

TRAYECTORIAS, AVANCES Y DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE

Análisis y balance de la política
pública 2014-2018







TRAYECTORIAS, AVANCES Y DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE

**Análisis y balance de la política
pública 2014-2018**



ÍNDICE

6

PRESENTACIÓN

7

INTRODUCCIÓN

9

I. LA NIÑEZ Y LA EDUCACIÓN PARVULARIA: HACER VISIBLE LO INVISIBLE

I.1 HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA COMO NIVEL EDUCATIVO

Los orígenes

La profesionalización de los educadores de párvulos

La creación de una institucionalidad para la educación parvularia

I.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE NIÑEZ

La infancia sin voz

Figuras modernas de infancia

Los niños como ciudadanos del presente

II. LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE (2014-2018)

II.1 NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia

Nueva regulación para los establecimientos de educación parvularia

II.2 COBERTURA, INFRAESTRUCTURA Y NUEVA ARQUITECTURA

II.3 EL DESAFÍO DE LA CALIDAD

Nuevas Bases Curriculares

Marco para la Buena Enseñanza

Carrera Docente

III. UNA EDUCACIÓN PARVULARIA DE CALIDAD PARA CHILE

III.1. LOS BUENOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN EL MUNDO

III.2. LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

A MODO DE CONCLUSIÓN

REFERENCIAS

PRESENTACIÓN



María Isabel Díaz
Subsecretaria Educación Parvularia

En el marco de la Reforma Educacional el nivel de educación parvularia ha tenido especial protagonismo en el diseño e implementación de políticas públicas tendientes a superar las brechas de desigualdad desde la primera infancia. Enfocar el futuro del país de un modo distinto, más inclusivo, forma parte de los anhelos que todos aspiramos.

La reforma a este nivel educativo, hoy en pleno desarrollo, empieza a mostrar los primeros cambios significativos en los ámbitos de equidad y calidad. Son medidas estructurales que comienzan a materializarse en sus pilares fundamentales: reforma a la institucionalidad, mediante la creación de organismos especializados; regulación del sector con normativas que resguardan calidad basal de la oferta pública y privada; expansión de la cobertura en todas las regiones del país; reconocimiento y desarrollo profesional docente; aprobación de nuevo currículum para orientar los procesos de aprendizajes; creación de estándares de desempeño profesional; y certificación de las condiciones para el funcionamiento de los jardines infantiles. Cada una de ellas forma parte de los soportes de una política integral para el aseguramiento de la calidad de la educación parvularia.

Inspiradas en un enfoque de derechos, el conjunto de estas medidas incorpora los retos asociados al fortalecimiento del aprendizaje integral, al desarrollo pleno y al bienestar de la primera infancia.

Con ese horizonte, el equipo de la Subsecretaría de Educación Parvularia se planteó la necesidad de contar con un documento que analizara desde una mirada crítica, la trayectoria histórica de la educación parvularia con sus dilemas y desafíos, los cambios en las concepciones sociales, culturales y pedagógicas que impactan en las oportunidades educativas, y los esfuerzos y logros alcanzados en los últimos años. Asimismo, también era relevante que este documento permitiera observar los criterios que orientan las definiciones y prioridades de políticas a nivel internacional, y que están a la base de los mejores sistemas educativos.

Por lo anterior, el presente material busca contribuir, valorizando el camino realizado desde hace muchas décadas, a las oportunidades y retos que tiene el país para continuar robusteciendo el desarrollo de políticas públicas que garanticen el derecho a una educación de calidad desde la primera infancia. ■

INTRODUCCIÓN



El presente documento busca ser informativo y reflexivo a la vez. Por una parte, dar cuenta de una gestión y de un período (2014-2018); por otra, aportar una mirada crítica, dejando ver junto a lo avanzado lo que está por hacerse.

En una primera parte analizaremos la trayectoria histórica de la educación parvularia en su proceso de transformarse en un nivel educativo propiamente tal. Junto con ello, se especificarán los cambios que se han producido en las concepciones sobre la niñez y cómo esta evolución ha ido modificando los enfoques curriculares y pedagógicos presentes en la educación parvularia.

En una segunda sección, nos referiremos a la reforma de la educación parvularia realizada en el período 2014-2018. Aquí destacaremos los avances alcanzados en materia de institucionalidad, cobertura e infraestructura, y calidad, enfocándonos en algunos de los principales logros de este período como la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia, las nuevas Bases Curriculares, la expansión de la cobertura y la histórica inclusión de los educadores de párvulos¹ en la nueva Carrera Docente.

En la tercera parte revisaremos algunas investigaciones e informes de organismos especializados sobre educación en general y educación parvularia en particular,

enfocándonos en la identificación de aquellas variables críticas que están en la base de los mejores sistemas educativos en el mundo. Esto con el propósito de contrastar los lineamientos y políticas seguidas por Chile en educación parvularia en los últimos años con la evidencia y las recomendaciones que se extraen de los sistemas educativos más exitosos. Se trata de observar qué tan convergente es el camino que estamos siguiendo como país en educación parvularia con estas experiencias internacionales, detectando avances y también tareas pendientes.

Finalmente, concluiremos con algunas reflexiones que ponen el acento en la oportunidad que tiene Chile en el ámbito de su educación parvularia y el significado que esta tiene para el desarrollo del país, enfatizando la necesidad de construir una política de Estado que implique que sucesivos gobiernos trabajen para superar los temas de cobertura aún pendientes y pongan en el centro de sus políticas el tema de la calidad educativa. ■

¹ En la presente publicación se emplea un lenguaje inclusivo y no discriminador. Sin embargo, con el fin de respetar la ley lingüística de la economía expresiva y así facilitar la lectura y comprensión del texto, se usará el masculino genérico que se acepta como representante de hombres y mujeres en igual medida.



Leopoldina Maluschka
Fundadora del primer
kindergarten público
16 de agosto de 1906

I. LA NIÑEZ Y LA EDUCACIÓN PARVULARIA: HACER VISIBLE LO INVISIBLE

La educación parvularia, como analizaremos y fundamentaremos a lo largo de este documento, constituye un nivel educativo clave en el desarrollo de los niños y las niñas, e impacta de manera decisiva en los procesos de aprendizaje posteriores. Los sistemas educativos exitosos en el mundo tienen a la base una educación inicial de amplia cobertura y calidad. La experiencia internacional muestra que los países que más han avanzado en términos educativos y sociales son aquellos que han puesto en el centro de sus esfuerzos el desarrollo de una educación inicial de calidad. Chile se encuentra en esa senda y ha experimentado significativos logros en estos años.

Sin embargo, una impresión y un sentimiento cruza a quienes se dedican a la educación parvularia, sea en el día a día de las escuelas, los jardines, las salas cuna o desde los espacios institucionales o de Gobierno: la educación parvularia, como tal, fácilmente se invisibiliza o queda en los márgenes de los grandes debates educativos.

Por un lado, se invisibilizan los avances. Se ha creado, recientemente, una nueva institucionalidad (Subsecretaría de Educación Parvularia; Intendencia de Educación Parvularia dentro de la Superintendencia; Defensoría de la Niñez); se han aprobado las nuevas Bases Curriculares de la Educación Parvularia (2017), lo que significa un gran salto en

su actualización, pertinencia y calidad; se ha alcanzado una cobertura que ya supera el 90% en el primer y segundo nivel de transición, y se han creado, en estos últimos cuatro años, 70 mil nuevos cupos en salas cunas y jardines infantiles. Hoy, en nuestra Constitución Política se reconocen 13 años de escolaridad obligatoria, incluyendo el segundo nivel de transición de la educación inicial. Se ha avanzado en la política docente de las educadoras de párvulos, quienes serán parte del nuevo sistema de desarrollo profesional docente, lo que constituye un logro histórico.

Por otro lado, a veces, tampoco se ve el hecho de que en el nivel de la educación parvularia se encuentran bien resueltos temas que han sido especialmente álgidos en el debate educativo nacional. En este nivel existe un sistema mixto, pero con una clara predominancia de una oferta pública que es gratuita y sin fines de lucro. En este sentido, en la construcción de la educación parvularia en Chile ha predominado un enfoque y un entendimiento de la educación como un derecho social garantizado.

Las razones de esta invisibilidad pueden ser muchas, pero dos nos parecen fundamentales. La primera es la falta de comprensión de la educación parvularia como un nivel educativo similar a los niveles escolar y superior. Los avances en esta dirección han sido



La educación parvularia es importante en sí misma, porque los niños son siempre presente y porque la forma como una sociedad se relaciona con la niñez dice mucho de lo que esa sociedad es y de sus niveles de preocupación, inclusión y empatía con la diversidad que la conforma. Llevaba razón nuestra poeta y educadora Gabriela Mistral cuando insistía en que los niños y las niñas eran siempre presente, queriendo con ello que se reconociera la niñez en sus potencialidades actuales y no como una etapa de tránsito, cuyo principal sentido y destino era la adultez. Mucho cambiaría y ganaría una sociedad si la niñez se mirara desde los propios ojos de quienes la viven, reconociéndola como una etapa en sí misma, singular e irrepetible de la vida.

claros, pero queda camino por recorrer. La historia de la educación parvularia, como se señala más adelante, es precisamente la de sus avances y retrocesos en la búsqueda de ser reconocida como un ámbito específicamente educativo en oposición a una concepción que la entiende desde la sola lógica del cuidado de los niños en la primera infancia.

Una segunda razón es la propia invisibilidad de los niños en nuestra sociedad. La historia de la educación parvularia en Chile se confunde con la larga historia del reconocimiento de los niños y las niñas como seres completos en cada etapa de la vida y no como seres en transición hacia un lugar que sería el definitivo: la adultez; como personas capaces de generar cultura y pensamientos propios y distintos; y como sujetos de derechos. La invisibilidad de la que han sido objeto, históricamente, los niños y las niñas, sobre todo en

la primera infancia, contribuye a su invisibilidad en el mundo de lo público en general, y de las políticas educativas en particular.

La niñez es un espacio plétórico de discursos, pero donde se escucha poco la voz de los niños y las niñas. Predomina en estos discursos la idea de que son siempre el futuro de algo. Quizás porque inconscientemente seguimos pensando la niñez como infancia, palabra cuya raíz etimológica significa “sin voz” o “el que no tiene palabra”. Nos ha acompañado por mucho tiempo la concepción de la niñez como déficit, como una condición humana a la cual le “falta algo”. Y a la niñez no le falta nada: el niño es un otro distinto y completo en cada una de sus etapas. Decirlo es más fácil que asumirlo y más complejo aún es traducir esta comprensión de la niñez en nuevas políticas públicas y en nuevas prácticas pedagógicas.

La política pública ha ido evolucionando junto con la transformación de nuestra concepción de la niñez y del reconocimiento de la educación parvularia como un nivel educativo propiamente tal. A continuación, examinaremos, en primer lugar desde una perspectiva histórica, el proceso de transformación de la educación parvularia en un nivel educativo y su reconocimiento como tal y, en segundo lugar, algunos cambios y rupturas que en la concepción de la niñez se han venido produciendo hasta llegar a la actual comprensión del niño como sujeto de derechos dotado de una voz propia, ciudadana.

I.1 HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA COMO NIVEL EDUCATIVO

Se podría decir que la historia de la educación parvularia en Chile es la del camino que ha tenido que recorrer para autonomizarse de la atención de otras necesidades de la primera infancia, en especial, la de los sectores más desfavorecidos por las desigualdades sociales y económicas. Se trata de una historia que habría que rastrear indagando cómo se ha abordado la niñez desde diversas políticas públicas no solo educativas, sino también de salud y sociales, considerando que, por lo general, estas políticas se han implementado de manera conjunta, utilizándose los mismos espacios institucionales para ello.

Esto último ha sido, sin duda, un aspecto determinante en el desarrollo de la educación parvularia, por cuanto esta, en muchas oportunidades, ha quedado subsumida o ha sido invisibilizada por la implementación de políticas de atención de salud o de carácter social dirigidas a la niñez. Lo urgente de atender problemas como las altas tasas de desnutrición y mortalidad infantil, muchas veces desplazó



la importancia de considerar las necesidades educativas específicas de la primera infancia.

La historia de la educación parvularia en Chile se entrecruza también con la de los cambios que ha ido experimentando el rol de las mujeres en la sociedad, en particular, a partir de su incorporación al mundo laboral. El cuidado y educación de los niños durante la primera infancia ha sido (y sigue siendo) un asunto que, se ha entendido, concierne a las mujeres. Por siglos ha sido hegemónica la idea de que la mejor forma de resolver el problema del cuidado de la primera infancia consiste en que las mujeres asuman este cuidado permaneciendo en sus hogares. No podemos dejar de considerar, entonces, que el desarrollo de la educación parvularia tiene que ver,

también, con la división sexual del trabajo. En la medida en que la división sexual del trabajo tradicional empieza a ser cuestionada o a tornarse insostenible, por las transformaciones culturales y también económicas que enfrenta la sociedad, y las mujeres se incorporan al mundo laboral, se vuelve imperativo encontrar nuevas formas de asumir el cuidado y educación de los niños en la primera infancia. Esto es aún más imperativo cuando se trata de la incorporación al mundo laboral de las mujeres de sectores de escasos recursos económicos, que no pueden destinar parte de su salario a pagar a otra persona por la realización del trabajo de cuidado que dejarán de realizar.

La educación parvularia en Chile, entonces, ha tenido que recorrer un camino para dejar de ser considerada, única o





principalmente, la solución a un “problema de la mujer” y pasar a ser reconocida como una parte del sistema educativo que busca atender las necesidades educativas -valga la redundancia- de todos los niños independiente de la división sexual del trabajo que exista en la familia de la cual provienen y más allá también de las condiciones económicas de su grupo familiar.

Los orígenes

No es necesario esperar la llegada a Chile de las ideas de Fröebel o Montessori para reconocer formas de entender la infancia y sus cuidados

específicos que no distan tanto de nuestras concepciones actuales. Sabido es que los diferentes pueblos originarios que habitaban el territorio de lo que hoy llamamos Chile, por ejemplo, los pueblos mapuche, yámana y kawashkar, tenían instituciones, personas y prácticas específicas que se dirigían a la atención de los niños.

Con los colonizadores llegan también las primeras órdenes religiosas, quienes crean Casas de Acogida u Orfanatorios dirigidos, principal pero no exclusivamente, a huérfanos o niños abandonados. Excede los propósitos de este documento

detallar, pero cabe al menos mencionar, el impacto de la colonización en las ideas sobre la infancia y su educación, y los recursos culturales que podrían rescatarse del conocimiento de las prácticas y concepciones de los pueblos originarios al respecto.

A fines del siglo XIX, empiezan a instalarse en Chile experiencias que podrían ser consideradas los antecedentes más directos de las formas e instituciones que hoy en día asumen la educación de la primera infancia: “grupos de juego” y los primeros “kindergártenes”. Estos surgen, principalmente, en colegios particulares

pertenecientes a colonias extranjeras; entre ellos los jardines infantiles del Santiago College (1891) y del Deutsche Schule (1898) (JUNJI, 2015).

Es en el año 1906 cuando se inicia el compromiso del sistema público con la educación parvularia:

El inicio del siglo XX fue testigo de uno de los hitos más trascendentes en la historia de la Educación Parvularia en Chile: la creación del primer kindergarten público, el 16 de agosto de 1906, anexo a la Escuela Normal N° 1 de Santiago, en una casa arrendada en calle Compañía 3165, tras la aprobación del Decreto N° 5.609, del 7 de octubre de 1905. (JUNJI, 2015, p.131)

Las ideas de Federico Fröebel, difundidas a partir de la traducción realizada por José Abelardo Núñez, en 1889, de su obra Educación del hombre (1826) fueron centrales en la orientación de este nuevo nivel educativo en gestación.

La Educación Parvularia, inspirada en la corriente alemana, se arraigaba así en Chile de la mano del ideario de Fröebel y su paradigma, sustentado en la concepción de una educación que empieza desde el nacimiento, con enfoque de calidad en los contenidos para propiciar un trabajo activo de los

párvulos, con respeto a la integralidad y características del desarrollo de los niños, con el juego como herramienta docente, en contacto directo con los padres en la tarea de formación de sus hijos. (JUNJI, 2015, p.134)

En los años siguientes, conducida por la educadora Leopoldina Maluschka, esta experiencia se extenderá a todo el país, anexa a Liceos en la mayoría de los casos. Maluschka orientó su trabajo también a “adaptar el sistema a la idiosincrasia de los niños y padres del país, eliminando los rasgos exógenos y reemplazándolos por los nacionales” (JUNJI, 2015, p.134).

Este proceso de expansión se verá interrumpido en la segunda década del siglo XX como efecto de la Primera Guerra Mundial y de la depresión mundial. Aun así, en ese contexto de crisis, es posible destacar avances cualitativos como la incorporación del método Montessori (1925) y los primeros intentos, aunque sin éxito, de establecer una sala cuna educativa, realizados por la misma Leopoldina Maluschka.

La profesionalización de los educadores de párvulos

En 1944 se produce otro hito fundamental en el proceso de reconocimiento de la educación parvularia como nivel dentro



del sistema educativo de nuestro país: la creación de la Escuela de Educadoras de Párvulos² de la Universidad de Chile, siendo su primera directora la pensadora y escritora feminista Amanda Labarca,

(...) quien en su calidad de presidenta de la Asociación de Mujeres Universitarias había presentado a dicha casa de estudios un proyecto de formación de personal para la atención de niños entre 2 a 6 años, catalogada en aquella etapa como la 'edad abandonada'. De esta forma, Labarca evidenciaba la necesidad de atender con calidad a este sector etario. (JUNJI, 2015, p. 138)

La creación de este espacio de profesionalización de las encargadas de asumir la educación parvularia dio un nuevo impulso a su desarrollo en el país, en cuanto a su cobertura y la diversificación de la población atendida. Del ámbito escolar, las prácticas profesionales comenzaron a ampliar el campo tradicional de atención hacia poblaciones periféricas, industrias, hospitales y salitreras. Como señala Matilde Huici Navaz, abogada y sicopedagoga

española exiliada tras la Guerra Civil, quien sucedió a Amanda Labarca en la dirección de la Escuela de Educadoras de Párvulos de la Universidad de Chile,

(...) la idea era formar educadoras (...) que pudieran hacer su práctica en lugares "vivos" (como poblaciones, hospitales, juntas de vecinos, centros de madres o industrias), donde muchas veces había que superar las desconfianzas humanas, hacerse parte de la comunidad y mejorar o derechamente construir establecimientos educacionales para los niños y niñas. El objetivo era concebir la educación del párvulo en su propio contexto sociocultural. (JUNJI, 2015, p.140)

Huici Navaz da cuenta también de las ideas sobre la infancia que estaban en la base de la propuesta de la Escuela:

No hemos tratado de enseñar teorías, nombres y fórmulas para construir un molde y luego hacer que el individuo encaje en él. Nos hemos enfrentado con la realidad del niño, del niño individuo tal y como es y hemos querido ver cómo es esa realidad concreta de carne, hueso y nervios que tenemos delante (...). (JUNJI, p. 139-40)

Las prácticas profesionales de la Escuela de Educadoras de Párvulos de la Universidad de Chile junto con la realización de un Seminario de Título especializado en Sala Cuna, dirigido por Linda Volosky, generaron, además, el funcionamiento de las primeras salas cunas educativas, cambiando el enfoque asistencial establecido en las diferentes leyes que se dirigían a la infancia.

La creación de una institucionalidad para la educación parvularia

En abril de 1970, el gobierno de Eduardo Frei Montalva promulgó la ley 17.301 que crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Con ello, el compromiso estatal con la Educación Parvularia y las nuevas demandas de la sociedad adquiere cuerpo y forma en una institución. Entre estas últimas, cabe destacar las referidas a los cambios que venía experimentando el rol de la mujer, en especial en cuanto a su incorporación al mundo laboral.

Gracias a esta creación, la mujer contó con espacios donde podía no sólo cuidar a sus hijos, sino también educarlos, mientras ella ingresaba al mundo del trabajo y se adentraba en nuevos ámbitos que la hicieron transitar desde el mundo doméstico al laboral. (JUNJI, 2015, p.80)

² Aunque no abordaremos este tema en el presente documento, no podemos dejar de, al menos, hacer notar cómo en la denominación de la primera instancia universitaria dedicada a la educación parvularia se expresa la naturalización de la idea de que el cuidado y la educación de la primera infancia, ahora como una "profesión", en espacios públicos y recibiendo una remuneración por ello, seguirían siendo asumidos por mujeres.



La demanda de una institución estatal que cuidara y educara a los hijos de las trabajadoras se expresó con fuerza desde las mismas mujeres, quienes se organizaron y movilizaron tras ella.

La creación de la JUNJI hacía parte, también, de las grandes transformaciones en la educación impulsadas en el gobierno de Frei Montalva que se materializaron en la Reforma Educacional de 1965. Esta Reforma, sin embargo, como lo señala Eduardo Castro, no reconocía de manera explícita la idea de la educación parvularia como “un tipo de formación con una naturaleza propia que debía ser destinada a todos los niños, ricos y pobres” (JUNJI, 2015, p. 151). La necesidad de su desarrollo se asociaba, no exclusivamente, pero en gran medida, a mejorar las condiciones de vida de los sectores económicamente más pobres de la sociedad y, como

ya se señaló, a facilitar el acceso al mundo laboral a las mujeres, en especial de los sectores económicamente más deprimidos. En una moción discutida en el Congreso Nacional en 1968 se argumentó la necesidad de crear jardines infantiles que fueran

(...) lugares donde dejar a los niños mientras las madres trabajadoras desarrollan sus actividades y en los cuales el infante, conjuntamente con aprender a convivir con sus semejantes, obtiene una educación acorde con su edad, alimentación y cuidado médico-dental según las normas y recomendaciones de los organismos internacionales. (JUNJI, 2015, p.164)

Quienes impulsaron la Ley de Jardines Infantiles, que crearía la JUNJI, tenían un enfoque con un énfasis diferente. Explica la

entonces diputada Mireya Baltra:

Entendimos que no se trataba de guardar a los niños sino de educar a los párvulos en su edad más frágil, cuando produce sinapsis, percepciones, olores, sensaciones (...). Y dimos toda la información a las madres que tenían la necesidad de incorporarse a la vida laboral, a la producción, pero, más que nada, para que los niños tuvieran una formación a temprana edad. (JUNJI, 2015, p. 166)

La Junta (como se la denominaba en la época aludiendo al hecho de que “juntó” diversas instituciones preexistentes relacionadas con el cuidado y la educación de la primera infancia), como institución, ya no solo en el papel sino en los hechos, tardaría un año en empezar a

funcionar. De esta manera, le correspondería al gobierno de Salvador Allende echarla a andar y asumir la tarea de cumplir sus objetivos.

La historia de la JUNJI, institución clave hasta el día de hoy para el desarrollo de la educación parvularia en Chile, continuará y será, en cada uno de sus momentos, fiel expresión de las grandes transformaciones que experimentará nuestro país en las décadas siguientes. Oscilará entre retomar formas más tradicionales de entender la primera infancia y su rol respecto a ella, o continuar desarrollando las nuevas concepciones que estaban en los fundamentos de su creación; entre enfatizar lo asistencial por sobre lo educativo o buscar derivar hacia otras instituciones lo concerniente a políticas de salud y sociales dirigidas a la infancia, avanzando en la autonomización de lo educativo.

En 1975, se creó la "Fundación Nacional de Ayuda la Comunidad" (FUNACO), cuyo objetivo era coordinar programas de apoyo al bienestar social de la población. Un programa central de esta Fundación sería la implementación de los Centros Abiertos, los cuales, aunque con un enfoque de corte asistencialista, operarían a la manera de jardines infantiles donde se atendía gratuitamente a niños de hogares desfavorecidos.

En 1990 y en el marco del nuevo escenario provisto por la recuperación de la democracia, FUNACO empezó a modificar sustantivamente sus objetivos y quehacer, cambiando su razón social por Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor o INTEGRA: "Fundación Integra transformó la antigua FUNACO desde una institución asistencial a una educativa, lo que implicó la profesionalización de sus servicios, la incorporación de educadoras de párvulos y la conversión de los antiguos centros abiertos en jardines infantiles" (JUNJI, 2015, p.36).

Por su parte, durante la década de 1990, la JUNJI, junto con la ampliación de su cobertura, inició un proceso de diversificación curricular que consideraba las especificidades de los pueblos originarios y asumía también como línea de trabajo la atención a niños con necesidades educativas especiales. Junto con esto se empezó a abordar el tema de la adecuación de la infraestructura de los jardines infantiles en términos de hacerlos accesibles a niños y niñas con problemas motores.

En 1998, como parte de la Reforma Educacional en curso, se elaboraron las Bases Curriculares de la Educación Parvularia que permitieron definir por primera vez un referente curricular actualizado, único, coherente y consistente desde el nacimiento hasta el ingreso a la Educación Básica, y aplicable a distintas

modalidades educativas. Este instrumento se terminó de elaborar el año 2001, iniciándose el perfeccionamiento de los educadores de párvulos y la implementación de la propuesta. Estas bases curriculares constituyeron un hito muy importante en el reconocimiento de la educación parvularia como un nivel educativo, lo que a su vez se refuerza y se proyecta en las nuevas Bases Curriculares de 2017 que serán abordadas con mayor detalle en el capítulo II de este documento.

La década se cierra con el reconocimiento del nivel de educación parvularia en la Constitución de la República (1999) y en la Ley Orgánica de la Educación (2001). Todo lo anterior establece una situación de consolidación del nivel, que posibilita desarrollar una nueva pedagogía de párvulos del siglo XXI, proceso que culmina el año 2013 cuando se establece a nivel constitucional que el segundo nivel de transición es obligatorio y es requisito para el ingreso a la educación básica, exigencia que se hará efectiva de manera gradual conforme a lo que establezca la ley.

Este desarrollo alcanzado reclama la creación de una nueva institucionalidad que permita continuar avanzando en la instalación, articulación y visibilización del nivel como parte del sistema de la educación pública de nuestro país. Es así como, en 2015, bajo el gobierno de la Presidenta



Michelle Bachelet se promulga la Ley 20.835 que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia como parte del Ministerio de Educación y la Intendencia de Educación Parvularia dentro de la Superintendencia de Educación. Se separan, así, las funciones de diseño de política, fiscalización, evaluación y provisión del servicio, lo que implica un gran avance en el ordenamiento y la modernización del sector.

Culmina así en este período (2014-2018) un largo proceso de desarrollo histórico, de creación de una institucionalidad que tiene en su centro la conformación de la educación parvularia como un nivel educativo propiamente tal. Una historia larga, jalonada por distintos hitos, como la creación de la JUNJI, Integra, las primeras y las actuales bases curriculares, los avances en cobertura, el reconocimiento constitucional del nivel, la obligatoriedad del segundo nivel de transición, hasta la conformación de la Subsecretaría y de la Intendencia de Educación Parvularia que viene a dotar de fortaleza y coherencia institucional al sistema, sentando las bases para su desarrollo futuro, y para la construcción de un sistema de educación parvularia universal y de excelencia.



I.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE NIÑEZ

Para el desarrollo de la educación parvularia, en especial para sus marcos curriculares y propuestas pedagógicas, ha sido fundamental el concepto de niñez, las reflexiones y debates en torno a este y su evolución.

No siempre se ha entendido la niñez de la misma manera, así como tampoco el rol que le compete al Estado respecto a ella. La infancia “es una construcción social, histórica y cultural que, de hecho, se transforma”, señala Dora Lilia Marín Díaz (2011, p.61). Si esto es así, cabe preguntarse por la visión de la infancia que subyace al diseño de las políticas públicas que la conciernen y por las ideas sobre la niñez que dan fundamentos a las prácticas institucionales y cotidianas que se derivan de estas políticas (o las resisten).

En nuestro país, sin duda, un hito en las transformaciones que ha sufrido la comprensión de la infancia está dado por la firma, el año 1990, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Como señala Soledad Larraín (2011),

[la] Convención significa un cambio radical en el concepto de niñez, pasando de considerar a la infancia como objeto de protección

a ser considerada como sujeto de derecho, significa también un cambio en el rol del estado, desde un estado tutelar a un estado garante de derechos y significa un cambio en las políticas públicas, desde un enfoque de carencias a un enfoque de derecho. (p. 93)

Así lo entiende también la Presidenta Michelle Bachelet (2016) cuando señala: “se trata de instalar un nuevo paradigma en la forma de hacer políticas en este sector: transitaremos de la protección del niño o de la niña frente a los peligros, a la protección del ejercicio de derechos” (p. 9).

Al coincidir la firma de la Convención por parte de Chile con el inicio de los gobiernos de la transición, esta se constituye en el fundamento de las políticas públicas que se dirigen a la infancia en esta nueva etapa; entre ellas, las relacionadas con su educación.

Lo anterior no significa que de un día para otro la visión de la infancia como sujeto de derecho haya permeado las políticas públicas en relación a ella. Se trata de un cambio de enfoque cuyas consecuencias, probablemente, no terminan de ser asumidas por todos los actores involucrados en las instituciones que se relacionan con los niños y las niñas de nuestro país.

Chile ha cambiado, la legislación y las políticas

han iniciado un camino de adecuación a la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, en el país prevalecen actitudes paternalistas y autoritarias, especialmente hacia los niños más pobres que se expresan en violencia, pérdida de libertad o institucionalización como primera medida. (Larraín, 2011, p. 95)

La infancia sin voz

Olga Grau (2011) nos recuerda que en el origen de la palabra “infancia” (del latín “infans” que significa “el que no habla”) hay una carga de minusvaloración:

La palabra infancia habría señalado un lugar minusvalorado en una cultura donde las palabras son consideradas como la señal de inserción en el mundo humano, la distancia de lo animal. Entonces, si se privilegian las palabras como constituyentes de sentido y significado, niños y niñas que no hablan y a quienes no se les da voz, todavía no parecen haberse constituido como personas. (p.46)

La *Convención*, al reconocer a los niños y a las niñas como sujetos de derechos, sería, entonces, una intervención radical (en el sentido más literal de “ir a la raíz”) en la historia del concepto de infancia pues contravendría la noción de esta como “una situación larvaria, de

dependencia, a la espera de adultez, sin derechos de sujetos con voz propia” (Grau, 2011, p.45-6).

Cualquier política pública que asuma como fundamento la Convención deberá enfrentar, en su diseño e implementación, el desafío de, en palabras de Grau, “revertir el sentido negativo y privativo que pudiera evocar el concepto de infancia” (46).

Otros sentidos tradicionalmente asociados a la infancia también tendrían que ser puestos en entredicho:

Tendríamos que revisar la consabida y recurrente imagen del infante como esponja, que refiere a la capacidad de absorción de todo lo que le rodea, pero que deriva, inevitablemente, en ciertas asociaciones preponderantes que son afines a esa marca inicial que conlleva el nombre del que hablamos: la infancia como pasividad, pero también un tiempo a la espera de..., un porvenir más que un presente, pura potencialidad, imágenes que representan una ausencia por colmar, una falta a ser superada. (Grau, 2011, p.46)

La Convención, podemos aventurar, se aviene más bien a una visión de la infancia como “aquello que nos depara siempre una novedad, que nos



sorprende... un lugar de saber significativo” (Grau, 2011, p.46).

Descubrir la niñez, entonces, es partir por reconocerla como alteridad. Los niños y niñas como un otro que debe ser escuchado y tratado desde su legítima e irreductible diferencia. Arendt dirá que nos preocupamos mucho de la muerte y poco pensamos en el nacimiento, en esa otra punta de la vida donde todo comienza (Larrosa, 1997). La educación parvularia sería, así, la forma como la sociedad organiza la recepción del que nace. Y en cada nacimiento está en potencia la posibilidad de que advenga aquello esencialmente nuevo. La educación debe estar en esa actitud permanente: escuchar y acoger la novedad que cada niño y niña trae potencialmente consigo. La educación parvularia es, después de la familia, la primera casa que recibe a estos nuevos habitantes y no solo debe dar una acogida cálida sino también permitir que se exprese lo nuevo y distinto que puede traer cada niño.

Figuras modernas de infancia

Una herramienta que puede ayudarnos a pensar lo que significa el desplazamiento desde la comprensión de la infancia como objeto de protección a la infancia como sujeto de derecho es la distinción que propone Marín Díaz (2011) de dos “figuras modernas de infancia” (p.62):

La primera figura es aquella que se dibuja en el pensamiento de Comenio, y que podemos nombrar como moderna clásica; la segunda, aquella de la Modernidad Liberal - por su énfasis en el individuo, en la libertad y en la subjetividad - cuyo esbozo primero hiciera Rousseau en su Emilio o de la Educación. La primera estuvo vinculada a las nociones de obediencia y disciplina; la segunda, a las de inocencia, interés y aprendizaje. Una corresponde al tiempo de énfasis en las disciplinas, en la enseñanza (...); la otra, al tiempo de énfasis en el autogobierno, en el aprendizaje (...). (p.62-3)



hombres, desarrolla lo que tiene de inteligencia, potencialidades y naturaleza propia. (p.65)

Comenzaría a delinearse la figura moderna liberal de infancia "fundamentada en las ideas de autonomía, libertad, interés, deseo y derechos" (Marín Díaz, 2011, p.71).

La emergencia de la "infancia moderna clásica" estaría vinculada a

la expansión de las prácticas de escolarización de la Reforma y Contrarreforma; la implantación de espacios de aislamiento o instituciones de secuestro: hospicios, escuelas, talleres; el surgimiento de los primeros especialistas en la enseñanza y en la educación de los niños; la destitución de los espacios de socialización tradicionales de niños y niñas en las sociedades pre-modernas (...). (Marín Díaz, 2011, p.63)

Emergería, así, un sujeto niño/niña "cuya principal característica es la maleabilidad y la posibilidad de ser formado: su 'disciplinabilidad'" (Marín Díaz, 2011, p. 63). Se instalaría la idea del niño como alguien que necesita ser educado para adquirir plenamente la humanidad. La infancia sería una condición prehumana (no se nace humano, se llega a serlo). Vienen a la medida, aquí, las imágenes del infante como

una semilla que necesita ser cultivada.

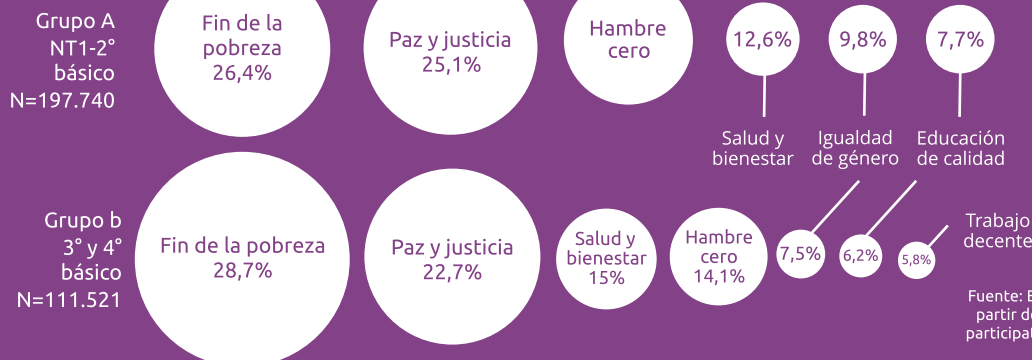
En ese sentido, la enseñanza se convierte en la acción por medio de la cual el maestro, como un agricultor, injerta metódicamente cualidades -erudición, virtud y piedad- en la pequeña planta infantil, con el fin de garantizar que crezca el hombre que se encuentra latente en el niño. (Marín Díaz, 2011, p.64)

El pensamiento educativo de Rousseau traería consigo, según esta autora, "la emergencia de otra forma de mirar a los niños y niñas, y de pensar su educación en las sociedades modernas" (p.65):

Rousseau ya no se refiere a la planta infantil que requiere injertos de sabiduría, virtud y piedad que la lleven a la humanidad, sino (...) [a] sujeto que, al interactuar con el medio, con el mundo -especialmente con la Naturaleza- y con los

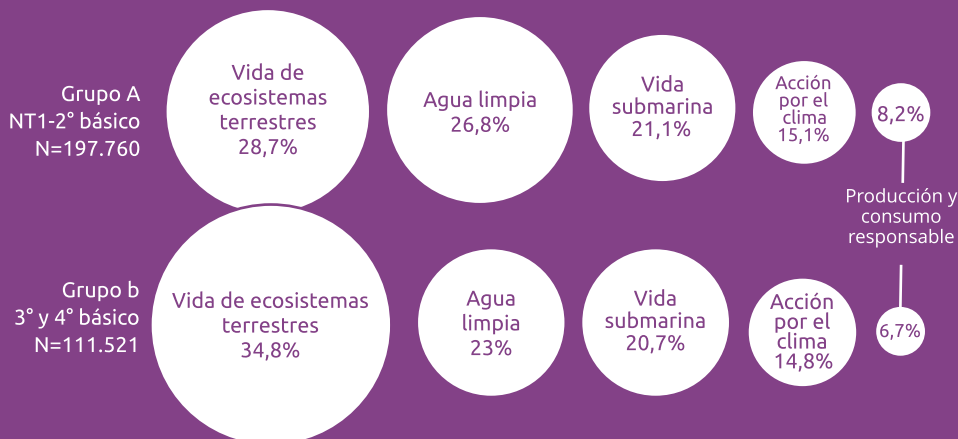
Ambas "figuras de infancia", según la autora citada, coexistirían en nuestra contemporaneidad, con las consiguientes tensiones y paradojas que esta coexistencia necesariamente tiene que producir, dada las características contradictorias de cada una respecto de la otra. Podemos pensar que la Convención se adscribe a la idea "moderna liberal" de la infancia y que, por consiguiente, toda política pública que la tome por fundamento debería compartir esta adscripción. Pero, ¿qué ocurre con los espacios y las prácticas institucionales (e institucionalizadas) en los que dichas políticas deben implementarse? ¿Y con los sujetos encargados de su implementación? ¿Comparten dicha adscripción? En realidad, lo más probable es que ni en las políticas ni en las instituciones, ni en los actores involucrados, encontremos la presencia de una "figura de infancia" (moderna clásica o moderna liberal) en estado puro, sino coexistiendo ambas de manera tensa y muchas veces dando origen a políticas públicas diferentes.

**GRÁFICA 1:
PRIORIZACIÓN DE
PROBLEMAS Y
OBJETIVOS DE
DESARROLLO
SOSTENIBLE
REFERIDOS A
PERSONAS SEGÚN
GRUPO A Y B**



Fuente: Elaboración PNUD a partir de datos del proceso participativo Yo Opino 2017.

**GRÁFICA 2:
PRIORIZACIÓN DE
PROBLEMAS Y
OBJETIVOS DE
DESARROLLO
SOSTENIBLE
REFERIDOS A
PLANETA SEGÚN
GRUPO A Y B.**



Fuente: Elaboración PNUD a partir de datos del proceso participativo Yo Opino 2017.

Los niños como ciudadanos del presente

Dentro de las nuevas formas de comprensión de la niñez está aquella que reconoce la capacidad los niños y las niñas de expresarse y de participar en la discusión y solución de los problemas de su entorno. Se trata de recorrer el camino desde la idea de "infancia sin voz" a una concepción de la

niñez en la que la voz de los niños se haga presente cuando se discuten tanto los temas que los afectan más directamente como aquellos que tienen relevancia social.

Una de las iniciativas más relevantes al respecto, la constituye la Ley de Nueva Educación Pública N° 21.040 que establece la creación de los consejos de Educación Parvularia, los que constituirán una nueva instancia para favorecer la participación de los diversos actores de la comunidad educativa y por tanto instalar prácticas que aumenten las oportunidades para la formación ciudadana de los párvulos, sus familias y los equipos directivos y pedagógicos de las instituciones.

Asimismo, esta concepción del niño ciudadano es la que se

expresa, por ejemplo, en una experiencia liderada por el Consejo Nacional de la Infancia, denominada *Yo Opino, es mi derecho*³, la cual se vuelve especialmente relevante a la luz de la inclusión en las nuevas Bases Curriculares para la Educación Parvularia (2017) de la temática "convivencia y ciudadanía" como parte de los saberes transversales. Incorporar esta temática en la educación parvularia requiere construir un nuevo tipo de relación entre la sociedad chilena y sus niños, niñas y adolescentes, reconociendo en ellos a sujetos de derechos.

En las gráficas 1 y 2 podemos ver cuáles son los problemas y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los ámbitos "Persona" y "Planeta", respectivamente, priorizados por los niños participantes del proceso *Yo Opino 2017*.⁴

³ La versión 2017 de Yo Opino asumió el desafío de ser la primera instancia en la que niños, niñas y adolescentes del país se informaran e involucraran en el proceso de cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 que Chile suscribió junto con los demás países miembros de las Naciones Unidas. Como en las versiones anteriores, esta tercera versión del proceso se realizó en contextos escolares y esta vez contó con una participación total de 658.605 estudiantes, de los cuales 325.361 eran niñas y 333.244, niños. El proceso involucró a 30.421 cursos provenientes de 3.965 establecimientos educacionales (Consejo Nacional de la Infancia, Mineduc y PNUD, 2017).

⁴ Para efectos del presente documento se ha realizado una selección de las opiniones expresadas por dos grupos (A y B). El Grupo A corresponde a NT1, NT2, 1° y 2° básico (4-7 años) y el Grupo B a 3° y 4° básico (8-9 años), de un total de cuatro grupos que participaron en el proceso Yo Opino 2017. Hemos hecho esta selección segmentada de los grupos etarios más pequeños con el objetivo de incorporar la voz de los niños y las niñas más cercanos/as a la primera infancia.

El proceso del Yo Opino, es mi derecho 2017, tal como se puede observar en el documento que recoge sus resultados, elaborado por el Consejo Nacional de la Infancia, MINEDUC y PNUD, mostró también la capacidad de los niños y las niñas de formular propuestas de acción. En torno al “Fin de la pobreza”, por ejemplo, las propuestas realizadas por los niños de 3° y 4° básico se relacionan principalmente con mejoras en educación y trabajo como un medio para superar la pobreza. Hacia la comunidad educativa, las acciones que se proponen son muy concretas, sobre todo del tipo solidarias, y reflejan anhelos y requerimientos:

Generar una caja con materiales escolares para ir en ayuda de compañeros de nuestro colegio que lo necesiten. (p. 27)

Organizarse como curso y crear canastas familiares para ser entregadas a las familias más pobres. (p.27)

Asimismo, los niños ponen énfasis en la acceso y calidad universal de la educación como solución para el problema de la desigualdad y la pobreza:

Que todas las personas tengan una buena educación para que con el tiempo consigan un buen trabajo y de esta manera no ser pobres. (p.27)

Terminar los estudios básicos

y medios para así poder optar por un mejor trabajo. (p.27)

En cuanto a la “Vida y ecosistemas terrestres”, las propuestas realizadas se relacionan principalmente con el compromiso con el medio ambiente, expresado en el cuidado de los animales y la protección de los bosques, además, de iniciativas vinculadas con la creación o aplicación de normativas y la fiscalización o sanción en caso de no cumplimiento:

Cuando se talen árboles, volver a plantar otros en el mismo lugar y así evitar que estos vayan desapareciendo. (p.30)

Reforestar con árboles nativos y disminuir la tala de árboles. Crear espacios para el cuidado y monitoreo de animales. (p.30)

Evitar la caza de animales y proteger aquellos que están en peligro de extinción. (p.30)

Cuidar el hábitat de cada uno de los animales, para protegerlos y no se vuelvan a extinguir ningún animal sobre nuestro planeta. (p.30)

El proceso Yo Opino da cuenta, así, de cómo los niños y las niñas se sitúan en el contexto social y cultural específico de nuestra realidad, y permite constatar que estos son capaces de observar los problemas,

Se trata de conseguir que la Administración ponga los ojos a la altura de los niños, para no perder de vista a nadie. Se trata de aceptar la diversidad intrínseca del niño como garantía de todas las diversidades (...). Quien sea capaz de tener en cuenta las necesidades y deseos de los niños no tendrá ningún problema para saber tener en cuenta también las necesidades de los ancianos, de los minusválidos, de los inmigrantes. Hay que imaginar que, cuando la ciudad esté más adaptada a los niños, estará más adaptada a todos.

Francesco Tonucci,
La ciudad de los niños,
Barcelona: GRAO, 1998.

comprenderlos y generar propuestas. Al mismo tiempo, demuestra que los procesos democráticos de participación auténtica se pueden potenciar desde las etapas más iniciales de la niñez, siempre y cuando se produzca un cambio en los modos de relación y de trato que existen por parte del mundo adulto hacia ella. Este cambio debería permitir dar visibilidad a quienes se encuentran en esa etapa de la vida como ciudadanos del presente.



Amanda Labarca

Fundadora de la primera
Escuela de Educadoras de
Párvulos de la
Universidad de Chile

1944

II. LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE (2014-2018)

Durante el periodo que va de 2014 a 2018, Chile ha puesto un importante énfasis en su educación parvularia dando cuenta con ello de una creciente toma de conciencia de que la educación inicial no solo es una condición clave para el desempeño escolar futuro de los niños y las niñas, sino también un importante factor de equidad social y un indicador relevante del desarrollo de los países.

Es así como esta administración definió una *Hoja de Ruta* para la política de educación parvularia (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017b) sobre la base de tres ejes centrales: institucionalidad, cobertura y calidad. En cada uno de estos ejes se planteó un conjunto de objetivos específicos, los que en su mayor parte han sido alcanzados o se ha avanzado de manera sustantiva en su cumplimiento.

Por una parte, se requería una nueva y más robusta institucionalidad para poder superar una dispersión de esfuerzos y de recursos que existía en el nivel parvulario. Era necesario construir sistema y sinergia entre distintos actores vinculados con el diseño, implementación y evaluación de políticas así como con la provisión directa. Junto con ello, se requería que el Estado reasumiera su rol de salvaguarda de la fe pública instalando una regulación más estricta del funcionamiento de las instituciones educativas, tanto públicas como privadas,

existentes en el nivel.

En cuanto a la cobertura, los objetivos planteados apuntaban a ampliarla de manera sustantiva en el segmento de 0 a 4 años, donde Chile todavía muestra un cierto rezago. Pero se trataba, también, de avanzar en una cobertura de calidad, lo que significó desarrollar una nueva infraestructura y una arquitectura con altos estándares de calidad y en diálogo con los objetivos curriculares y pedagógicos.

Junto a los desafíos que plantearon los ejes de la institucionalidad y cobertura, estaban aquellos vinculados a la necesidad de mejorar la calidad educativa de la educación parvularia. Al respecto, los esfuerzos se concentraron en la actualización de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia (2017), las que constituyen una herramienta fundamental para orientar la acción pedagógica de los establecimientos y de los educadores de párvulos en el aula.

En este ámbito, cabe destacar también la elaboración de diversos documentos técnicos pedagógicos que favorecen el desarrollo de oportunidades de aprendizajes de calidad como por ejemplo: Orientaciones para el Buen trato en Educación Parvularia, Orientaciones para Elaborar el Proyecto Educativo Institucional (PEI) en establecimientos de Educación Parvularia, la aprobación del

Decreto exento N° 373 que establece que todos los establecimientos con niveles de transición de Educación Parvularia y Educación Básica cuenten con una estrategia de transición educativa (ETE), favoreciendo con ello el tránsito del niño o la niña de un ciclo educativo al otro.

Por último, durante estos últimos años se ha iniciado el proceso de construcción de un Marco para la Buena Enseñanza específico para la educación parvularia y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes a través de su incorporación a la nueva Carrera Profesional Docente.

Ciertamente, en el periodo 2014-2018 se avanzó en la consolidación de la educación parvularia como un nivel educativo propiamente tal. Estos avances son parte de una historia que como hemos visto viene de lejos, y que en este período se han materializado en la instalación de nuevos cimientos sobre los cuales es posible seguir construyendo, ya sea consolidando lo avanzado o bien asumiendo los nuevos desafíos que los mismos avances logrados ponen por delante.





II.1 NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia

Sin duda, los tres ejes de la Hoja de Ruta anteriormente mencionados, están interrelacionados estrechamente entre sí: la ampliación de la cobertura y los desafíos de la calidad requieren de una institucionalidad compleja y robusta. Consecuentemente con esto, en los últimos años se ha conformado y articulado un entramado institucional que permite visualizar a futuro que los grandes desafíos que existen podrán ser asumidos a plenitud, sin los déficits institucionales que por años dificultaron el logro de ciertos objetivos fundamentales (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017b).

Constituía un diagnóstico extendido y compartido que existía un nivel de educación parvularia disperso en el cual se duplicaban funciones y

objetivos, existiendo diversas instituciones y programas que competían muchas veces por los mismos recursos y usuarios. En este contexto, era muy difícil seguir avanzando:

Los esfuerzos sostenidos por lograr una mayor articulación son insuficientes, fundamentalmente porque la política para la educación en primera infancia se compone de una suma de programas y servicios que responden a la dinámica interna de cada institución.

La duplicación de funciones y la falta de coordinación han derivado en un funcionamiento aislado que genera competencia por recursos, beneficiarios y reconocimiento público, afectando la equidad de desarrollo y oportunidades en el primer (0-3 años) y segundo ciclo (3-6 años). (Subsecretaría de Educación, 2017b, p.21)

En este proceso de ordenamiento y articulación de

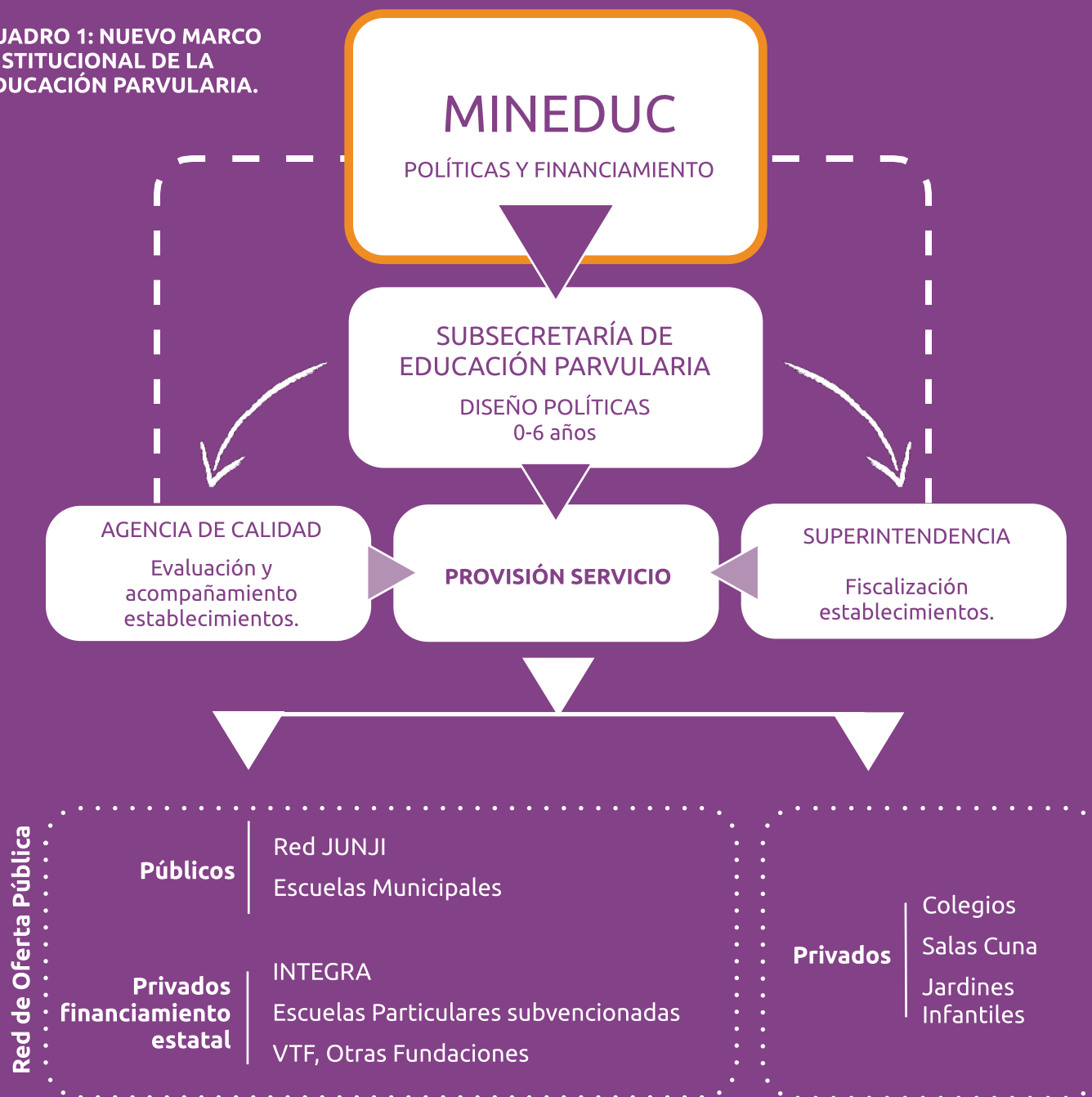
la educación parvularia, se puede considerar un logro histórico la creación, en 2015, de la Subsecretaría de Educación Parvularia (Ley 20.835) cuya misión explícita es diseñar, coordinar y gestionar las políticas públicas referidas al nivel de 0 a 6 años (BCN, 2016).

Junto con lo anterior, y en el mismo Proyecto de Ley, se crea la Intendencia de Educación Parvularia, la cual tiene como objetivo orientar técnicamente a la Superintendencia de Educación en su rol fiscalizador del cumplimiento de los marcos normativos que regulan la educación parvularia, así como velar por el respeto a los derechos de los niños y las niñas.

En tercer lugar, actualmente la Agencia de la Calidad se encuentra fortaleciendo un área especializada en educación parvularia, para asumir la tarea de crear y aplicar instrumentos de evaluación que derivarán de los estándares que diseñará la Subsecretaría (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017b).

Por otra parte, los establecimientos Vía Transferencia de Fondos (VTF) administrados por corporaciones municipales y municipios -más de 1.500 salas cuna y jardines infantiles- junto a los niveles primero y segundo de transición alojados en escuelas municipales, son parte de un proceso más amplio de reforma en el marco de la Nueva Ley de la Educación

CUADRO 1: NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA.



Pública, transitando desde la dependencia municipal a los nuevos Servicio Locales de Educación (SLE), una institucionalidad más idónea para el desarrollo de la educación a nivel local. Es un proceso que recién comienza y que requerirá para su correcta implementación de un seguimiento articulado de parte de la nueva institucionalidad

pública.

Podemos decir, entonces, que hoy el nivel de la educación parvularia cuenta con una institucionalidad que permite diseñar y adecuar políticas específicas para el nivel, supervisar el cumplimiento de normas, asegurar su calidad, generar programas de apoyo pedagógico, coordinar y

articular las distintas instituciones que lo componen, y desarrollar instrumentos de planificación estratégica y de evaluación de políticas públicas que hacen posible que el país desarrolle y proyecte una mirada de mediano y largo plazo para su educación inicial (ver Cuadro 1).

Nueva regulación para los establecimientos de educación parvularia

La publicación de las leyes N° 20.529 (año 2011), que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, y N° 20.832 (año 2015), que crea la Autorización de Funcionamiento de Establecimientos de Educación Parvularia, vienen a resolver un problema histórico en la provisión de Educación Parvularia: la diversidad de certificaciones, con requerimientos y propósitos diversos y frente a diferentes autoridades que deben cumplir los jardines infantiles y salas cuna para dar garantías al sistema educacional chileno de condiciones mínimas de calidad educativa, seguridad y bienestar de los niños y las niñas.

De este modo, la obligación de que todo establecimiento de Educación Parvularia deba contar con una certificación ministerial, ya sea el Reconocimiento Oficial del Estado o la Autorización de Funcionamiento, constituye un esfuerzo por avanzar en calidad y equidad, mediante la unificación de estándares básicos de funcionamiento, tales como infraestructura, condiciones sanitarias, proyecto educativo, equipamiento y personal, fortaleciendo la confianza de las familias de niños y niñas que asisten a dichos establecimientos.

El plazo para que los establecimientos obtengan alguna de estas certificaciones vence el año 2019, por lo que la Subsecretaría de Educación Parvularia, en su rol de promoción, desarrollo, organización general y coordinación de la Educación Parvularia, ha desarrollado un plan de trabajo cuyo objetivo final es la optimización del proceso de Reconocimiento Oficial y de Autorización de Funcionamiento en las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, para lograr que los establecimientos de Educación Parvularia obtengan la certificación correspondiente.

Lo anterior se enmarca en el convencimiento de que se requiere avanzar hacia la universalización de una educación parvularia de calidad. Al respecto, se han establecido, en primer lugar, compromisos que permiten una regulación más estricta del proceso de apertura y mantención de establecimientos de educación parvularia privados, establecidos por la Ley 20.832 de 2015; y, en segundo término, mejorar gradualmente el coeficiente técnico en lo que se refiere a la dotación y el tamaño de los grupos (Subsecretaría de Educación, 2017b). La regulación del funcionamiento del sistema por esta vía le permite al Estado asumir un rol de garante de la fe pública en la educación inicial.





II.2 COBERTURA, INFRAESTRUCTURA Y NUEVA ARQUITECTURA

El segundo eje de la *Hoja de Ruta*, como ya se señaló, es el de la cobertura. El desafío de su expansión se ha enfrentado en un sentido integral: no solo se requiere la ampliación de cobertura, sino que esta debe hacerse sobre la base de una infraestructura que cumpla con estándares adecuados tanto de espacio como de equipamiento. Igualmente, se requiere pensar la infraestructura y la

arquitectura en consonancia con las orientaciones pedagógicas curriculares, las que ponen en el centro el juego y la actividad, el desarrollo de la expresión corporal, el bienestar del niño y de la niña, y el desarrollo de su curiosidad y autonomía.

En este sentido, ampliación de cobertura, establecimiento de normas claras y estrictas para los establecimientos donde se imparte educación parvularia y desarrollo de una arquitectura con sentido pedagógico son tres componentes que deben ser siempre pensados de manera articulada.

De acuerdo a los datos oficiales de matrícula de 2017, la cobertura de la Educación Parvularia alcanza, hoy en día, un 53%. Si bien para los niveles de transición esta cobertura llega al 94%, para los niveles medios y niveles de sala cuna, los porcentajes alcanzan un 48% y un 18% (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2018b).

Sin duda, estas cifras marcan el desafío que el sistema chileno tiene en términos de cobertura. Sin embargo, Chile es el quinto país de la OCDE que más ha aumentado la cobertura del sistema para los niños de 3 años, entre 2005 y 2015, pasando de un 23% a un 56%, y el tercer país de este grupo que más ha aumentado la cobertura para los niños de 4 años, de un 42% a un 86% (OECD, 2017b). Estos números dan cuenta de que, si bien a Chile le falta camino por recorrer, los esfuerzos realizados han sido importantes.

Dentro de todos estos esfuerzos, el más relevante, por su alcance en la calidad de sus estándares, y la inversión pública realizada, corresponde a la Meta Presidencial de Aumento de Cobertura propuesta por el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Cabe destacar que, en el periodo 2014-2018, se espera construir cerca de 800 nuevos jardines entre sala cuna y nivel medio, de los cuales, 490 ya finalizaron sus obras. El Cuadro 2 da cuenta de las etapas actuales en que se encuentran los proyectos.



Jardín Infantil Carolina Wiff.
Coquimbo.
Inaugurado en 2017.

Sabemos que los espacios urbanos y la arquitectura enseñan. Puede que lo hagan, a veces, sin proponérselo, pero siempre están educando. En este sentido deben poder hablar entre sí currículum y espacios educativos, pedagogía y arquitectura:

A fines del siglo XIX y comienzos del XX, sociólogos y psicólogos llamaron la atención sobre la infancia, y muchos pedagogos comienzan a plantear la conveniencia de que la escuela integre pedagogía y espacio físico, ambos considerados elementos de primer orden del proceso formativo del niño. María Montessori y Rudolf Steiner –filósofo, pedagogo y arquitecto– se cuentan entre quienes con mayor énfasis entienden las características espaciales como fundamentales en el

desarrollo de los niños en sus primeros años.
(Catanneo, 2015, p.69)

Desde entonces una arquitectura escolar crítica ha ido oponiéndose a unos edificios concebidos bajo la idea de un estudiante pasivo, modificando y adaptando el mobiliario a las distintas edades de los niños y jóvenes. Se ha ido cuestionando, así, la lógica de la vigilancia panóptica (Foucault, 2008) en la construcción arquitectónica escolar y su falta de integración al entorno comunitario.

La arquitectura de los nuevos jardines infantiles intenta entrar en armonía y diálogo con los objetivos curriculares y con las didácticas. La infraestructura y el diseño arquitectónico buscan ser espacios que permitan el bienestar de los niños, fomenten la autonomía,



permitan el juego, favorezcan la convivencia y el movimiento y desarrollo corporal, y potencien la expresión y la creatividad.

Las nuevas salas cunas y jardines infantiles cuentan con aulas más amplias y equipamientos modulares, livianos y flexibles, además de zonas ecológicas y espacios adaptables para niños con necesidades educativas especiales (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017d).



Estos nuevos recintos se caracterizan por incorporar estándares de eficiencia energética como el uso de más luz natural, ventilación, control pasivo de energía, espacio exterior residual, aislamiento acústico y térmico. Además, cuentan con una mejor seguridad en el equipamiento, por ejemplo, revestimiento para amortiguar posibles golpes y control visual permanente (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017d).

Un tema especialmente innovador son las aplicaciones tecnológicas como el uso de ventanas termo panel con vidrios inastillables y la calefacción con combustible ecológico. Estos establecimientos también cuentan con cortinas metálicas perforadas, permitiendo alternar la entrada de luz y proteger las ventanas, contribuyendo a la disminución del riesgo de delitos (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017d).

Por otra parte, el diseño de estos nuevos recintos, liderado por los equipos territoriales,

resguarda la identidad del entorno, incluyendo, además, recursos naturales propios de la región. Dentro de las propuestas de innovación se encuentran elementos de los ambientes sustentables como la creación de zonas ecológicas en las áreas externas. Es así como la incorporación de invernaderos, con equipamientos y herramientas especialmente adaptados a los niños, otorgan un sello significativo a estos recintos (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017d).

Además, en el interior, existen aulas multiuso para diferentes requerimientos de aprendizaje como yoga, danza, teatro y literatura, potenciando el desarrollo de los lenguajes artísticos (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017d).

Este aumento de cobertura para el nivel ha significado una inversión total de \$645.837.502 (\$M), entre costos de compra de terreno y construcción de obras.

A febrero de 2018, en cuanto al avance de la meta de cobertura

para los niños de 0 a 4 años, el 65% ya están terminados y están funcionando o empezando a funcionar (ver cuadro 2). El 34% de los cupos corresponden a proyectos que están en ejecución, y se espera que terminen y entren en funcionamiento durante el año 2018. Solo el 1% de los cupos corresponde a proyectos que están en una fase inicial de licitación.

CUADRO 2: CUPOS TOTALES POR ESTADO DE AVANCE.

Etapa avance		
Total cupos		%
Licitación	968	1%
Ejecución	24.008	34%
Terminados	45.496	65 %
Total	70.472	100%

Fuente:
Subsecretaría de Educación Parvularia (2017)
Ministerio de Educación del Gobierno de Chile.

CUADRO 3: SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD (SAC).

Fuente:
Subsecretaría de Educación Parvularia (2017)
Ministerio de Educación del Gobierno de Chile.



II.3 EL DESAFÍO DE LA CALIDAD

Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad

El tercer eje de la Hoja de Ruta para la política de educación parvularia en este período ha sido el de la calidad, que alberga múltiples iniciativas de distinta envergadura. Todas estas iniciativas se enmarcan en el Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, que se implementará durante el

período 2018-2019. Este requiere, como condición de posibilidad, la instalación de la Subsecretaría, la actualización y adecuación de referentes curriculares, y la definición de orientaciones, entre otros aspectos.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) se creó el año 2011, por medio de la Ley N° 20.529 para lograr la mejora continua de los aprendizajes de los estudiantes, fomentando las capacidades de los establecimientos y sus cuerpos directivos, docentes y

asistentes de la educación. Las instituciones que lo componen son: el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, cada uno con responsabilidades y atribuciones diferentes (ver Cuadro 3) pero complementarias, operando mediante un conjunto de políticas, estándares, indicadores, evaluaciones, información pública, y mecanismos de apoyo a los establecimientos y fiscalización de estos.



Entre las acciones que el SAC establece para abordar el aseguramiento de la calidad de la educación está la elaboración a nivel nacional de un Plan de Aseguramiento de la Calidad que tiene una vigencia de cuatro años, y orienta en sus propósitos y estructura la elaboración en cada región de un Plan.

De acuerdo con la normativa, el Ministerio de Educación coordinó la elaboración del Plan General para el período 2016-2019⁵. Sin embargo, quedaron pendientes las acciones específicas asociadas a la Subsecretaría de Educación Parvularia, debido a que esta estaba en pleno proceso de instalación. De hecho, la Ley N°20.835 que la crea establece que dicha repartición tendrá la responsabilidad de:

Elaborar y proponer al Ministro de Educación un Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, que contemple estándares de calidad y un sistema de acreditación para establecimientos que impartan enseñanza en dicho nivel, el cual será ejecutado por la Agencia de Calidad de la Educación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 20.529 (Artículo 3°, letra C, p.1).

El Plan de Aseguramiento de la Calidad para el Nivel de Educación Parvularia, que se encuentra en etapa final de elaboración, se enmarca en el ingreso gradual del nivel en el sistema, y considera la puesta en marcha de una serie de acciones, entre las que se considera la actualización de las Bases Curriculares del nivel, la elaboración de los Marcos para

la Buena Enseñanza y Dirección de Educación Parvularia, el Reconocimiento Oficial de los establecimientos de educación parvularia (Salas Cuna y Jardines Infantiles) que reciben aportes regulares del Estado, y los Estándares Indicativos de Desempeño para los establecimientos de educación parvularia. El propósito de estos es orientar a dichos establecimientos y a sus sostenedores hacia la mejora institucional continua, constituyéndose en un marco orientador de buenas prácticas de gestión educativa.

Adicional a estas iniciativas que se enmarcan dentro del SAC, un tercer elemento clave del eje de calidad en la reforma, lo constituye la inclusión de las educadoras de párvulos en la nueva Ley de Carrera Docente, que mejora sus condiciones de trabajo profesional y contribuye a valorizar su labor.

⁵ Ministerio de Educación (2016). Plan de Aseguramiento de la Calidad Escolar 2016-2019. Santiago.



Nuevas Bases Curriculares

Las nuevas Bases Curriculares de la Educación Parvularia (2017) vienen a actualizar las Bases Curriculares existentes desde 2001 y representan una herramienta de trabajo fundamental para los establecimientos de educación parvularia, sus cuerpos directivos, docentes y técnicos del nivel.

La Ley N° 20.370 General de Educación (BCN, 2009) define la Educación Parvularia como el primer nivel educativo, responsable de atender integralmente a los niños y las niñas desde el nacimiento hasta su ingreso posterior a la educación básica.

En nuestro país, es un nivel de provisión mixta, gratuita y con una clara predominancia de la educación pública. Se la entiende como un derecho social que debe ser garantizado por el Estado.

La Ley General de Educación establece en su artículo 28 los objetivos y características de la Educación Parvularia. Entre estos, cabe destacar su carácter integral, es decir, su búsqueda de un desarrollo armónico cognitivo, emocional, social y corporal, velando por el desarrollo de aprendizajes, conocimientos, habilidades y actitudes comunicativas, artísticas, y de iniciación a las matemáticas, y la creciente autonomía de los niños y las

niñas, en el marco de una educación que acoge y promueve la diversidad, el respeto, el cuidado y el autocuidado.

Cuando en educación hablamos de currículo nos referimos al “qué” y al “para qué” deben aprender los párvulos. En este caso, nos referimos a cuáles son los conocimientos, habilidades y actitudes que son parte de los objetivos de aprendizaje de la Educación Parvularia, en el entendido de que estos siempre van cambiando en la medida en que se van adaptando a las nuevas demandas y realidades de la sociedad, a las nuevas concepciones pedagógicas y de la niñez, y a los descubrimientos científicos.



Algunas innovaciones del nuevo marco curricular

Como hemos señalado, el nuevo marco curricular constituye una actualización del currículo de 2001. En relación a este se pueden señalar las siguientes innovaciones (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017a):

- Se enriquecen los fundamentos, principios, núcleos y contextos para el aprendizaje, con nuevas miradas de la primera infancia, poniendo al centro un enfoque de derechos para entender la niñez y el desarrollo de la ciudadanía, desde los primeros años.
- Se enfatiza la inclusión y la diversidad como parte del contexto de vida de todo niño y niña.
- Se releva más transversalmente el juego como eje fundamental para el aprendizaje.
- Se incorpora el criterio de “trayectoria educativa” buscando una mayor transición, integración y

articulación entre los niveles de sala cuna, medios, transición y primer año de educación básica.

- En el ámbito de Desarrollo personal y social, se da una señal de integralidad, al constituirse los núcleos para el aprendizaje con tres dimensiones fundamentales para el aprendizaje y desarrollo de los párvulos: Identidad y autonomía, Convivencia y ciudadanía y Corporalidad y movimiento. Este último, se constituye como un Núcleo específico posicionándolo como parte fundamental de la formación integral de todos los niños y las niñas.
- Los aprendizajes referidos al Desarrollo personal y social se vuelven transversales; por ello adquieren más importancia en la planificación.
- Se establece una nueva forma de estructurar los objetivos para el nivel,

pasando de Aprendizajes Esperados (AE) a Objetivos de Aprendizaje (OA).

- Disminuye el número de Objetivos de Aprendizaje, y se aumenta de dos ciclos a tres niveles o tramos curriculares: sala cuna, niveles medios y transición.
- Se renuevan las orientaciones para los procesos educativos de planificación y evaluación, que se establecen como un solo contexto para el aprendizaje.
- Se enfatiza como línea orientadora pedagógica, la generación de ambientes de aprendizaje significativos.
- Se releva aún más la familia, como primera educadora de los niños y las niñas, y se visibilizan las comunidades de aprendizaje como parte del ejercicio profesional permanente del Educador de Párvulos.



Destacan en estos giros del currículo, en primer lugar, el importante esfuerzo por articular de mejor manera las distintas etapas que cruzan la Educación Parvularia, buscando darle a esta un sentido educativo desde el nacimiento hasta la transición al primer año de educación básica. En segundo lugar, la búsqueda de proveer, como orientación general, una educación armónica e integral que desarrolle las distintas dimensiones de la formación humana. En tercer lugar, la noción de ciudadanía que se introduce junto a la de convivencia, que implica reconocer al niño no solo como un sujeto de derechos sino también como una persona con voz propia.

Valores fundamentales del nuevo marco curricular

El currículo es una de las formas de transmisión cultural más importantes en una sociedad. Hoy compiten con este nuevas y poderosas formas de socialización (medios de comunicación, redes sociales, etc.), pero el jardín infantil, la escuela, y el currículo a través de ellos, siguen siendo de las instituciones más importantes a través de las cuales los niños, las niñas y los jóvenes desarrollan sus valores morales. Conviene, entonces, destacar cuales son los valores fundamentales que están a la base de las nuevas Bases Curriculares.

Los derechos humanos y del niño

En el caso de la Educación Parvularia y de la educación general, los derechos humanos aparecen como el núcleo valórico fundamental, reconociéndolos como el punto ético más alto alcanzado por la civilización humana y al cual concurren en su reconocimiento y acuerdo distintas y a veces contrapuestas visiones del ser humano y de la sociedad. Representa ese mínimo civilizatorio que hemos sido capaces de construir como seres humanos:

El proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país. (Ley General de Educación, Artículo 2, 2009)

De esta definición, que tiene en el centro los derechos fundamentales, consideramos relevante destacar el reconocimiento y valoración de la diversidad multicultural que, en este contexto, significa un reconocimiento y valoración de los pueblos originarios y de la creciente realidad intercultural constituida por la inmigración, lo que constituye uno de los principales desafíos educativos, hoy por hoy, de nuestra sociedad.

También se mantiene un objetivo que hunde sus raíces en el nacimiento de nuestra república cual es el de la valoración de la identidad nacional, la cual se inscribe hoy en un mundo globalizado y cada vez más interconectado que tensiona y desafía culturalmente las identidades locales y nacionales. Cómo construir y pensar la identidad nacional en este cambio de época hacia un mundo global es uno de los grandes desafíos de este tiempo para la educación.

Por último, el nuevo marco curricular enfatiza que formar ciudadanos y ciudadanas, desde la niñez, en los valores y prácticas de la democracia, del respeto al otro en su diferencia, en el diálogo y la paz, y en un compromiso con su comunidad, son todos objetivos que organizan y ordenan en sus fundamentos la Educación Parvularia en Chile.



Enfoque de derechos e inclusión

Bajo este título, en las Bases Curriculares se reafirma la idea del niño y de la niña como sujetos de derechos, otro concepto clave y estructurante del marco curricular. Ello, como ya se ha señalado anteriormente, marca un nuevo comienzo en la manera de entender la niñez y su educabilidad:

En esta línea, el niño y la niña se conciben como personas singulares y diversas entre sí, sujetos de derechos, en crecimiento y desarrollo de todas sus potencialidades (biológicas, psicológicas, socioculturales). Ellos y ellas se relacionan interactivamente con su entorno natural y sociocultural y, a partir de esta interacción, van construyendo un conocimiento propio del mundo y de sí mismos, en cambio continuo, el cual merece atención y respeto. Por tanto, su comportamiento no es meramente pasivo o reactivo, sino que lleva la impronta original de su voluntad y pensamiento. (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017a, p.12)

Concordante con estas concepciones, las nuevas Bases Curriculares fijan entre sus orientaciones valóricas principales, la inclusión:

El valor de la inclusión se expresa en la apertura, acogida y respuesta a la diversidad de todos los niños y las niñas. La educación garantizada como un derecho social fundamental, debe ser inclusiva, y se encuentra a la base de una sociedad más justa, que valora a todas y a todos por igual. Constituye uno de los fundamentos de las sociedades democráticas y es un valor que permite resguardar el cumplimiento de los fines y propósitos de la educación. (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017a, p.13)

El desafío de la Educación Parvularia es generar, por tanto, una educación de calidad y pertinente en aulas integradas socialmente y crecientemente multiculturales. También es su objetivo que estas incluyan a niños y niñas con necesidades educativas y a quienes presentan notorios talentos. La calidad de la educación debe caminar de la mano de la inclusión, nos indican las nuevas Bases Curriculares.

La familia y las instituciones educativas

En el nuevo marco curricular se concibe a las familias y las instituciones de educación parvularia como entidades educativas fundamentales que deben actuar de manera conjunta y cooperativa. La familia, en su diversidad actual, es el núcleo afectivo

fundamental de niños y niñas y el espacio natural de los primeros aprendizajes y de la socialización temprana:

La familia constituye el núcleo central básico en el cual la niña y el niño encuentran sus significados más personales. En ella, establecen los primeros y más importantes vínculos afectivos; incorporan los valores, pautas y hábitos de su grupo social y cultural; desarrollan sus primeros aprendizajes y realizan sus primeras actuaciones como integrantes activos de la sociedad. (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017a, p.15)

La institución de Educación Parvularia, por su parte, realiza una intervención desde su propia naturaleza y especificidad: la pedagogía. Vela por la formación integral de los niños y las niñas, busca formas de enseñanza adaptadas a la niñez, apoyándose de manera importante en el juego como principio pedagógico fundamental. Vela también porque se respete esta etapa con sus propias características evitando una excesiva escolarización del nivel. Se apoya en la familia y se coordina con esta para desplegar su tarea educativa.



Principios pedagógicos del nuevo marco curricular

El nuevo marco curricular establece principios pedagógicos que deben orientar el trabajo en la Educación Parvularia:

1. Principio de bienestar. Vela por la integridad física, psicológica, moral y espiritual del niño y la niña, así como el respeto de su dignidad humana.
2. Principio de unidad. Cada niña y niño es una persona indivisible. Ello implica la búsqueda de un enfoque pedagógico personalizado y que desarrolle una formación integral.
3. Principio de singularidad. Cada niño y niña es un ser único e irrepetible, con características, intereses y fortalezas que se deben respetar y considerar en toda situación de aprendizaje.
4. Principio de actividad. No se debe hacer perder al niño la oportunidad de que sea el mismo el que descubra la realidad y construya sus propios aprendizajes. Por tanto, resulta fundamental que el equipo pedagógico potencie este rol en las interacciones y

experiencias de las que participa, disponiendo de ambientes enriquecidos y lúdicos, que activen su creatividad, favorezcan su expresión y les permitan generar cambios en su entorno, creando su propia perspectiva de la realidad en la que se desenvuelven.

5. Principio del juego. Se refiere tanto a una actividad natural del niño o la niña como a una estrategia pedagógica privilegiada. De acuerdo con autores clásicos del desarrollo y el aprendizaje, (...) el juego cumple un rol impulsor del desarrollo de las funciones cognitivas superiores, de la afectividad, de la socialización y de la adaptación creativa a la realidad.
6. Principio de relación. La interacción positiva de la niña y el niño con pares y adultos, permite la integración y la vinculación afectiva y actúa como fuente de aprendizaje e inicio de su contribución social.
7. Principio de significado. El niño y la niña construyen significativamente sus aprendizajes, cuando éstos se conectan con sus conocimientos y experiencias previas, responden a sus

intereses y tienen algún tipo de sentido para ellos y ellas.

8. Principio de potenciación. Cuando el niño y la niña participa de ambientes enriquecidos para el aprendizaje, desarrolla progresivamente un sentimiento de confianza en sus propias fortalezas y talentos para afrontar mayores y nuevos desafíos y aprender de sus errores, tomando conciencia progresiva de sus potencialidades.

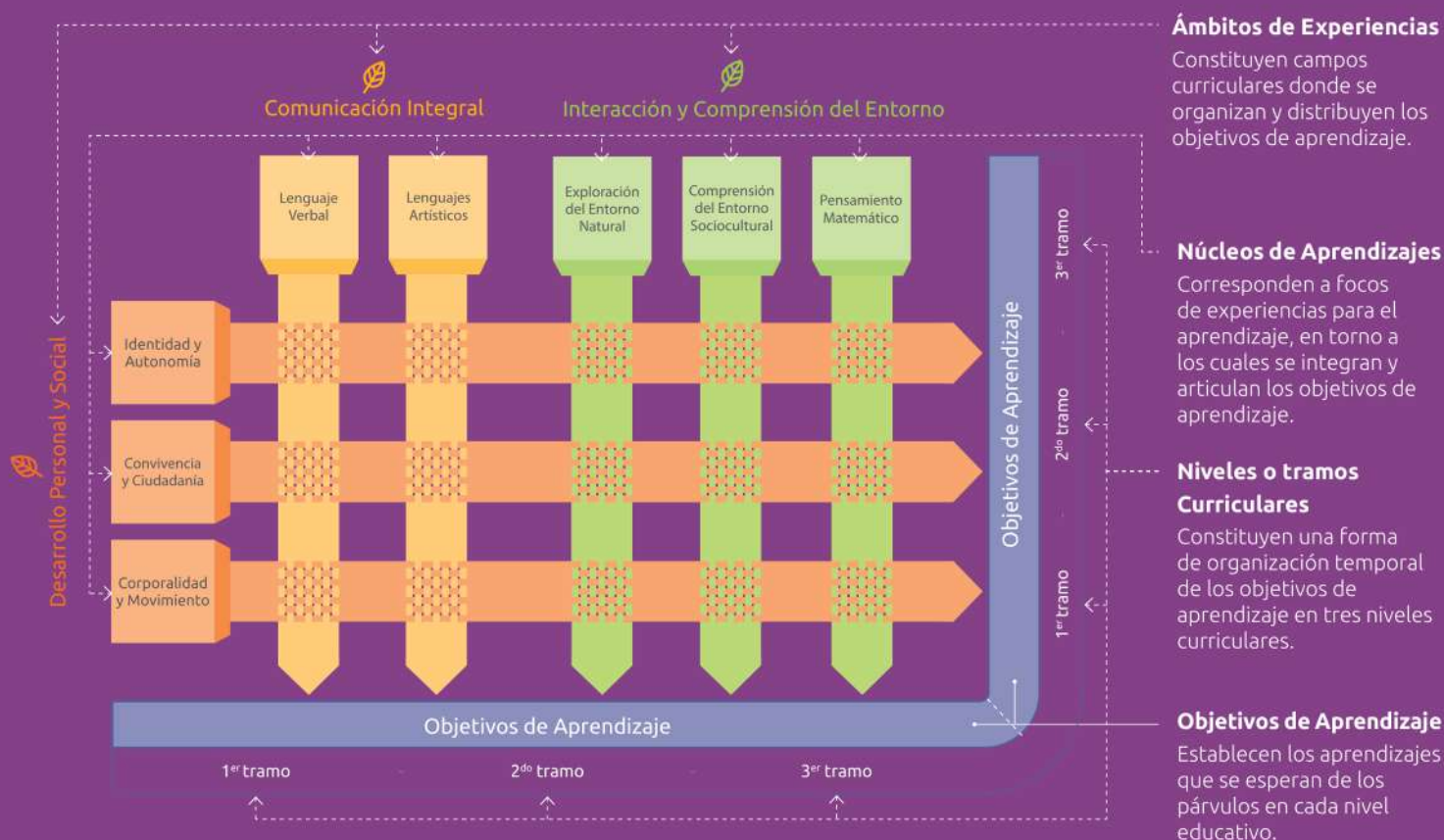
(Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017a, pp.20-2)

Cada uno de estos principios pedagógicos resulta fundamental, pero conviene llamar la atención especialmente sobre el principio de actividad y el del juego, como expresiones de una pedagogía centrada en la experiencia y en una reconstrucción activa y significativa del proceso de conocer y aprender.

Estructura, objetivos y contenidos del nuevo marco curricular

La Educación Parvularia, según las nuevas Bases Curriculares, se organiza por tramos, distribuyéndose en tres niveles educativos: sala cuna hasta los 2 años; nivel medio hasta los 4 años; y niveles de transición hasta los 6 años (Subsecretaría

CUADRO 4: COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LAS BASES CURRICULARES



Fuente: Nuevas Bases Curriculares de la Educación Parvularia (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017).

de Educación Parvularia, 2017a). Cada nivel tiene sus propias características y énfasis, pero también puede verse como un continuo, por lo que los niveles y los objetivos de aprendizajes se entrelazan.

En el nuevo esquema de estructura curricular (ver Cuadro 4) conviene comenzar por destacar el ámbito de Desarrollo Personal y Social, el cual es transversal a los procesos de aprendizajes y comprende el desarrollo de la Identidad personal y de la

Autonomía; de la Convivencia y la Ciudadanía; y de la Corporalidad y el Movimiento.

Como ámbitos “verticales” se establecen dos: Comunicación Integral (Lenguaje Verbal y Lenguajes Artísticos) e Interacción y Comprensión del Entorno (Natural, Sociocultural y Pensamiento Matemático).

Para los objetivos y alcances de este documento, quisiéramos destacar de manera especial el ámbito de Desarrollo Personal y Social. Se busca, en primer

lugar, que la Educación Parvularia contribuya a que cada niño y niña tenga la posibilidad de ir construyendo su identidad y acrecentando su autovalencia, reconociéndose como un ser humano único y valioso, que aprenda a estimarse y que desarrolle fortalezas para ir avanzando en la toma de decisiones autónoma.

En segundo término, se busca desarrollar, a lo largo de los distintos niveles de la Educación Parvularia, las habilidades,



actitudes y conocimientos que permitan aprender a estar y convivir con otros, e ir reconociendo los propios derechos, así como los deberes que involucra la convivencia. Junto a lo anterior, ir aprendiendo las normas y acuerdos que dan sustento a la sociedad y tener la oportunidad de revisarlos críticamente. También, desarrollar capacidades ciudadanas tempranas, dando posibilidades de expresión sobre los problemas más inmediatos y también los de su comunidad y sociedad, en pos del bien común. La idea de una niñez pensada desde la ciudadanía constituye un importante aporte e innovación.

Por último, destaca, entre los núcleos de experiencias, el aprendizaje y desarrollo de la corporalidad y el movimiento, que “busca articular equilibradamente los distintos factores neurológicos, fisiológicos, psicológicos y sociales que permiten el desarrollo armónico de la corporalidad y el movimiento” (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017a, p.48). Conocer y apreciar el propio cuerpo es parte de los procesos más amplios de construcción de la propia identidad, del bienestar, de la seguridad y confianza en sí mismo.





Marco para la Buena Enseñanza

Dentro del eje de calidad, junto a la construcción de las nuevas Bases Curriculares para la Educación Parvularia, se ha desarrollado un ajuste al Marco para la Buena Enseñanza vigente para el sistema escolar,⁶ de manera de contar con un referente que refleje la especificidad del nivel de

Educación Parvularia (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2017c). Contar con un marco acorde al nivel es de suma relevancia puesto que impacta directamente en el desarrollo profesional docente, tanto en los procesos de inducción al ejercicio profesional como en los de evaluación docente, además de orientar la reflexión sobre prácticas pedagógicas de calidad.

La referencia ha sido el Marco para la Buena Enseñanza vigente (MINEDUC-CPEIP, 2008)

que parte de las preguntas básicas para la docencia de cualquier nivel: ¿qué es necesario saber?, ¿qué es necesario saber hacer? y ¿cuán bien se debe hacer? o ¿cuán bien se está haciendo? (MINEDUC-CPEIP, 2008). Estas interrogantes dan origen a cuatro dominios: A. Preparación de la enseñanza; B. Creación de un ambiente propicio para el aprendizaje; C. Enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes; y D. Responsabilidades profesionales.

⁶ Este proceso de ajuste va en paralelo con la actualización al Marco para la Buena Enseñanza que se encuentra realizando el CPEIP.



La preparación para la enseñanza implica dominio de los conocimientos disciplinarios y pedagógicos, pero también conocimiento de los contextos socioculturales de la enseñanza. La creación de un ambiente propicio para el aprendizaje se relaciona con la capacidad docente para crear climas sociales, afectivos y de confianza para generar aprendizajes; con las propias expectativas del docente sobre los niños y las niñas, y los jóvenes, y con la capacidad de crear ambientes motivadores. La enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes se relaciona con las capacidades docentes para generar experiencias de aprendizajes para todos los estudiantes, atendiendo a su diversidad, y con énfasis en la inclusión. Finalmente, las responsabilidades profesionales se vinculan con el compromiso del docente con su tarea educativa y formadora, con la responsabilidad de su formación permanente, y de la propia observación y evaluación de su tarea (MINEDUC-CPEIP, 2008).

Dado lo anterior, está en etapa final de elaboración un Marco para la Buena Enseñanza específico para el nivel, que integre aspectos generales que son comunes a una buena docencia pero que a su vez contenga ajustes que incrementen la pertinencia del Marco para la Buena Enseñanza general a la educación parvularia.

Para esta construcción se contó, como insumo principal, con los contenidos, valores y principios pedagógicos explicitados en las nuevas Bases Curriculares y los diagnósticos y propuestas emanados de los procesos de consulta a los actores del sistema y a expertos académicos realizados en el periodo 2014-2015.

Es así como el proceso de elaboración de este referente se ha desarrollado en varias etapas. La primera, durante el año 2014, que aporta con insumos referidos a la reflexión del sector, acerca de las necesidades de mejoramiento de la calidad, desarrollándose Diálogos Técnicos del nivel y luego durante el año 2015, la revisión y análisis de documentos nacionales e internacionales, tales como los currículums de variados países, estándares y marcos de prácticas docentes. Durante este año también se constituyó una instancia interinstitucional en conjunto con JUNJI y Fundación Integra, y se recibieron los aportes de diversas instituciones representantes de propuestas curriculares, tales como Pedagogía Waldorf, Educación Montessori, Propuesta Reggio Emilia, Instituto High Scope y la perspectiva de la Educación Personalizada. Unido a ello, se solicitó a 4 universidades formadoras de Educadores de Párvulos (Universidad Diego Portales, Universidad de Chile, Universidad de Concepción y Universidad Católica de Valparaíso) que desarrollaran

una propuesta actualizada de dominio para este referente.

A partir de los antecedentes recientemente mencionados, se elaboró una primera propuesta borrador, la cual fue presentada y discutida con diversos actores del nivel. Esta segunda etapa, llevada a cabo durante 2016, contempló jornadas presenciales con equipos técnicos de JUNJI, Fundación Integra y MINEDUC del nivel nacional y regional; un panel consultivo de expertos en educación general y del nivel de Educación Parvularia, de diversas regiones del país, así como también a la experta internacional Iram Siraj. Todos estos aportes fueron incorporados en la elaboración de una nueva versión del Marco para la Buena Enseñanza.

La tercera etapa consistió en la validación nacional de la propuesta y se realizó en el primer semestre de 2017. Para ello, se hizo una consulta *online* a través de plataforma web, similar a la utilizada por el CPEIP en su actualización del Marco para la Buena Enseñanza. A través de esta, opinaron más de 9 mil personas. Además, se recibieron los aportes de más de 13.000 participantes asociados al sector (educadores, técnicos, estudiantes, académicos, entre otros) que desarrollaron jornadas de reflexión, respecto de esta propuesta. Por último, el documento se presentó para análisis en Jornadas Nacionales de Diálogo, en las que participaron académicos,





representantes de organismos internacionales, fundaciones, corporaciones, redes del sector, Organizaciones No Gubernamentales y actores institucionales de JUNJI, Fundación Integra y MINEDUC, quienes entregaron su opinión y aportes. Toda esta información fue registrada y procesada por un equipo externo, para ser considerada en una nueva versión del documento, la que fue presentada al Consejo Nacional de Educación durante los últimos meses del año 2017.

Es de relevancia tener en cuenta que ambos procesos -actualización de las Bases Curriculares y elaboración de propuesta de Marco para la Buena Enseñanza- se desarrollaron en forma paralela, por lo que fue posible establecer la coherencia necesaria entre estos dos referentes nacionales, que son parte del soporte curricular de un sistema de aseguramiento de la calidad para el nivel de Educación Parvularia.

Sistema de Desarrollo Profesional Docente

Una afirmación del Informe McKinsey (Barber y Mourshed, 2008) que se repite con frecuencia es que el techo de calidad de los sistemas educativos es la calidad de sus docentes. La afirmación es cierta siempre que se consideren un conjunto de otros aspectos que intervienen en el trabajo de los maestros, como es la existencia de condiciones laborales y pedagógicas que permitan la expresión de la real calidad de estos. Sin esas condiciones, el techo de la calidad de un sistema educativo estará dado por una calidad docente que no tiene posibilidades de expresarse, por no existir las condiciones adecuadas para el trabajo profesional y de aula.

En este sentido, el diseño de un marco normativo que permita implementar una carrera profesional atractiva y con estímulos, considerar políticas que mejoren las condiciones de

trabajo en el aula, e incrementar los salarios, constituyen todas medidas que apuntan a mejorar la calidad y valoración del ejercicio de la profesión, pues estas políticas públicas permiten atraer cada vez a mejores postulantes y crean las condiciones de base para el despliegue de una mejor docencia.

En esta dirección, bajo la actual administración se ha dado un paso de significado histórico con la inclusión de las educadoras y los educadores de párvulos en la Ley 20.903 que crea el Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente. Ello irá paulatinamente homologando las condiciones de trabajo y salariales de los educadores de párvulos a los demás profesores del sistema escolar.

El ingreso a la Carrera Docente supondrá nuevas exigencias para los educadores de párvulos, pero también más beneficios, estímulos y estabilidad laboral, particularmente para aquellos docentes que se desempeñan en el segmento de 0 a 4 años de la educación parvularia. La inclusión en el nuevo Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente de los educadores de párvulos impactará en la mayor selectividad de la PSU para el estudio de educación parvularia, así como también define nuevos estándares pedagógicos y disciplinarios para la formación inicial que estos estudiantes reciben en las

CUADRO 5: CRONOGRAMA DE INGRESO DE EDUCADORAS DE PÁRVULOS A CARRERA DOCENTE

Dependencia	Año de ingreso	% de ingreso anual
Establecimientos Municipales	Encasillamiento desde 2016. Vigente desde el 31 de julio de 2017	100% por encasillamiento en tramo de acuerdo a resultados evaluación docente.
Establecimientos Particulares Subvencionados	Desde el año 2018	A razón de 1/7 anual. Primera etapa voluntaria: desde 2017 a 2025; segunda etapa obligatoria: a contar del año 2026.
Establecimientos pertenecientes a JUNJI	2020 al 2024	20% de establecimientos anualmente según calendario fijado por CPEIP. Año 2019 se inicia inscripción, evaluación 2020.
Establecimientos pertenecientes a Fundación Integra	2020 al 2024	
Establecimientos VTF de dependencia Municipal	2020 al 2024	
Establecimientos VTF de dependencia particular (Corporaciones y Fundaciones privadas sin fines de lucro)	2020 al 2024	

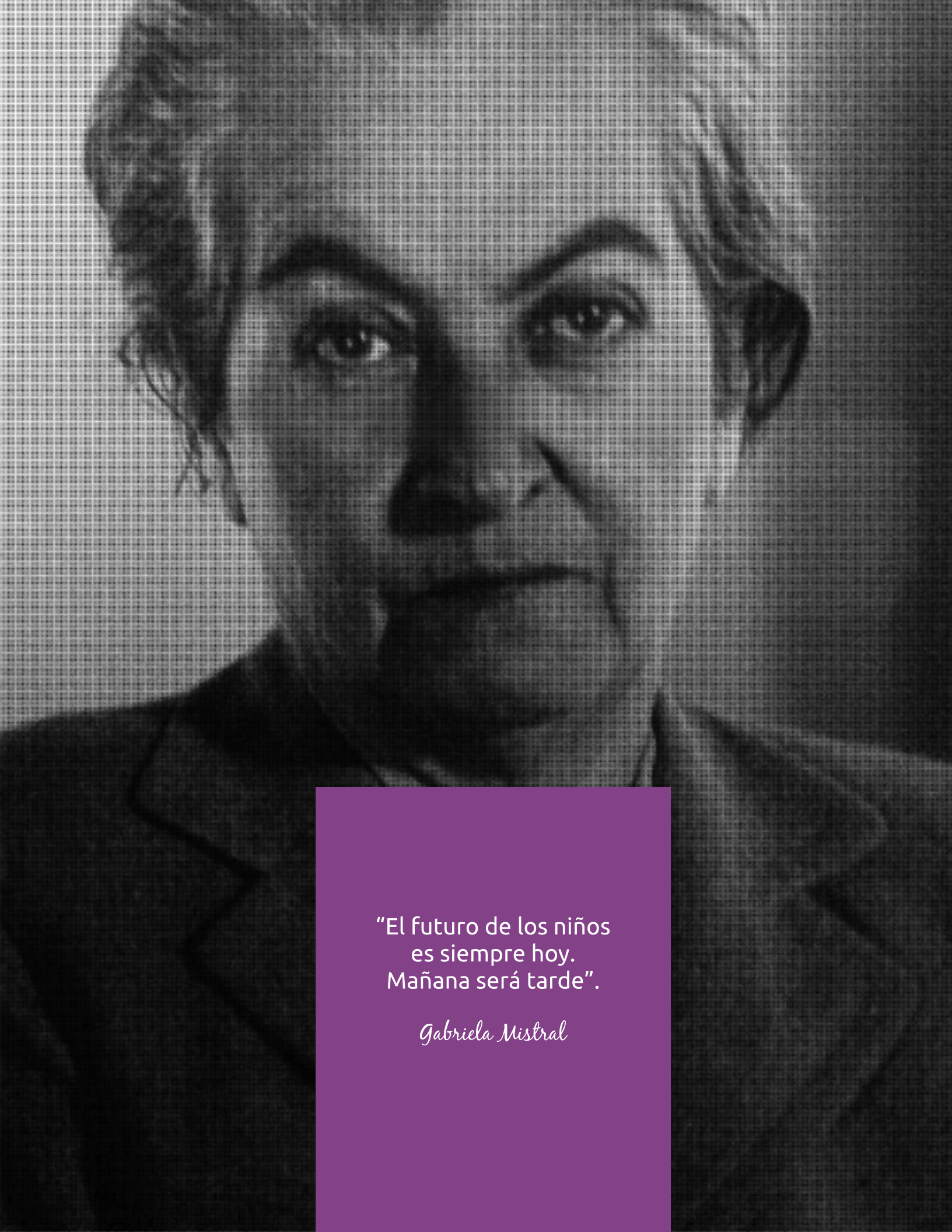
Fuente: Subsecretaría de Educación Parvularia (2017).

universidades. Significará mayor apoyo en formación continua y de mentorías para educadores noveles, e implicará incrementos salariales y mayor estabilidad laboral. También establecerá mayores exigencias de evaluación, las que harán posible el avance en niveles de trayectoria profesional dentro de la carrera docente, impactando ello en mayores

beneficios y estímulos profesionales y salariales.

Este proceso significa un cambio muy significativo para las condiciones profesionales y el desempeño de prácticas pedagógicas de los educadores de párvulos. El ingreso a la Carrera Docente será paulatino y gradual, tal como se presenta en el Cuadro 5.

En resumen, en el período 2014-2018 se ha desplegado una Hoja de Ruta en torno a los ejes ya señalados y aquí analizados (institucionalidad, cobertura y calidad), contándose a la fecha (febrero, 2018) con un avance sustancial en todos los componentes de la Reforma.



“El futuro de los niños
es siempre hoy.
Mañana será tarde”.

Gabriela Mistral

III. UNA EDUCACIÓN PARVULARIA DE CALIDAD PARA CHILE

La literatura especializada, junto con reiterar la importancia de la educación parvularia para el desempeño escolar futuro, ha ido reconociendo ciertas variables comunes para la construcción de una educación parvularia de calidad. Se trata de un grupo de variables que comparten los buenos sistemas educativos en el mundo. En este capítulo contrastaremos el camino que ha seguido Chile en su reforma a la educación parvularia en los últimos años con este saber acumulado buscando determinar en qué medida la política implementada por nuestro país va bien encaminada, siendo capaces, a la vez, de identificar aquellos temas pendientes o no suficientemente abordados. Para ello hemos revisado algunos estudios e informes que nos parecen especialmente pertinentes a la hora de identificar estas variables críticas.⁷

Aunque el estudio comparado de sistemas educativos constituye una fuente rica para poder establecer aquellas variables que más intervienen en el mejoramiento y calidad de la educación, las comparaciones siempre deben hacerse con algo de cautela, pues muchas veces se comparan países con ingresos per cápita muy distintos y niveles de inversión pública en educación muy diferentes. En otros casos, existen variables culturales o idiosincráticas, muchas de las cuales son irrepetibles en otros contextos sociales y culturales,

que intervienen fuertemente en el diseño de los sistemas educativos y en los resultados alcanzados por los distintos países. Aun así, y hechas estas salvedades, conviene revisar estos estudios comparados e intentar rescatar aquellos aspectos que tienen en común los buenos sistemas educativos, tratando de observar su aplicabilidad para el caso chileno y/o su grado de implementación.

A continuación haremos, en primer lugar, una revisión sintética de algunas de las principales conclusiones a las que arriban estos informes y las recomendaciones que de ellas se derivan, para luego analizar las políticas seguidas por Chile a la luz de esta evidencia y experiencia internacional.

III.1. LOS BUENOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN EN EL MUNDO

Barber y Mourshed (2008) establecen tres variables críticas y algunas precondiciones institucionales y políticas para tener un buen sistema educativo (sus reflexiones no las dirigen a la educación parvularia, pero con algunas consideraciones sobre las especificidades propias del nivel, se pueden considerar):

Todos los distintos sistemas educativos que han experimentado importantes

⁷ Dentro de estos estudios e informes destacan la investigación *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos* (Barber, M. y Mourshed, M., 2008), conocido también como Informe McKinsey, un referente en este ámbito. En el nivel más específico de educación parvularia destaca el Informe *Starting Well* (BCN, 2013.a) y el texto *Niños pequeños, grandes desafíos. La educación y el cuidado de la infancia temprana* (OECD, 2001). Más recientemente, se pueden señalar las conclusiones y recomendaciones de *Starting Strong 2017 Indicators on Early Childhood Education and Care* (OECD, 2017a). En materia de formación inicial docente y continua de educadores y educadoras de párvulos, el reciente Informe de UNESCO-OREALC, *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe* (2016) aporta una visión actualizada y completa sobre el tema de la calidad docente.



mejoras lo han logrado fundamentalmente porque han creado un sistema que es más eficiente en tres aspectos: conseguir gente más talentosa que se interese por la docencia, desarrollar a sus docentes para que sean mejores instructores y garantizar que estos instructores se brinden en forma consistente a todos los niños del sistema. La forma en que lo han logrado difiere en ciertos aspectos. El sistema educativo de Singapur es administrado centralmente, y ha utilizado esta particularidad para impulsar mejoras en el desempeño. En Inglaterra, las autoridades tienen relativamente menos control sobre su sistema educativo, de características más descentralizadas, de modo que han hecho uso de estándares, el financiamiento, la obligación de rendir

cuentas y fuertes mecanismos de apoyo para crear las condiciones necesarias para la mejora. En otros sistemas, el poder de los sindicatos u otros actores políticos ha incidido sobre el ritmo y la trayectoria de la reforma, aunque quizá no en su dirección final. (p.45)

Las variables críticas a juicio de este estudio, entonces, son: la selección inicial de los futuros docentes, tratando de captar a los mejores; la sistematización y claridad de los procesos de enseñanza/aprendizaje; y un criterio de equidad en el sentido de ser capaces de atender y avanzar con todos los niños a la vez. El estudio observa que las formas de administración del sistema son importantes, pero no críticas para el logro de las mejoras.

Luego, estos autores reconocen otra variable como fundamental y la elevan casi al mismo nivel que las tres anteriormente señaladas: el liderazgo directivo de la escuela y el liderazgo general del sistema.

Llevar a la práctica estos tres aspectos requiere a menudo una reforma más amplia del sistema educativo. Las reformas educativas rara vez tienen éxito sin un liderazgo efectivo, tanto a nivel del sistema como de cada escuela. Un estudio determinó que 'no existe un solo caso documentado de una escuela que haya podido cambiar la trayectoria de los logros de sus alumnos sin contar con un fuerte liderazgo'. De manera similar, no hemos podido hallar un sistema educativo que haya sido transformado sin contar con un liderazgo sostenido, comprometido y talentoso. Cambiar el gobierno o la gestión de un sistema podría, por lo tanto, ser un prerrequisito para la mejora, aun cuando las reformas no lleven necesariamente a la mejora por sí solas. (p.45)

Además, estos autores identifican otras precondiciones para la generación de un sistema de calidad: un financiamiento equitativo sin el cual no se produce un avance general del sistema, sino de manera segregada y la existencia y calidad de los currículum y programas de estudio.

Por su parte, el informe Starting Well elaborado por el programa de investigación Economist Intelligence Unit (EIU)⁸ y comisionado por la Fundación

⁸ Economist Intelligence Unit (EIU) es una unidad de negocios independiente, que pertenece al grupo The Economist. Este organismo ofrece pronósticos y asesoría económica a sus clientes, desde 1946, a través de informes sobre análisis de países, industrias y gestión. Ver en: http://www.economistgroup.com/what_we_do/our_brands/the_economist_brand_family/

Lien, estableció un índice para evaluar la educación inicial, entre los tres y seis años. En los primeros lugares se ubicaron Finlandia, Suecia y Noruega. Según dicho Informe los países mejor evaluados cuentan con las siguientes condiciones:

- Promoción integral de la primera infancia, respaldada por un marco legal.
- Cobertura universal de los niños en, por lo menos, un año de educación preescolar entre los cinco y seis años, con inscripción casi universal entre las edades de tres y cinco años.
- Selección en la formación inicial.
- Buenos salarios docentes.
- Bajo número de estudiantes por profesor.
- Participación de los padres y de las familias.
- Ambiente socioeconómico que asegura la buena salud y nutrición de los niños al entrar al nivel preescolar. (BCN, 2013a)

El informe Starting Well reconoce, al igual que Barber y Mourshed (2008), también como una variable crítica la calidad de los docentes y sus procesos de selección y



formación. Al respecto destaca las siguientes variables:

- Los profesores tienen un título de licenciatura en educación de tres o cuatro años de duración, complementado muchas veces con una maestría (que es obligatoria en la enseñanza primaria y superior).
- Los estudios de educación inicial suelen ser cursos académicos basados en la investigación (la idea de un profesor investigador e indagador de su experiencia). Es decir,

no se trata de formación solo práctica.

- Formación en universidades de probada calidad.
- Los docentes cuentan con el mismo estatus que otros profesionales y las condiciones de trabajo son comparables.
- Las remuneraciones son buenas, aunque no están entre las más altas de los países incluidos en el ranking.
- La relación (ratio) profesor/estudiantes es baja, con un promedio de 11 alumnos por maestro. (BCN, 2013a)

Por su parte la OECD (2001) llega a conclusiones parecidas y convergentes con los dos estudios anteriormente señalados. Al respecto identifica ocho variables claves:

- Un liderazgo del Ministerio, tanto de manera centralizada y descentralizada, con una visión clara del quehacer educativo en el nivel, comprometiendo a las familias en el proceso educativo.
- Un vínculo fuerte del nivel de educación infantil con el sistema educativo, asegurando procesos de transición armoniosas entre uno y otro sistema.
- Inversión pública sustancial y buena infraestructura.
- Universalidad en primer y segundo nivel de transición y cobertura amplia en el segmento 0 a 4 años. Aseguramiento de un acceso equitativo de todos los sectores independiente de su nivel socioeconómico.
- Marcos de referencia pedagógicos claros.
- Condiciones de trabajo adecuadas y justas para todos los docentes, técnicos y funcionarios del nivel, propendiendo a una valoración social importante.

- Sistema de información continua del sistema como mecanismos de evaluación y autoevaluación.
- Aseguramiento de un sistema de investigación sobre el nivel educativo permanente, que proporcione conocimiento sobre la infancia y la educación parvularia al sistema.

De manera más reciente, Starting Strong 2017. Indicators on Early Childhood Education and Care (OECD, 2017a) ofrece algunas conclusiones y recomendaciones interesantes y convergentes, entre las que cabe destacar:

- Mejoramiento de las condiciones de trabajo profesional y pedagógico de los educadores del nivel de educación infantil.
- Desarrollo de un marco curricular que de orientación al conjunto del sistema.
- Participación de los padres en el proceso educativo y coordinación entre las familias y los educadores.
- Incremento de oferta educativa para niños y niñas menores de 3 años, y facilitación de los procesos de transición entre las distintas fases del

proceso de enseñanza.

- Asegurar un acceso equitativo a todos los niños y niñas, especialmente bajo los 3 años.

En el plano de la formación inicial de los docentes de educación parvularia, el estudio Unesco-OREALC (2016) identifica algunos nudos críticos en la formación inicial de los educadores de párvulos en América latina, los que resultan también válidos, en mayor o menor grado, para nuestro país. Entre estos nudos críticos cabe mencionar:

- Bajas exigencias académicas en el ingreso a la formación inicial. Una variable crítica de la formación inicial docente en general, y también a nivel de educación parvularia. Como lo establece el Informe se trata de un fenómeno que cruza a Latinoamérica y también se encuentra presente en Chile. A su vez, es una variable considerada central por los otros informes aquí mencionados.
- Heterogeneidad curricular. El Informe de Unesco-OREALC (2016) constata en la región una gran heterogeneidad en los currículum de formación inicial de educadores de párvulos



dentro de los países estudiados, incluido Chile. Esta heterogeneidad significa pérdida de foco educativo, así como la ausencia de temáticas claves como la atención a la diversidad cultural, y a niños y niñas con necesidades educativas especiales. No existen perfiles docentes bien definidos ni estándares de desempeño, lo que dificulta el proceso de evaluación de la formación inicial docente.

- Debilidad institucional. Ello se traduce en que no existe sistema de evaluación de la calidad de los procesos formativos. Chile se encuentra entre los cuatro países que poseen sistema de acreditación o en proceso de construcción junto a Colombia, Perú y Trinidad y Tobago. Ello constituye una positiva noticia para nuestro país, pero se trata de un marco regulatorio aún insuficiente.
- Insuficiente formación de los formadores. Constituye también una variable crítica la formación de los futuros educadores y educadoras de educación infantil. La importancia de la práctica y de una

formación pedagógica situada en los contextos de aprendizaje reales, suele ser un punto débil de la formación docente. Ello se suele traducir en una formación demasiado academicista sin referencia al saber práctico/teórico que implica la pedagogía en todos sus niveles.

Otro aspecto crítico son las condiciones de trabajo pedagógico donde, comparativamente, dentro de América Latina, Chile aparece en una relación entre párvulos y educadores relativamente elevada, lo que constituye un factor significativo a modificar en función de una mejora de la calidad educativa. El Informe Starting Well sitúa esta ratio en los países con buenos sistemas educativos en 11 niños y niñas por profesional.

Sobre los resultados expuestos en el cuadro 6, y asumiendo el desafío que implica para la política pública a futuro, es necesario tener presente que, si bien el Decreto 315 establece que los grupos de prekinder y kínder deben contar con 35 y 45 niños por educador, como máximo, en la práctica, el promedio de niños es de 35 actualmente en nuestro país.

Asimismo, la Ley de Nueva Educación Pública estableció que los grupos nunca deben superar los 35 niños por aula.

CUADRO 6: NÚMERO DE NIÑOS POR DOCENTE DE PRIMERA INFANCIA EN AULAS DE 4 Y 5 AÑOS DE EDAD POR PAÍS.

Rango aproximado de niños por docente en el aula	País
Hasta 10	Cuba
11- 15	Venezuela
16 - 20	Nicaragua
21-25	Argentina
	Honduras
26-30	El Salvador
	República Dominicana
31-45	Colombia
	Chile
	Guatemala
46-55	México

Fuente: Informe UNESCO-OREALC, 2016, p.105.

Además en aula, la educadora forma equipo con las técnicas de educación parvularia, cuyo número varía según el tamaño del grupo.

III.2. LA EDUCACION PARVULARIA EN CHILE Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

A continuación, contrastaremos los lineamientos seguidos por la reforma a la educación parvularia en Chile, en el período 2014-2018, con los conocimientos acumulados en materia de construcción de buenos sistemas educativos a nivel internacional. Ello para hacerse la pregunta de si la reforma de educación parvularia va bien encaminada; cuáles son sus logros más importantes a la luz de lo que se sabe de las buenas experiencias internacionales, y también dónde habría que enfocarse a futuro.

Teniendo a la vista los diversos Informes mencionados hemos definido siete ejes críticos en la construcción de un sistema de educación parvularia de calidad:

- a) Reconocimiento y garantías de rango legal del nivel de educación parvularia; b) Liderazgo ministerial y articulación del sistema; c) Marco pedagógico/instruccional definido, claro y explícito; d) Captación de buenos estudiantes y formación inicial de calidad; e) Carrera profesional atractiva y buenos salarios; f) Cobertura universal y atención de niños menores de 3 años; g) Políticas y financiamiento en favor de una educación equitativa e inclusiva.

a) Reconocimiento y garantías de rango legal del nivel de educación parvularia.

Los distintos informes, pero especialmente Starting Well ponen énfasis en que en los países que han construido buenos sistemas de educación parvularia existe un reconocimiento legal fuerte del nivel educativo de educación infantil (BCN, 2013a). Chile ha dado pasos importantes en esta dirección con el reconocimiento a nivel constitucional del nivel de educación parvularia (1999) y estableciendo la obligatoriedad, también con rango constitucional, del segundo nivel de transición (BCN, 2013b).

También puede considerarse un avance importante en esta dirección la regulación de las condiciones de funcionamiento de los establecimientos de educación parvularia, exigiendo el reconocimiento oficial para todos aquellos centros educativos que perciben financiamiento estatal, y autorización de funcionamiento para los establecimientos privados (Ley 20.832 de 2015 y Decreto 41.952 de enero 2018). Se crea, de esta manera, un marco legal más estricto para la apertura y funcionamiento de establecimientos de educación parvularia en el país.

b) Liderazgo ministerial y articulación del sistema.

Tanto la investigación de Barber y Mourshed (2008) como OECD (2001) reconocen la importancia de que exista un liderazgo sobre el conjunto del sistema.



Este puede ser más o menos centralizado o descentralizado, pero dicho liderazgo aparece como una constante en los buenos sistemas de educación parvularia.

Al respecto se debe destacar el importante avance en esta dirección que significa la nueva institucionalidad, con la creación de una Subsecretaría de Educación Parvularia, servicio público especializado con rango ministerial y una Intendencia para el nivel dentro de la Superintendencia de Educación. No cabe duda que este logro, que a nivel internacional cuenta con muy pocos ejemplos, alinea a Chile con las principales recomendaciones que sitúan la existencia de un liderazgo articulador como una variable crítica para la construcción de un buen sistema de educación parvularia.

c) Marco pedagógico/instruccional definido, claro y explícito

Este es un aspecto en el que ponen énfasis todos los estudios comparados de buenos sistemas de educación parvularia en el mundo. Pareciera ser el núcleo más duro del tema de la calidad educativa.

Chile ha dado un gran paso en esa dirección con las nuevas Bases Curriculares de la Educación Parvularia (2017), las que clarifican para los establecimientos educacionales, docentes directivos, docentes y técnicos de la educación parvularia el tema de los contenidos de la educación parvularia de 0 a 6 años. Junto a los contenidos establece principios pedagógicos los que, a su vez, dan una orientación didáctica importante.

Junto a la definición curricular cabe destacar el gran avance que tiene el Marco para la Buena Enseñanza de la educación parvularia, el cual recoge principios generales ya contenidos en el Marco para la Buena Enseñanza del sistema escolar, con indicaciones que recogen la especificidad de la educación parvularia.

La conjunción de las Bases Curriculares y del Marco para la Buena enseñanza generan un diseño claro sobre el para qué, el qué y el cómo de la educación parvularia, las tres preguntas claves para poder orientar una buena docencia

d) Captación de buenos estudiantes y formación inicial de calidad

Todos los estudios internacionales muestran la importancia de una formación inicial de calidad y la captación de buenos estudiantes. Aunque Chile ha hecho progresos en esta dirección y diseñado políticas, queda un buen trecho por recorrer. Los principales avances están dados principalmente en el marco del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, dentro del que se pueden señalar el aumento de las exigencias para ingresar a estudiar Pedagogía en Educación Parvularia en las pruebas de selectividad (PSU) y las notas de enseñanza media, y la definición de Estándares de Formación Inicial Docente. Esto se suma a iniciativas como la extensión de la Beca Vocación de Profesor- pedagogía, donde se incluye la carrera de Educación Parvularia, lo que considera estudios gratuitos para los estudiantes que obtienen sobre 600 puntos y otros beneficios económicos sobre los 700 puntos en la PSU. Sin embargo, no cabe duda que la mayor regulación de la oferta académica, lo que incluye la acreditación obligatoria de las carreras de educación parvularia, constituye una medida que contribuye a la calidad de la formación inicial docente y logra la captación de mejores estudiantes.

También se desprende de los distintos Informes que la captación de buenos estudiantes de secundaria para el estudio de la carrera de educación parvularia pasa, de

manera importante, por la existencia de una carrera profesional atractiva, con buenas condiciones de trabajo profesional y buenos salarios y, junto con ello, elevar la valoración social del educador de párvulos. Sin estas condiciones no se logrará atraer a los buenos estudiantes a la profesión, lo cual es considerado una variable crítica para la mejora de la calidad educativa del nivel parvulario.

e) Carrera profesional atractiva, condiciones de trabajo y salarios justos

Los distintos informes coinciden, entre ellos el más reciente de la OECD (2017a), que la existencia de una carrera profesional atractiva, con buenas condiciones de trabajo profesional y de aula, así como salarios atractivos desde el comienzo de la profesión, constituyen una condición básica para el mejoramiento de la calidad de la educación parvularia. La calidad que puedan desplegar los docentes, como ya se ha dicho, es el techo de la calidad de un sistema educativo, y las condiciones de trabajo son claves para que la calidad docente pueda desplegarse.

Al respecto Chile ha dado en estos años un paso sustantivo en esta dirección con la inclusión de los profesionales de la educación parvularia en la nueva carrera docente (Ley 20.903). Esta inclusión significa mayores oportunidades de formación continua, mejoras salariales significativas, mayor estabilidad laboral, procesos

evaluativos, y la creación de una carrera profesional propiamente tal con diversos tramos de desarrollo en el tiempo.

Dentro de las condiciones de trabajo en aula, cabe destacar el avance que supone la mejora del coeficiente técnico realizada por la Subsecretaría. Si bien, aún queda camino por recorrer para acercarse a los estándares internacionales, los pasos dados durante el periodo han sido sustantivos.

f) Cobertura universal

Los países que han alcanzado la mayor excelencia son aquellos que han ido alcanzando una cobertura universal, principalmente en el tramo de 3 a 6 años.⁹ Junto con ello se observa un mayor grado de participación de las familias en los procesos educativos, especialmente en los primeros años.

Chile ha avanzado en esta dirección. De acuerdo al informe Education at a Glance 2017 (OECD, 2017b), Chile es el tercer país de la OCDE que más ha avanzado en cobertura para los niños de 4 años entre 2005 y 2015 (pasando de un 42% a un

86%), y es el quinto país de este grupo que más ha aumentado cobertura para los niños de 3 años en el mismo lapso de años (pasando de un 23% a un 56%). La meta de aumento de cobertura del período 2014-2018 siguió avanzando en esta misma línea, aunque aún es necesario seguir avanzando en el tramo 0 a 4 años, que es donde Chile sigue por debajo del promedio de la OCDE, especialmente dentro de la población más vulnerable, y el tramo de 0 a 2 años. El avance en cobertura debe hacerse bajo criterios y parámetros de calidad en términos pedagógicos y de infraestructura. En esta área se ha avanzado considerablemente, tanto en la definición de mayores exigencias para la creación y mantención de establecimientos de educación parvularia, como en el desarrollo de una infraestructura que dialogue con el currículo y los principios pedagógicos allí presentes (principio de actividad, juego, etc.). En el desafío futuro de seguir mejorando en cobertura, es fundamental no perder de vista que los establecimientos que reciban a las guaguas y los niños menores de 4 años, deben estar bien acondicionados para ello.

parvularia debe ofrecer calidad educativa para todos, teniendo en cuenta que se está frente a una población escolar con distintos niveles de capital cultural y provenientes de distintas condiciones socioeconómicas. Sin duda, este es un desafío que comparte el sistema educativo en su conjunto, pese a los importantes avances realizados.

En este sentido, los Informes recomiendan que para poder avanzar con todos los niños y niñas se requiere un financiamiento que se funde en el principio de construir equidad y de modalidades de enseñanza que den cuenta de esta heterogeneidad social y cultural de los estudiantes. Ello es especialmente válido para los niños y las niñas con necesidades educativas especiales o distintas, y para un adecuado abordaje pedagógico de la población inmigrante e indígena. Una atención financieramente homogénea de una población escolar desigual y diversa corre el riesgo de producir sistemas educativos segregados, donde no todos los niños y niñas progresan ni tienen las mismas oportunidades de aprendizaje.

⁹ Al mirar los datos de cobertura de todo el sistema en los países de la OCDE, se denota un acuerdo en la importancia de avanzar hacia cobertura universal para los niños mayores de 3 años. No obstante, hay países que cuentan con buenos sistemas educativos, con alta cobertura para los niños mayores de 3 años, que tienen una cobertura muy baja en el tramo 0-2, incluso inferior al caso chileno. Esto da cuenta de que no existe acuerdo respecto de cuál es la cobertura ideal de los sistemas para este tramo de edad. Para más información, ver informe Education at a Glance 2017 (OCDE, 2017B) economist_intelligence_unit.html

g) Políticas y financiamiento en favor de una educación equitativa e inclusiva

Esta variable, presente en todos los informes, apunta a que un buen sistema de educación





A MODO DE CONCLUSIÓN

Desarrollar una educación parvularia universal y de calidad constituye un objetivo estratégico no solo para mejorar los aprendizajes futuros de los estudiantes chilenos, sino también como un factor que incide directamente en el desarrollo del país.

Existe suficiente evidencia que fundamenta el significado e importancia que tiene la educación en los primeros años:

La evidencia empírica indica que la educación en los primeros años de vida contribuye al desempeño escolar futuro, a la superación de inequidades o puede fungir como un importante igualador social (Carneiro & Heckman, 2003; Dickinson & Neuman, 2006; Heckman, Stixrud & Urzúa, 2006). Con un *caveat*: el potencial igualador de la educación infantil depende de la calidad de su intervención, de lo contrario implica riesgos cognitivos y socioemocionales, particularmente en ambientes sociales empobrecidos (Lira y Contreras, 1999; Bedregal, 2006; Rolla y Rivadeneira, 2006; Bernal & Keane, 2011; Treviño, Toledo y Gemp, 2013). Desde la esfera política, cada vez se tiende a generar mayor acuerdo en cuanto al impacto de la inversión pública en la educación infantil, debido a las dramáticas cifras de desigualdad en Chile

(OCDE, 2011). (Alarcón, Castro, Frites y Gajardo, 2015, p.2).

Chile se ha puesto en este camino y ha cruzado una larga historia en la construcción de su educación parvularia como un nivel educativo en forma. Pero visibilizar las políticas en educación parvularia involucra muchas veces un desafío adicional. Algunos han señalado que ello se relaciona con la poca capacidad de presión política de los más pequeños (Elacqua, Figueroa, Martínez y Santos, 2013). Puede existir parte de razón en ello, pero en este Informe hemos fundamentado esta invisibilidad en dos razones más estructurales. La primera de ella se relaciona con el largo y complejo proceso histórico de reconocimiento de la educación parvularia como un nivel educativo y no como un ámbito que se explica solo desde un enfoque del cuidado y la protección de la niñez o por las externalidades que genera en otros ámbitos (salud, equidad de género, etc.). Mientras no se reconozca a la educación parvularia como un nivel educativo propiamente tal, esta no entrará con la fuerza e importancia necesaria en el debate y las definiciones educativas estratégicas del país. La segunda razón se vincula a la propia invisibilidad de los niños y las niñas como seres completos e integrales en cada etapa de su vida. En este último sentido, su reconocimiento como sujeto de derechos y con capacidad de expresión de una voz propia en el presente,

constituye una condición básica para la superación de esta invisibilidad.

Chile ha realizado progresos evidentes en el período 2014-2018 en diversos aspectos de la educación parvularia. Hoy cuenta con una institucionalidad mucho más definida y robusta, donde destaca la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia (2015) y la Intendencia de Educación Parvularia dentro de la Superintendencia de Educación. También se encuentra en proceso la organización de una unidad especializada dentro de la Agencia de Calidad, lo que significará un claro fortalecimiento institucional en el plano del aseguramiento de la calidad. La nueva Subsecretaría de Educación Parvularia está llamada a generar y articular las políticas públicas y educativas, en un sector que ha mostrado, por momentos, superposición de funciones y falta de coordinación. Como lo señala la evidencia internacional que hemos revisado en este Informe no es posible alcanzar un sistema educativo de calidad sino se resuelve previamente el tema de la institucionalidad y el liderazgo del sistema.

En el período 2014-2018 se registraron significativos avances en materia de cobertura en el segmento 0 a 4 años, donde Chile presenta un rezago, en el marco de estar alcanzando la universalidad en el segmento de primer y

segundo nivel de transición. También se avanzó en materia de regulación del funcionamiento de establecimientos de educación parvularia haciéndose obligatorio, de aquí a 2019, la obtención del reconocimiento oficial del Estado para los establecimientos públicos y privados que reciban aportes regulares del Estado para su funcionamiento. Junto a lo anterior cabe destacar las nuevas concepciones en materia de arquitectura educativa de los nuevos jardines infantiles, los que no solo dialogan mejor con el entorno urbano, sino también con las directrices que emanan del currículo y con las orientaciones pedagógicas y didácticas que este plantea.

Por otra parte, en materia de calidad educativa cabe destacar tres iniciativas en este período. En primer lugar, las nuevas Bases Curriculares (2017), las que, además, de representar una actualización de las Bases de 2001, consolidan la educación parvularia como nivel educativo y entregan una herramienta fundamental para el trabajo docente. A lo anterior se agrega el avance en la definición de un Marco para la Buena Enseñanza específico para la educación parvularia. Se trata de un instrumento esencial para orientar la acción docente en el aula y como profesional en el amplio sentido de su función. Por último, debe considerarse un avance histórico la inclusión de los educadores y educadoras de

párvulos en la nueva Ley de Carrera Docente. Esto último significará hacer de la profesión de educador de párvulo una carrera más atractiva profesionalmente, con mayores incentivos, mejores remuneraciones y más acceso a la formación continua.

Por su parte, los tres ejes definidos por la actual administración -institucionalidad, cobertura y calidad- apuntan correctamente en la dirección de lo que señala la evidencia internacional. De acuerdo a los reportes de seguimiento de la Subsecretaría de Educación Parvularia a la fecha de cierre de este informe (enero, 2018) el cumplimiento de los objetivos trazados al inicio de esta administración han sido alcanzados en lo fundamental. Faltan aún mayores esfuerzos en la formación inicial docente y en políticas de atracción de los mejores estudiantes a la pedagogía en educación parvularia (aunque la creación de una carrera profesional más atractiva apunta correctamente en esa dirección).

En términos generales, Chile está en línea con las recomendaciones de diversos estudios e investigaciones internacionales sobre aquellas políticas y condiciones que hay que alcanzar para lograr sistemas educativos de calidad. Como parte de la investigación asociada a las mejoras de las políticas públicas se debe destacar la reciente adscripción de Chile al estudio TALIS



(*Teaching and Learning International Survey*) focalizado en primera infancia, correspondiente al año 2018, lo que, sin duda, constituirá un importante insumo de información y conocimiento para proseguir en la mejora y desarrollo de la calidad de la educación parvularia chilena.

camino ya trazado, consolidando lo existente y asumiendo los nuevos desafíos. Tener una educación parvularia de calidad en los próximos años es un sueño posible que Chile está en condiciones de alcanzar.

Chile ha ido construyendo en estos años mejoras significativas en materia de educación parvularia, reconociéndola como un nivel educativo, al igual que la educación básica y media, pero salvaguardando correctamente su ethos específico, evitando una sobre escolarización de esta etapa educativa. Chile está en el camino de contar con una educación parvularia de calidad y el logro de este objetivo no está lejos. Lo que cabe ahora es transformar las políticas de educación parvularia, tanto las que están en fase de implementación como aquellas que es necesario acometer en el futuro, en una política de Estado que dé continuidad y coherencia a los procesos en curso.

Para ello se requiere el compromiso de todos los actores del sistema de educación parvularia, de los educadores y de las familias, del mundo de la academia y de los investigadores en educación, de los líderes políticos, gremiales y de opinión, en un esfuerzo país que permita poner a la educación parvularia en el centro de las políticas educativas, persistiendo en el



REFERENCIAS

- Alarcón, J., Castro, M., Frites, C. y Gajardo, C. (2015). Desafíos de la educación preescolar en Chile: Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y evitar el acoplamiento. *Estudios Pedagógicos* 41(2). Versión On-line ISSN 0718-0705
- Bachelet Jeria, M. (2016). Prólogo. En *Política Nacional de Niñez y Adolescencia. Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia. 2015-2025* (pp. 7-9). Santiago, Chile: Consejo Nacional de la Infancia, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Gobierno de Chile.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2008). *Como hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago: PREALC 41.
- Biblioteca del Congreso Nacional, BCN. (2009). *Ley General de Educación*. Valparaíso: BCN.
- Biblioteca del Congreso Nacional, BCN. (2013a). *La educación preescolar y la formación profesional de sus docentes. Experiencia comparada y Chile*. Valparaíso: BCN.
- Biblioteca del Congreso Nacional, BCN. (2013b). *Ley 20.710 Reforma constitucional que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor*. Valparaíso: BCN.
- Biblioteca del Congreso Nacional, BCN. (2015). *Cuidado y educación de la primera infancia*. Valparaíso: BCN.
- Biblioteca del Congreso Nacional, BCN. (2016). *Ley 20.835 crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales*. Valparaíso: BCN.
- Catanneo, D. (2015). Arquitectura escolar moderna: interferencias, representación y pedagogía. Voces y Silencios: *Revista Latinoamericana de Educación* 6(1), 67-83.
- Consejo Nacional de la Infancia, MINEDUC y PNUD. (2017). *Yo Opino, es mi derecho*, Santiago de Chile. Disponible en www.yoopino.cl.
- Elacqua, G., Figueroa, C., Martiínez, M., Santos, H. (2013). *El que no llora no mama o ¿Cómo instalar a la primera infancia en el centro del debate educativo?* Santiago: Instituto de Políticas Públicas 22, UDP.
- Frigerio, G. (2011). Reflexiones sobre la (injusta) división de las infancias. En F. Cousiño Donoso y A. M. Foxley Rioseco (Eds.), *Políticas públicas para la infancia* (pp. 77-90). Santiago, Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.
- Foucault, M. (2003) *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Grau, O. (2011). Representaciones sociales de la infancia, discursos y prácticas. En F. Cousiño Donoso y A. M. Foxley Rioseco (Eds.), *Políticas públicas para la infancia* (pp. 43-54). Santiago, Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.
- JUNJI. (2015). *Los niños del 70 (el día en que nació la JUNJI)*. Santiago: Ediciones de la JUNJI.
- Larrosa, J. y Pérez de Lara, N. (1997). *Imágenes del Otro*. Barcelona: Editorial Virus.
- Larraín, S. (2011). De objeto de protección a sujeto de derecho. En F. Cousiño Donoso y A. M. Foxley Rioseco (Eds.), *Políticas públicas para la infancia* (pp. 91-97). Santiago, Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.
- Marín Díaz, D.L. (2011). Notas para pensar la constitución de un campo discursivo. En F. Cousiño Donoso y A. M. Foxley Rioseco (Eds.), *Políticas públicas para la infancia* (pp. 55-76). Santiago, Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.

MINEDUC-CPEIP. (2008). *Marco para la Buena Enseñanza*. Santiago: MINEDUC.

OECD. (2001). *Niños pequeños, grandes desafíos. La educación y el cuidado de la infancia temprana*. París: OECD.

OECD. (2017a). *Starting Strong 2017. Indicators on Early Childhood Education and Care*. París: OECD.

OECD (2017b). *Education at a Glance 2017: OECD indicators*. París: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2017a). *Bases Curriculares de la Educación Parvularia*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2017b). *Hoja de ruta: Definiciones de política para una educación parvularia de calidad*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2017c). *Marco para la Buena Enseñanza de Educación Parvularia: referente para una práctica pedagógica reflexiva y pertinente*. Documento en elaboración.

Subsecretaría de Educación Parvularia (2017d). *Los nuevos estándares para los jardines infantiles públicos*. Reporte interno, mayo de 2017.

Subsecretaría de Educación Parvularia (2017e). *Meta presidencial de Aumento de cobertura. Reporte de seguimiento: Construcción de Salas cunas y Niveles medios*. Datos actualizados al 21 de diciembre de 2017.

Tonucci, F. (1998). *La ciudad de los niños*, Barcelona: GRAO, 1998.

UNESCO-OREALC. (2016). *Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO-OREALC.

UNESCO-OREALC. (2004). *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*. Santiago: UNESCO-OREALC.

