor costo que implica respecto a otras especies en forestación (Rojas & Ilardi, 2009).
- El desafío de los ambientes físicos de aprendizaje es a intencionarlos desde la política pública para la habitabilidad educativa. La implementación pensada desde sus usuarios y como respaldo de programas de aprendizaje y pedagogías flexibles el verdadero desafío (OECD, 2009) y no contar con sofisticados materiales industrializados de altos costes, como suele confundirse (OECD, 2006; Tietze, 2007).

## Referencias Bibliográficas

- Adlerstein, C., Manns, P., & González, A. (2012). Sistema de Modelamiento del Ambiente Físico de Aprendizaje (MAFA para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Parvularia. Santiago, Chile: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Barco, B. (2014). El proceso de elección de instituciones educacionales en familias con niños menores de 4 años. Informe de tesis para candidatura doctoral. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Bardisa Ruiz, T. (Septiembre-Diciembre de 1997). Teoría y Práctica de la Micropolítica en las Organizaciones Escolares. *Revista Iberoamericana de Educación*(15), 2-34.
- Brodsky, A. (2012). Estimating the costs of early childhood systems. En S. Kagan, & K. Kauerz, *Early Childhood Systems. Transforming Early Learning* (págs. 183-198). New York: Teachers College Press.
- Canella, G. S. (1997). *Deconstructing Early Childhood Education: Social Justice and Revolution*. New York: Peter Lang.
- Carneiro, P., & Heckman, J. (2003). Human capital policy. En J. Heckman, & A. Krueger, *Inequality in America-What role for human capital policy*. (págs. 77-240). Cambridge, M.A.: The MIT Press.
- Cleveland, B., & Fisher, K. (2014). The evaluation of physical learning environments: A critical review of th literature. *Learning Environment Research*, 1-28.
- Clifford, D. (2012). Local-Level System Building. En S. Kagan, & K. Kauerz, *Early Childhood Systems. Transforming Early Learning* (págs. 155-171). New York: Teachers College Press.
- Da Costa, M. R. (2007). La Infancia desde una perspectiva posmoderna. (Re)Conceptuando la Educación Preescolar. *Revista Enfoques Educativos*, 11-32.
- Dahlberg, G., Moss, P., & Pence, A. (2005). *Más allá de la calidad en educación infantil*. Barcelona: Graó.
- EURYDICE. (2012). *Key Data on Education in Europe*. Brussels: EURYDICE.
- Harvard. (2007). *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy. Using evidence to improve outcomes in learning, behavior and health for vulnerable children*. Boston, USA: National Forum on Early Childhood Education - National Scientific Council on the Developing Child.
- Heckman, J. (21 de Febrero de 2011). El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo huamno. Ponencia presentada en el lanzamiento del programa de atención integral a la primera infancia "De cero a siempre". Bogotá, Colombia: Alta Consejería para programas especiales de la Presidencia de la República de Colombia.
- James, A., & Prout, A. (1997). *Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*. London: Routledge.
- Korintus, M., & Moss, P. (2004). *Work with young children: A Case Study of Denmark, Hungary and Spain. Consolidated Report*.
- MINEDUC. (2014). *Estado del arte de la educación parvularia en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Mineduc. División de Planificación y Presupuesto.
- Oberhuemer, P. (2005). Conceptualising the early pedagogue: Policy approaches and issues of professionalism. *European Early Childhood Education Research Journal*, 5-16.

- Oberhuemer, P., Schreyer, I., & Neuman, M. (2010). Professionals in early childhood education and care systems. European profiles and perspectives. Germany: Opladen & Farmington Hills.
- OECD. (2006). Design quality indicator for schools in the United Kingdom. London: PEB Exchange.
- OECD. (2009). International pilot study on the evaluation on the quality in educational spaces (EQES). User manual. Final Version. Paris: OECD.
- OECD. (2014). Indicator C2. How do early childhood education systems differ around the world? En OECD, Education at a Glance 2014: OECD Indicators (págs. 318-330). OECD Publishing. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/888933118333>
- Pacheco, P., Elacqua, G., & Brunner, J. (2005). Educación Preescolar. Estrategia Bicentenario. Santiago, Chile: MINEDUC.
- Pardo, M. (2012). Hacia la definición de los saberes propios de la educación parvularia. Notas sobre la contribución de los estándares. Revista Docencia, 90-97.
- Peralta, M. V. (2008). La calidad como un derecho de los niños a una educación oportuna y pertinente. Espacio para la Infancia, 3-14.
- Treviño, E., Romo, F., & Godoy, F. (2014). Construcción de capacidades profesionales en educación parvularia: Evidencia de "un Buen Comienzo". Santiago, Chile: Instituto de Políticas Públicas Universidad Diego Portales.
- UNESCO. (2012). A Place to learn: Lessons from research on learning environments. Montreal: UNESCO-UIS.
- Woolner, P. (2010). The Design of Learning Spaces (Future Schools). London, UK: Continuum International Publishing Group.