



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN PEDAGOGÍA**  
**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**

**POLÍTICAS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR. UN ANÁLISIS  
COMPARADO ENTRE CHILE Y MÉXICO.**  
**(2000-2015)**

TESIS  
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE  
**DOCTORA EN PEDAGOGÍA**

PRESENTA:

**CLAUDIA CAROLA JARA TAPIA**

TUTORA PRINCIPAL:  
DRA. YAZMÍN CUEVAS CAJIGA  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

COMITÉ TUTOR:  
DR. ARMANDO ALCÁNTARA SANTUARIO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA  
EDUCACIÓN

DRA. MARÍA CONCEPCIÓN BARRÓN TIRADO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA  
EDUCACIÓN

DRA. SARA ROSA MEDINA MARTÍNEZ  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

DRA. BERTHA OROZCO FUENTES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA  
EDUCACIÓN

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **ÍNDICE**

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	5
<b>RESUMEN</b>	6
<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>CAPÍTULO I. CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO</b>	19
1.1. Educación Preescolar: Definiciones	19
1.2. Beneficios de la Educación Preescolar	22
1.3. Concepto de calidad en Educación Preescolar	30
1.4. Rentabilidad económica de la Educación Preescolar	37
1.5. Factores de desigualdad que afectan a la Educación Preescolar en Latinoamérica	42
1.6. Antecedentes y problematización	49
1.6.1. Cobertura en Educación Preescolar	50
1.6.2. Financiamiento del nivel	52
1.6.3. Calidad en Educación Preescolar	54
1.6.4. Formación docente de los educadores iniciales	55
1.6.5. Programas de estudio: currículum	56
1.6.6. Evaluación del nivel	56
1.7. Preguntas de investigación y objetivos orientadores del estudio	59
1.8. Algunas precisiones al objeto de estudio	59
<b>CAPÍTULO II. ACERCAMIENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO DEL ESTUDIO</b>	
2.1.1. Acercamiento al concepto de Política	61
2.1.2. ¿Qué entendemos por Política Pública?	63
2.1.3. Hacia el concepto de Política Educativa y su relación con el objeto de investigación	65
2.1.4. Contexto político	71

2.1.5. Política Educativa en México y Chile	76
2.1.6. Trayectoria de las políticas sectoriales: Chile	78
2.1.7. Trayectoria de las políticas sectoriales: México	81
2.2.1. Los Estudios Comparados	85
2.2.2. ¿Cómo se realizó la comparación?	91
2.2.3. Dimensiones de análisis	92
2.2.4. Categorías a comparar	93

### **CAPÍTULO III. RESULTADOS DEL ESTUDIO**

3.1. La Educación Preescolar en Latinoamérica	94
3.2. La Educación Preescolar en Chile	98
3.2.1. Institucionalidad de la Educación Preescolar en Chile	101
3.2.2. Financiamiento	110
3.2.3. Niveles y organización por edad: cobertura	112
3.2.4. Programas de estudio: currículum	114
3.2.5. Formación docente y evaluación	118
3.3. La Educación Preescolar en México	121
3.3.1. Cobertura y matrícula de la Educación Preescolar en México	125
3.3.2. Instituciones y programas vigentes de la Educación Preescolar	130
3.3.3. Financiamiento	132
3.3.4. Programas de estudio: marco curricular	134
3.3.5. Formación docente	136
3.3.6. Evaluación docente	140

### **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CATEGORÍAS**

4.1.	Cobertura	144
4.1.1.	Análisis México	147
4.1.2.	Análisis Chile	148
4.2.	Financiamiento	149
4.2.1.	Análisis México	150
4.2.2.	Análisis Chile	151
4.3.	Formación Docente	152
4.3.1.	Análisis México	155
4.3.2.	Análisis Chile	156
4.4.	Evaluación	157
4.4.1.	Análisis México	159
4.4.2.	Análisis Chile	160
4.5.	Programas de estudio: Currículum	160
4.5.1.	Análisis México	162
4.5.2.	Análisis Chile	164

## **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES**

5.1.	Conclusiones generales	165
5.2.	Conclusiones a las categorías	167

<b>VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>173</b>
---------------------------------------	------------

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta tesis fue financiada gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y a los aportes de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

Mis primeros agradecimientos van dirigidos a mis profesoras y profesores del Departamento de Educación de la Universidad de Chile, quienes me alentaron constantemente a seguir investigando desde una visión crítica y social, en especial a Fabiola Maldonado y Valeria Quiroz.

A mi padre, aquel hombre afortunado, que supo guiarme desde mi más temprana infancia por la senda del conocimiento, y a mi madre, por dejar que emprendiera el vuelo a tierras mexicanas. A Simón y Thomas por su incondicional compañía. Y a toda mi familia, que siempre ha estado ahí para recibirme, y alentarme en mis desafíos académicos: Kena, Juan Pablo, Cristián, Francisco y Chelito.

Quiero agradecer a mi tutora, la Dra. Yazmín Cuevas Cajiga, por sus pertinentes y acertados aportes intelectuales, y a mis distinguidas, inteligentes y guapas lectoras: Dra. María Concepción Barrón, Dra. Sara Rosa Medina y Dra. Bertha Orozco, quienes a través de sus lecturas supieron guiarme oportunamente en la realización de mi trabajo. De manera especial a mi querido Dr. Armando Alcántara Santuario, por enseñarme el camino de los estudios comparados.

Al personal administrativo y académico del Posgrado en Pedagogía, por haber estado siempre disponible para brindarme la ayuda adecuada en mis trámites, y de manera especial a la Dra. Claudia Pontón, Arlene Ayala, Rosalinda Querol, Mireya Quezada, y Adela Salazar, por su infinita paciencia, y apoyo.

**Resumen:** Esta tesis examina las políticas de Educación Preescolar, comprendidas entre los años 2000 y 2015, con base en un marco comparativo, se revisaron los casos de Chile y México, demostrando que la cobertura en Educación Preescolar ha aumentado fuertemente en Chile y México, no así su calidad y equidad. Este diagnóstico ha sido posible gracias a la revisión de un marco teórico pertinente, que siguió la ruta del tramo, evidenciando sus características y particularidades. El trabajo concluye, atendiendo a los resultados, en un apartado de análisis y reflexiones finales.

**Palabras clave:** Educación Preescolar, políticas educativas, estudios comparados, Chile, México.

**Abstract:** This thesis examines Preschool Education policies, from 2000 to 2015, reviewing the cases of Chile and Mexico, based on a comparative framework. It demonstrates that coverage in Pre-primary Education has increased strongly in Chile and Mexico, yet not its quality and equity. This diagnosis has been possible thanks to the revision of a relevant theoretical framework, which followed development of this educational stage showing its characteristics and particularities. The paper finalizes, after considering the results, in an analysis and final reflections section.

**Keywords:** Preschool Education, educational policies, comparative studies, Chile, Mexico.

## INTRODUCCIÓN

El tema educativo, y todo lo que ello representa, pareciera ser una preocupación constante y convergente que alberga la discusión de los escenarios políticos y públicos de las naciones. Los discursos políticos encuentran asidero en cuanto a calidad y equidad de los procesos, con el fin de brindar una educación cuyos beneficios alcancen a la mayoría de la población, todo ello ante la premura de buscar en la educación un elemento transformador, capaz de trascender en la vida de las personas. No obstante, sin negar las buenas intenciones y esfuerzos, estamos frente a un panorama poco alentador, sobre todo en las naciones que se encuentran frente a la brecha de la pobreza, inequidad, y desigualdad social.

Los sistemas educativos nacionales, al seguir su correlato de implementación y transformación fundacional, han delineado diferentes propuestas, con frecuencia bajo la figura de reformas, cuyo objetivo ha sido la de provocar mejoras a los sistemas educacionales, respondiendo de esa manera a los nuevos desafíos y cánones establecidos para una educación de calidad y con igualdad de oportunidades. En efecto, bajo este marco varios países han definido políticas educacionales que han sido capaces de provocar cambios, impactando en la productividad social, bienestar personal y colectivo, constituyéndose como verdaderos referentes a seguir. No obstante no existe un trazo, una ruta única y general que nos diga cómo hacer las cosas, ni cómo responder las preguntas sobre qué hacer para lograr una reforma integral al sistema educativo, comenzando por ver cuál sería el camino inicial, hacia dónde nos debería dirigir, cuánto nos demoraríamos en tomar ese camino y qué podríamos encontrar al final, sin obviar, además, los procesos de comprensión que alberga cada cambio, y cómo lograr este ejercicio por parte de la ciudadanía. Sobre todo que cada sistema educativo responde a objetivos específicos, situados desde dimensiones culturales, sociales, geográficas, económicas y políticas, es decir no podemos olvidar su heterogeneidad. Existe un elemento que nos caracteriza a muchos, y es que durante años millones de estudiantes de todo el mundo, han asistido a la escuela, y lo seguirán haciendo por otros cientos de años más para lograr ser sujetos que participen en la superación de ellos mismos y de la sociedad. Podríamos en tanto unificar fuerzas y crear un sistema universal que sirva a todos los países, pero de esta manera caeríamos en una desigualdad universal: ¿Acaso somos todos iguales?



No existe duda que en los últimos años ha surgido una constante preocupación por la Educación Preescolar<sup>1</sup>, también llamada educación inicial, de la primera infancia o educación parvularia, entendida como el primer nivel educativo, antes de ingresar a la educación primaria. Esta preocupación se ha manifestado tanto desde la política educativa, como desde la investigación en el área, dibujando la importancia que tiene este nivel en el desarrollo humano, como en el de las sociedades en su conjunto. Los beneficios de cursar la Educación Preescolar, no solo se han relacionado con los aspectos individuales de las personas, sino que han trascendido a otros niveles educativos. El estudio *Nueva evidencia sobre el impacto de la Educación Parvularia* (2014) indica que es más beneficioso invertir en la vida temprana de los niños y niñas que en años posteriores, porque tiene impactos fundamentales en la equidad de las naciones, efectos positivos hasta la vida adulta, y en otros ámbitos de la salud como: desarrollo cognitivo; socioemocional, uso y desarrollo del lenguaje, entre otros, además permite ahorrar recursos para disminuir los índices de delincuencia en los países y la necesidad de servicios estatales. De igual manera el estudio *La Educación Preescolar en México: Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje* (2013) reconoce que la Educación Preescolar puede contribuir a mejorar las oportunidades de desarrollo futuro de las personas, incluyendo los aprendizajes escolares a lo largo de la vida. Esta afirmación adquiere mayor relevancia e importancia cuando se trata de niños y niñas que viven en condiciones socioeconómicas desfavorables, donde en muchos casos esta educación representa la única opción de desarrollo que tienen las familias, no obstante en muchos casos no están en condiciones de brindarla.

A nivel histórico la Educación Preescolar ha sido considerada un elemento meramente instrumental, técnico, y asistencial de la educación, por sobre la dimensión pedagógica, con la consiguiente premura de redefinir la función de la Educación Preescolar, entendida como la educación que comprende desde el nacimiento hasta los 6 años de edad aproximadamente, siendo los centros de Educación Preescolar los principales proveedores de su estimulación y desarrollo.

---

<sup>1</sup> Para fines del siguiente estudio se utilizará la palabra Educación Preescolar en mayúsculas, para identificar el nivel, tanto para el caso mexicano, como para el chileno, así como para el resto del contenido presentado, de manera de unificar el concepto y no caer en confusiones metodológicas.

Para los organismos internacionales la Educación Preescolar ha sido considerada como un bien público central, y como la primera etapa del sistema educativo<sup>2</sup> (OECD, 2006; UNESCO, 2007), y dada su importancia y complejidad como un derecho desde el nacimiento en la Convención de los Derechos del Niño y en la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (Naciones Unidas, 1989; Secretaría del Foro Consultivo Internacional Sobre Educación para Todos, 1990). De igual forma la UNESCO ha promovido el desarrollo de programas de atención y educación de calidad, que favorezcan el desarrollo integral de los niños y niñas pertenecientes a este tramo, más allá de su promoción e ingreso a la escuela, reconociendo la ausencia de criterios unánimemente aceptados para definir su calidad. Este organismo enfatiza, entre otros factores, la formación y las condiciones laborales del personal a cargo de la atención, cuidado y educación de los estudiantes en edad preescolar (UNESCO, 2007). En tanto una Educación Preescolar, basada en derechos humanos, requiere prestar atención a los derechos y necesidades de los niños y niñas de manera individual, considerando sus beneficios futuros. Este enfoque, permitiría atender problemáticas relacionadas con desnutrición infantil, mortalidad, indigencia, haciendo posible la comprensión de que la realización del derecho a la educación está muchas veces condicionada dada la pobreza de las familias, la disparidad de sexos, domicilio, idioma, etnia, discapacidad, entre otras causas. Por tanto, la superación de estos elementos de tipo estructural no se solucionan al seguir las leyes del mercado, sino en la generación y desarrollo de nuevas lógicas basadas en el respeto a la diversidad y ejecución de los derechos humanos (Informe: Derechos desde el principio: atención y educación de la primera infancia, UNESCO, 2012).

La investigación y las políticas orientadoras han manifestado de manera amplia la relevancia de la Educación Preescolar como parte del proceso de aprendizaje de los seres humanos y el desarrollo de las sociedades, sin embargo únicamente el hecho de cursar este

---

<sup>2</sup> Durante la década de los años noventa tienen lugar varias declaraciones a nivel internacional que han promovido un mayor desarrollo de políticas y programas para la educación inicial. El reconocimiento de esta educación como derecho fue establecido en la IV Reunión de la Comisión Interparlamentaria Latinoamericana de Derechos Humanos (1989), en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (1990) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (1990). Otro acontecimiento fundamental fue la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990, Jomtien, Tailandia). En ella se estableció que el aprendizaje comienza desde el nacimiento y supuso una nueva visión de la educación inicial, considerando que ésta comienza con el nacimiento, y no con el inicio de la educación primaria como se concebía tradicionalmente.

nivel no es elemento suficiente para hablar de una educación de calidad<sup>3</sup>, que sea capaz de configurar a largo plazo una igualdad social, en comparación al impacto entre la población más pobre, esto implica que solo una educación de calidad sería efectiva para lograr una equidad de oportunidades de aprendizaje.

Existe claridad y acuerdo frente a los beneficios de una educación de calidad, sobre todo como sinónimo de desarrollo, donde el Estado debiese participar como su principal benefactor y garante. El problema existe cuando la relación del Estado frente a su función social decae frente a los intereses económicos, instalando mecanismos que favorecen el mercado y la demanda, como entes reguladores, beneficiando de esta manera el ámbito privado, por sobre lo público. Esta variable relacional cobra características diferentes en los contextos, por ejemplo en los países desarrollados existen altos índices de igualdad, el equilibrio en cuanto a la relación del Estado y la educación es vista desde una responsabilidad social, con un alto contenido de solidaridad, buscando siempre la equidad, situación que no ocurre en los países en vías de desarrollo, como es el caso de los países latinoamericanos, a excepción del caso cubano<sup>4</sup>.

¿Qué pasa con la escuela? la visión de la escuela, y todo su aparataje escolar, superan lo meramente educativo, es decir; su función es también social, no obstante lo social se debe abordar desde un contexto económico y político, observando además la diversidad del escenario local, aunado a lo regional e internacional, y sus constantes interrelaciones. Es también parte de un proyecto colectivo, que intenta dar luces sobre cómo es el mundo, y cómo prepararse para interactuar con una vida social, política y económica que se vincula estrechamente con las instituciones que participan con las comunidades. La escuela, se sostiene desde un modelo escolar de carácter nacional, respondiendo a cierta ideología; involucra un posicionamiento político, que obedece a una

---

<sup>3</sup> No existe una definición única cuando hablamos de calidad en Educación Preescolar, sin embargo el estudio *¿Cuánto cuesta proveer educación parvularia de calidad en Chile? (2013)*, sugiere que es posible identificar dimensiones que han sido asociadas con un desarrollo y aprendizaje positivo en los niños. Cuando se discute sobre calidad, por lo general se consideran tanto aspectos estructurales como de procesos. Para más detalle, ver capítulo I del siguiente estudio.

<sup>4</sup> De acuerdo a mediciones internacionales, Cuba sería una excepción, siendo considerado uno de los países que posee un sistema educativo de calidad, más igualitario y equitativo.

funcionalidad específica de acuerdo al diseño ideológico escrito para dichos fines, por tanto dentro del corpus de acción política de cada país, la educación es también un elemento de hacer política, y es la escuela uno de los espacios donde recae su acción. En sus inicios se tenía la concepción de que la escuela era el espacio que podía igualar oportunidades, y ser un agente que podía acompañar a los estudiantes de menores recursos a sortear la barrera económica a través de la educación. No obstante, si bien podía ser éste un ejemplo, la meritocracia<sup>5</sup> personal fue ganando espacio, sobre la real acción que podía ser capaz de realizar la escuela, frente a las brechas sociales y económicas de sus estudiantes, instalando mecanismos que se interconectan con los diagramas de poder y jerarquía social. Cabe entonces reflexionar sobre los cambios que ha sufrido la escuela, como espacio social, donde un discurso organizado de saberes ha tomado trinchera desde los dispositivos económicos, alejándose cada vez más de su primigenia e histórica labor : enseñar.

Al decir de Dubet (2014) la justicia escolar, y lo que ella supone, en cuanto a proveer una igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, estaría a manos de la escuela, es decir ésta debería ser capaz de neutralizar los efectos de las desigualdades sociales y culturales, en tanto la sociología de la educación nos dice que es algo muy difícil, sobre todo que el capital cultural de las familias pesa mucho más que las desigualdades económicas. No obstante frente a esta situación, la escuela sería más favorable con los más favorecidos del sistema. Hay que comprender que la igualdad meritocrática de oportunidades (Dubet, 2014), es parte de una gran implementación por parte de las políticas escolares de mitades del siglo pasado, donde se ha creado una enseñanza pública, abierta para todos, instaurando becas, incentivos, exámenes y concursos, fortaleciendo el desarrollo de una política de "discriminación positiva". El problema aparece cuando esta política se transfigura en fortalecer los mecanismos de competencia de las familias, por alcanzar una

---

<sup>5</sup> Entenderemos por meritocracia el conjunto de acciones que realiza una persona, en pos de lograr un objetivo, sin embargo esas acciones serán el reflejo de su esfuerzo y mérito, por tanto lo que reciba irá en relación a esa capacidad. En la escuela la meritocracia toma curso en torno a las evaluaciones y exámenes, es decir los resultados irán en correlación al esfuerzo y mérito que realizan los estudiantes por obtener buenos resultados, demostrando de esa manera sus capacidades de logro. Sin embargo la meritocracia educativa puede esconder factores que motiven a sus estudiantes a la competencia, sin contemplar si todos los estudiantes tienen igualdad de condiciones para competir en un escenario justo.

mejor educación, y entre los establecimientos escolares con los diversos segmentos del sistema educativo. El énfasis debería estar en la elaboración de estrategias escolares que logren mermar las diferencias de capital cultural familiar de los estudiantes, y con ello disminuir las desventajas académicas de los menos favorecidos por el sistema. Dicho de otra forma, la escuela ha instalado mecanismos de selección, y competencia académica, a través de pruebas y exámenes. Cuando la competencia es justa para todos los estudiantes están en condiciones de rendir por igual los exámenes y pruebas (Dubet, 2014), tal vez podríamos aceptar esta parte del proceso educativo, sin embargo no todos los estudiantes están en las mismas condiciones, y aquellos que cuentan con un mayor apoyo y capital familiar, estarán en ventaja sobre el resto.

Durante el desarrollo del siglo XX (Espinoza, 2008), la educación se ha posicionado, más bien ha llegado a ser un elemento determinante dentro de las funciones que involucran al Estado. Asimismo, la esfera educativa sería un espacio social particular, donde se ponen en juego las disposiciones de conocimiento y los procesos de certificación educativa de las sociedades contemporáneas. Es así como el campo educativo se inserta en una estructura que incorpora los discursos, acciones, reacciones, posiciones y disposiciones de los actores, y se organiza en torno a la producción y reproducción del capital cultural institucionalizado (Bourdieu, 1997, en Villalobos, et al., 2016).

Por otra parte, la trascendencia, el poder que ejerce la educación sobre los sujetos, superan lo meramente pedagógico, al respecto Crespo (2008:5) agrega lo siguiente: *La educación tiene una capacidad intrínseca y real de cambio y transformación, siempre y cuando se asiente en formas y reglas institucionales, legales, racionales, culturales, políticas, financieras y democráticas que contribuyan a potenciar su efectividad.* Es por ello que para poder comprender los procesos involucrados en el diseño de políticas públicas, por ejemplo las educativas, será imprescindible reconocer el funcionamiento y formas de acción del Estado y de todo su artefacto administrativo, es decir el conjunto de instituciones públicas que rigen en cada Estado/nación.

En el marco de implementación de Reformas Educativas, bosquejadas en los escenarios educativos de Chile y México<sup>6</sup>, comenzaron a conjugarse en los diferentes niveles acciones destinadas a la mejora e innovación en el ámbito pedagógico, buscando favorecer las condiciones y procesos de los distintos tramos, todo lo anterior con el objetivo de igualar oportunidades educativas para todos los estudiantes. Uno de los focos centrales de las reformas ha sido la de aumentar la calidad, y con ello fortalecer los aprendizajes. Para el caso de la Educación Preescolar, la focalización se ha centrado en aumentar la matrícula/coertura, es decir proveer un acceso universal, aunado a la adecuación del currículum, además de solicitar la obligatoriedad del nivel, para el caso de Chile<sup>7</sup>. No obstante, frente a los esfuerzos, los resultados no son para nada alentadores, y existe una clara distancia entre la declaración y la acción de las políticas educativas, donde las expectativas suelen superar a los resultados.

En México una de las propuestas de los PEP<sup>8</sup> (Programas de Educación Preescolar, México, 2002), destinada a la mejora del nivel, fue la de dar una obligatoriedad de 3 años a la Educación Preescolar, aumentando la cobertura, sin embargo esta situación resulta controversial, dadas las condiciones de pobreza y marginación existentes en diversas comunidades del país; comunidades que no cuentan con los recursos necesarios para proporcionar un servicio de calidad y con tintes equitativos, impulsando de esta manera la adquisición de aprendizajes significativos. Los avances registrados y documentados en cobertura (matrícula de acceso) permiten volcar la atención hacia reformas de “segunda generación”, es decir, preocuparse de que los recursos públicos invertidos en Educación Preescolar se ocupen de manera eficiente. La intuición indica que no basta con aumentar la

---

<sup>6</sup> Para los fines del siguiente estudio, el tramo comprendido será entre los años 2000 y 2015. Por razones de uso de fuentes teóricas en algunos casos será necesario usar información comprendida en otras fechas.

<sup>7</sup> Como se verá más adelante, la obligatoriedad del nivel para el caso mexicano se implementó en el año 2005, para el caso de Chile, a partir del año 2015 se comenzó la discusión para implementarla.

<sup>8</sup> De acuerdo a las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha 12 de noviembre de 2002, la Educación Preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

cantidad de cupos si éstos son de mala calidad, asimismo la literatura internacional apoya esta apreciación. Las impresionantes tasas de retorno que han motivado la ola de políticas educativas pro Educación Preescolar se han encontrado en programas de muy buena calidad, los de mala calidad no logran tales rentabilidades e incluso podrían llegar a perjudicar a los niños y niñas (Tokman, 2010).

Diversos estudios han demostrado (UNESCO, 2007) que los sistemas educativos que cuentan con niveles preescolares de calidad, reportan grandes beneficios académicos en los niveles siguientes, y esto suele coincidir con aquellos países que tienen bajos índices de desigualdad, y que de alguna manera han repensado los procesos de implementación de las reformas educativas, dejando de lado los modelos educativos definidos desde el mercado. El panorama formativo actual muestra una clara tendencia a la competencia, esto producto de que los sistemas se guían por prácticas económicas que responden a diversos enfoques ideológicos, y suelen regirse por cierto liberalismo que promueve otros objetivos, por lo general bajo una lógica de mercado, alejando a los proyectos de gobierno de las necesidades reales de la sociedad, descartando la relevancia e importancia en el derecho a la educación. Es así como los sistemas escolares presentan nuevas problemáticas, sobre todo en el ámbito de la educación pública, donde podemos ver un crecimiento económico, que no es sinónimo de crecimiento educativo, provocando un desinterés en cuanto a la confianza por parte de la ciudadanía en estimar la transformación del sistema desde el Estado, al contrario se instala un valor creciente del esfuerzo propio, como medio de obtención de una situación mejor, privilegiando de esa manera la demanda por el sector privado. En este entendido el valor de la educación se distorsiona en una balanza de cuánto puedo yo invertir en ello, es decir; la variable transita entre una educación pública, que es entregada por el Estado, o una educación a la cual se puede acceder de acuerdo a la capacidad monetaria de las personas.

De acuerdo al Informe: *Derechos desde el principio: atención y educación en la primera infancia* (UNESCO, 2012), existe una falta al no reconocer a la niñez como un tránsito de sujetos de derecho, siendo un factor crítico que repercute en cuanto a la presión sobre los gobiernos por cumplir sus responsabilidades, las que resultan débiles o

inexistentes. Esto implica un relativo dominio del sector privado en la prestación de servicios preescolares, instalando para las familias más pobres y vulnerables barreras económicas, por sus costos, y de una dependencia fundada en esta justificación económica, para la provisión de una Educación Preescolar. Escenario con implicancias peligrosas para los contenidos, programas de estudio, atención y educación inicial, como también en la distribución de los servicios. Sin embargo, ¿Querrá el sistema desvincularse de esta realidad provocativa?, o está diseñado de manera tal para responder a otros fines, que no necesariamente deben ser educativos.

Para ser más claros, las implementaciones de políticas sectoriales no han logrado un cambio estructural, puesto que no se han propuesto hacer una modificación estructural del sistema, que contemple una transformación integral y cualitativa de todos los elementos que conforman cada nivel educativo. Hay consenso frente al esfuerzo y reconocimiento que se ha dedicado en atención al tramo, sostenida desde un marco de buenas intenciones, dada la complejidad de los procesos involucrados, sobre todo que no se cuenta con suficiente información empírica, ni estudios longitudinales, que puedan arrojar contenidos contundentes de las propuestas diseñadas e implementadas, con el objetivo de evaluar los impactos, al asumir que estas etapas de aprendizaje puedan constituir los cimientos para el futuro de las políticas orientadoras dedicadas al nivel de Educación Preescolar.

México y Chile son dos países altamente desiguales, por sobre otras naciones de la región. Esta desigualdad se ha acrecentado, a pesar de que se ha aumentado la inversión en educación, la brecha por la desigualdad no se ha mermado, y por tanto no se han creado espacios para fortalecer las oportunidades de una educación de calidad para todos. Es precisamente en este último punto donde la política educativa se debe vincular, es decir es justamente este elemento el que entra en juego a la hora de diseñar reformas, que en su conjunto sirvan para provocar cambios estructurales en los sistemas educativos, a fin de crear oportunidades para el conjunto de los estudiantes que participan de los sistemas escolares, además de entregar un servicio de calidad. Sin embargo, ¿Cuál sería la fórmula para lograr el conjunto de cambios para obtener un avance sustantivo?



La política educativa en Chile y México, en tanto, no siempre ha estado al servicio de lo educativo, sino que está trazada por otros intereses de carácter político, regulados por un Estado centralizador y homogeneizador. Para el caso de la Educación Preescolar la política educativa ha estado mayormente dirigida hacia la matrícula, es decir universalizar el acceso, por sobre la calidad de la educación, aunado a la poca actualización del currículum y su escasa articulación entre ciclos, un perfil poco claro del educador inicial, falta de rigor y coherencia en los instrumentos de evaluación docente, baja inversión económica; que provoca disparidades entre los centros educativos iniciales, lo que se ve reflejado en la escasez de personal docente adecuado, falta de materiales didácticos, y debilidad en la infraestructura de los centros de primera infancia. Frente a este panorama Adlerstein (2012), se encamina a decir que los fines e intereses reales de la Educación Preescolar, o mejor dicho la llamada política educativa de este nivel no siempre ha estado al servicio de lo educativo, ni de los estudiantes, sino que está colonizada por otros intereses, que devienen de distintos sectores de la administración pública, poniendo en duda su institucionalidad y sentido contradictorio. Otro elemento relevante, son las evidencias que demuestran que los niños y niñas de mayores ingresos reciben una educación inicial de mayor calidad, en cambio los niños y niñas de los quintiles más bajos reciben una educación desfavorable (SERCE<sup>9</sup>, 2006), y generalmente son estos últimos los que reciben una menor inversión educativa por parte del Estado.

Es importante señalar que el interés por estudiar este nivel educativo, responde a una necesidad personal por investigar y aportar desde la academia conocimientos que puedan ser útiles para comprender los elementos subyacentes a los fenómenos educativos referentes al nivel estudiado. Al finalizar mi estancia en la carrera de Lengua y Literatura Hispánica, de la Universidad de Chile, tuve la oportunidad de acercarme a los escritos y pensamientos pedagógicos, de la educadora chilena Gabriela Mistral, plasmados en su obra

---

<sup>9</sup> Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. El SERCE evaluó el logro de aprendizaje de 100.752 estudiantes de tercer grado y 95.288 de sexto grado de 16 países más el estado mexicano de Nuevo León, en matemática, lectura y escritura y ciencias de la naturaleza constituyendo, como el estudio de calidad de la educación más grande implementado en América Latina y el Caribe. El estudio, además, indagó sobre los factores escolares y sociales que se asocian y posiblemente explican el logro de los estudiantes (UNESCO, 2006).

*Magisterio y Niño*, texto que compila parte de la acción educativa que llevó a cabo la autora durante su tránsito por el sistema educativo mexicano, en la década de los años veinte, del pasado siglo. Sus palabras sugieren un camino docente, cuyo rol pone al maestro/a desde una función social, donde su labor trasciende lo meramente pedagógico, es decir el docente debe ser la figura ideal para encarnar la labor de enseñar: el que enseña va siempre junto al que aprende. Estas lecturas fueron iluminadoras, en cuanto a seguir una línea de investigación frente a la compleja tarea de enseñar a leer y escribir a los estudiantes iniciales y cómo debe ser el oficio de las maestras/os. No obstante, al considerar que la carrera de letras, si bien me ofreció un acervo bibliográfico amplio, no me entregó los elementos necesarios para lograr un acercamiento más profundo al campo de la pedagogía. Frente a esta inquietud fue que ingresé a la licenciatura en Educación Inicial, en la misma casa de estudios, donde me pude vincular desde un comienzo con académicos con el objeto de desarrollar proyectos relaciones con los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en los primeros años escolares. El interés por especializarme en Educación Inicial se desplegó en las continuas observaciones de aula que realicé en diversos centros de educación inicial: jardines infantiles (públicos y privados), guarderías educativas, y colegios. Estas observaciones respondieron a fines formativos, como parte de las prácticas académicas de la carrera, como a observaciones participantes al alero de investigaciones intencionadas. En esta constante, se hizo visible la problemática por la que atraviesa el nivel, delineando de esta manera los márgenes para realizar una investigación de mayor envergadura que pudiese dar a conocer la situación actual de la Educación Preescolar.

En lo que sigue se intentará desarrollar con mayor énfasis lo expuesto en estas primeras líneas, proponiendo una comparación entre el sistema de Educación Preescolar chileno y mexicano, desde las propuestas de política educativa, implementadas entre los años 2000 y 2015. Esta inclinación pasa por describir la política que se ha diseñado entre los años enunciados, buscando en ella elementos que den luces sobre cómo se están llevando a cabo los procesos en cuanto al nivel. El conjunto permitirá realizar un análisis crítico, el cual estará estructurado en función de las categorías propuestas en el apartado referente a la problemática de investigación.

La tesis está organizada en cinco capítulos. El primero arroja los elementos que sustentarán la construcción del objeto de estudio, recuperado desde los contenidos teóricos/conceptuales, referentes a Educación Preescolar; definiciones y características, beneficios de cursar el tramo, concepto de calidad, rentabilidad económica, y factores de desigualdad, elementos necesarios para configurar teóricamente el trabajo y presentar un panorama del nivel al lector, continuando con la problemática, preguntas de investigación y objetivos, así como algunas precisiones al objeto de investigación. Un segundo capítulo nos presenta un acercamiento teórico-metodológico, el que desemboca en aportar una sección referida a los conceptos de política, política pública y política educativa, describiendo el contexto político de los países escogidos para el estudio, además de arrojar datos sobre los procesos que han tenido parte ambos sistemas educativos. De igual forma, este capítulo incorpora el aparato metodológico, que se escribe sobre la base de los estudios comparados: los modos de comparación, las dimensiones de análisis, y las variables a comparar. El tercer capítulo aborda los resultados desde una caracterización de la Educación Preescolar en Chile y México: institucionalidad, financiamiento, cobertura, programas curriculares, formación docente y mecanismos de evaluación, arrojando de esta manera los elementos que sustentarán el análisis de las categorías. El cuarto capítulo presenta los cuadros comparativos, proponiendo un análisis, en función de cada categoría propuesta en el apartado de problema de investigación, concluyendo en el capítulo quinto con una serie de conclusiones para dar consonancia a los objetivos propuestos por la investigación.

## CAPÍTULO I. CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

### 1.1. Educación Preescolar: Definiciones

*La Pedagogía tiene su ápice, como toda ciencia, en la belleza perfecta. Esta, la escuela, es, por sobre todo, el reino de la belleza perfecta. Este es el reino de la poesía insigne. Hasta el que no cree cantar, aquí está cantando sin saberlo.*  
Gabriela Mistral

El capítulo que se presenta a continuación tiene como finalidad incorporar elementos teóricos que ayuden a definir lo que entenderemos por Educación Preescolar. Desde una primera mirada daremos luces respecto a su definición, seguida de una argumentación dispuesta desde sus beneficios e importancia en el desarrollo de las personas y de las sociedades, los estándares de calidad referidos al tramo, algunas relaciones con los factores de inequidad, resultados de pruebas internacionales y su vinculación con la Educación Preescolar, así como niveles de cobertura, todo con el propósito de presentar y describir un panorama general sobre el nivel educativo analizado. Asimismo este capítulo nos introduce a la construcción de la problemática del estudio, preguntas de investigación y objetivos orientadores, finalizando con algunas precisiones al objeto de investigación.

Las palabras de la pedagoga chilena; Gabriela Mistral (Jara, 2013), nos encaminan a ver la escuela como el lugar en donde los niños que no creen saber cantar, están cantando sin saberlo, esto remite a la idea de la escuela de infancia como espacio y lugar de creación, en donde los niños son seres que tienen los sentidos limpios y amplios para captar el mundo en su dimensión más profunda. Es la infancia el momento primigenio para descubrir, recrear mundos, y por sobre todo crear mundos, a través del uso de la imaginación y de la fantasía, sin embargo, la pedagogía, en su acción escolar, castra esta capacidad, que aparece naturalmente a temprana edad. El formato inicial de la educación se aleja cada vez más del uso de la imaginación como herramienta en los procesos de adquisición de los aprendizajes y del juego lúdico, descuidando que la niñez es el mejor momento para crear a través de la imaginación y asentar las primeras bases de relación con el conocimiento.

Otro autor que nos habla de la importancia de la imaginación y creación, como parte de la adquisición de los aprendizajes iniciales es Vigotsky (Jara, 2013), quien la define como:

1. Creadora (combina y crea): El cerebro es un órgano combinado, capaz de reelaborar y crear con elementos de experiencias pasadas nuevas formas y planteamientos (crea nuevas imágenes y acciones). Ésta le permite ser un niño o niña proyectada hacia el futuro y poder modificar su presente.
2. Fantasía cristalizada: Todos los objetos de la vida diaria, sin excluir los más simples y habituales (un cambio de lo más simple a lo más perfeccionado).
3. Reproductiva: El ser humano reproduce o permite (con mayor o menor presión algo ya existente) normas de conducta ya creadas y elaboradas o resucita rasgos de antiguas impresiones, vinculada con la memoria (fundamento orgánico).
4. Plasticidad: Es la propiedad de una sustancia para adaptarse y conservar las huellas de sus cambios.

La educadora chilena no se equivocaba al decirnos que la infancia es el momento crucial para que los niños y niñas se relacionen y aprendan del mundo, no obstante, el informe *Medición del Desarrollo Infantil en América Latina: Construyendo una agenda regional* (2016), advierte que el desarrollo infantil continua siendo una gran desafío, sobre todo para los países latinoamericanos. El informe agrega, además, que si bien es cierto se han realizado importantes avances en cuanto a reducir los índices de mortalidad y desnutrición de los niños, en casi todos los países de la región, se han descuidado los progresos en el desarrollo cognitivo, del lenguaje, socio-emocional, y motriz de los niños y niñas.

Desde una dimensión de adquisición de aprendizajes, las brechas sociales y económicas que se observan entre grupos son muy amplias, lo que se traduce en que muchos estudiantes no logran desarrollar de manera plena todo su potencial, comenzando la educación primaria con un rezago, lo que constituye uno de los principales factores del fracaso escolar, de ahí la importancia que la Educación Preescolar se conjugue desde la calidad y en atención a la diversidad.

Desde sus inicios la Educación Preescolar se ha dimensionado como un espacio de acompañamiento de los niños y niñas para poder sortear, por un lado; el ingreso de las familias a la fuerza laboral, y para encausar sus primeros procesos de enseñanza y aprendizaje. Cada país posee su propio recorrido histórico de implementación y asentamiento, pudiendo encontrar a modo regional ciertas características comunes, que responden a variables históricas, producto de los procesos de colonización. Después de la Segunda Guerra Mundial, aparecieron nuevos enfoques de cómo ver la educación de infancia, considerándola una etapa sujeta a derechos, y por ende comienzan a eclosionar diversas metodologías de cómo relacionarse desde un enfoque pedagógico con este nivel educativo. No obstante, la relación no solo se vio cruzada por el ámbito pedagógico, sino que también los fines tenían que ver con un interés social, cultural y político de cómo debía ser esta nueva relación. Es así como nacieron modelos más holísticos, centrados en los educandos, otros de carácter más comunitario, y algunos, como fue el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, regidos por un marco centralizado en un poder que deviene de organismos estatales, cuya administración venía directamente de los organismos educativos pertenecientes al ámbito público. Hay que agregar, que también surgieron iniciativas en el ámbito privado, sin embargo para los fines del siguiente estudio, el enfoque será principalmente el análisis desde lo público, utilizando los datos del ámbito privado, solo para fines estadísticos.

El término "Educación Preescolar" remite al concepto de "escolar", esto conlleva a nivel semántico una relación con la escuela, es por ello que se sitúa a este tramo como un puente de preparación, de apresto hacia la educación básica. Sin embargo no podemos negar este vínculo de continuidad, ni tampoco negar su particularidad, ni importancia, como parte trascendental en el desarrollo humano.

Entenderemos a la Educación Preescolar como el nivel educativo que va desde los 0 hasta los 6 años aproximadamente, desde el nacimiento, hasta que ingrese a la educación primaria, reconociendo la importancia y relevancia que tiene este período en el desarrollo de los aprendizajes de los seres humanos. Asimismo la UNESCO (2010:30), plantea que la Educación Preescolar tiene como objetivos: *(La) Promoción del desarrollo integral de los niños y niñas, construcción de los niños y niñas como sujetos de derechos, formación y*

*promoción de la participación de las familias en los procesos de desarrollo infantil, favorecer la continuidad con el ciclo de educación básica primaria, y la integración social y equidad.* Por lo tanto, es este tramo un nivel primordial, en donde los niños y niñas incorporarán y aprenderán a relacionarse con el aprendizaje, resultando fundamental la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje que reciban, puesto que de éstos dependerá en gran medida su futuro académico.

De acuerdo a la SEP<sup>10</sup> la Educación Preescolar sería el servicio educativo que se brinda a los estudiantes menores de 6 años, con el fin de potencializar su desarrollo integral, en un ambiente donde confluyan elementos como experiencias formativas, educativas y afectivas, en un clima de armonía, que les permita adquirir habilidades, y desarrollar su autonomía, creatividad, y todo lo necesario para su formación personal, y social dentro de una comunidad determinada. En tanto, la Educación Preescolar se convierte en un nivel educativo fundamental, y su atención no solo se desborda en el cuidado y la asistencia, sino que debe ser el lugar donde los niños y niñas interactúan con otros, con materiales didácticos, además de potenciar sus capacidades cognitivas, y la estimulación de otras áreas de desarrollo, elementos que en su conjunto deberían conformar toda la batería necesaria para enfrentar de la mejor manera el ingreso a los ciclos escolares posteriores.

## **1.2. Beneficios de la Educación Preescolar**

Investigaciones recientes han demostrado que la capacidad de los niños y niñas para aprender es más intensa durante sus primeros cinco años de vida, es en esta etapa del desarrollo humano donde el sistema neurológico se caracteriza por tener una mayor plasticidad y un acelerado crecimiento. Como consecuencia, es en estos años donde se logra un gran desarrollo de las capacidades intelectuales, sociales, lingüísticas y emocionales (UNESCO, 2006). Existe un amplio consenso científico al indicar que los primeros años de vida son fundamentales y constituyen el periodo más significativo en la formación del individuo y de su desarrollo, tanto intelectual, como social y cultural, pues es ahí donde se estructuran las bases fundamentales de las personas. Lo que ocurra o no en esta etapa es determinante para el futuro de cualquier persona, en consecuencia, si los niños

---

<sup>10</sup> Secretaría de Educación Pública de México.

y niñas que se encuentran en estas etapas de alta sensibilidad no cuentan con las suficientes condiciones ambientales, no solo estarán perdiendo oportunidades para desplegar sus potencialidades, sino que arriesgan la expresión de aprendizajes que se desarrollan a lo largo de la vida, factores que inciden de forma directa en el crecimiento de las sociedades, sobre todo en aquellas en vías de desarrollo, como es el caso de Chile y México. La psicología evolutiva, así como las neurociencias son categóricas al confirmar que el desarrollo humano comienza desde los primeros días, por lo tanto la estimulación temprana, va a la par de un desarrollo equilibrado, es decir; los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo humano, ya que ocurren una serie de conexiones neuronales, altamente complejas, las cuales al ser estimuladas, el desarrollo motor, las capacidades cognitivas, el lenguaje (habilidades lingüísticas), el campo social y cultural se enriquecen.

Leseman (en Pacheco et al., 2005) nos dice al respecto que existen investigaciones sobre biología del aprendizaje que demuestran que el cerebro es plástico y la educación es un proceso que dura toda la vida, sin embargo existen momentos en que éste se encuentra en mejores condiciones para aprender. El autor señala que durante los primeros años de vida, desde los 0 a 6 años, el cerebro es una “Ventana de oportunidades”, donde el entorno social y cultural, así como un correcto y adecuado estímulo de los dominios cognitivos y socioemocionales resultan de gran importancia. Es en este período donde los niños y niñas son más sensibles al desarrollo de habilidades y destrezas básicas, en especial relevancia con aquellas que se vinculan con un desempeño óptimo en la educación formal. En el estudio *Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas*, la autora; Tokman (2010) agrega que niños y niñas bien estimulados y bien cuidados logran ventajas sustantivas, emocionales e intelectuales, las que afectan de manera directa en su desempeño social, académico futuro y en el de su entorno más cercano. La educación inicial moldea su desarrollo y marca una diferencia en su experiencia de vida y en la de sus familias. Investigaciones médicas recientes demuestran que el cerebro de los infantes menores de un año actuaría como una esponja, capaz de captar y moldear el afecto y la estimulación cognitiva; es decir receptiona la información, la procesa y de manera específica se acomoda de acuerdo a su función, es decir se desarrollan procesos de input, acomodación y recepción de la experiencia y output, como mecanismo de despliegue de la información



procesada. Esto último trae consigo importantes efectos de largo plazo en el desarrollo psicosocial y de inteligencia. Esta plasticidad del cerebro se cerraría de forma progresiva después de los 3 años, por lo tanto la estimulación entre los 0 y 3 años es fundamental y decisiva.

Otros estudios en neurociencias y psicología demuestran que durante la primera infancia, las estructuras biofisiológicas y psicológicas de los niños y niñas están en pleno período de formación y maduración (Martínez, 2000). Es más, en este período se produce el desarrollo del 75% del cerebro, lo que hace particularmente beneficioso la estimulación temprana, y todo lo que ello conlleva, es decir durante este periodo se sientan las bases de vinculación de los niños y niñas con los procesos de enseñanza y aprendizajes. Dicho de otra forma, la falta de estimulación o la estimulación no apropiada, no solo impide la proliferación de conexiones nerviosas, sino que hace que su número decrezca progresivamente (ELPI<sup>11</sup>, 2010).

Lo anterior, sería determinante cuando hablamos de trayectoria escolar posterior, donde la escuela ocupa un lugar relevante, sobre todo para aquellas familias que se encuentran alejadas de una cultura escolar y viven bajo la línea de la pobreza, donde la escuela debería ser el espacio que les brinde una buena calidad de estimulación escolar, para compensar la desventaja con aquellos estudiantes que cuentan con un capital cultural<sup>12</sup> y escolar familiar favorecido: *La educación parvularia hace una diferencia crítica a lo largo de la vida para los niños/as de nivel socioeconómico bajo. La pobreza en la niñez deja consecuencias para el desarrollo cognitivo y los posteriores logros educacionales. La*

---

<sup>11</sup> En Chile la Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia; ELPI, tiene como objetivo incrementar la información disponible y avanzar en la conformación de datos que permitan realizar un seguimiento de la primera infancia y permitir la evaluación de las políticas públicas y educativas en este ámbito en Chile.

<sup>12</sup> De acuerdo al Informe Final (2009), el desarrollo de la infancia, en las familias que padecen una situación vulnerable en términos socioeconómicos, se caracteriza por ser frágil y precario con respecto al aprendizaje social y cultural, ya que sus posibilidades de acceso, en los diversos ámbitos, se ven limitadas por los escasos recursos y oportunidades que posee su entorno. En ese sentido, el contexto social del niño/a constituye una dimensión esencial tanto en su configuración cognitiva de la realidad como en la estructuración social objetiva de su futuro. Por ello, es indispensable que las políticas en materia social consideren el desarrollo infantil al interior de los hogares, ya que parte importante de las consecuencias del contexto de vulnerabilidad determinarán el crecimiento futuro de los/as niños/as.

*calidad de la experiencia preescolar perdura hasta la educación básica, y aún más allá* (Pacheco et al., 2005:7).

Múltiples evidencias científicas, procedentes desde la fisiología, nutrición, psicología, entre otros campos de las ciencias relacionadas con el desarrollo humano, indican que los primeros años son cruciales para la formación y desarrollo de la inteligencia, personalidad y conducta social. Asimismo las investigaciones demuestran que a largo plazo existen efectos asociados con los programas de Educación Preescolar, lo que hace altamente rentable la inversión, beneficiando a las familias y a los niños/as con estos programas (Károly, 1996, Young, 2002, en Myers, 2006).

En síntesis; los primeros años de la infancia constituyen un período clave para el desarrollo de los seres humanos. Es el momento en que niños y niñas evolucionan rápidamente, gracias a la interacción con sus familias y con las personas de su entorno. Sin embargo, la ausencia o una escasa estimulación temprana y apropiada, la que por lo general se asocia a situaciones de desnutrición, pobreza, marginación y otros factores de desventaja, puede producir importantes alteraciones en el desarrollo de los niños y niñas, lo que puede desembocar en el aprendizaje escolar y en su futuro académico. Es por este motivo que la Educación Preescolar es una etapa clave para poder compensar tempranamente estas brechas, que traen consecuencias para algunos niños y niñas, como producto de vivir en ambientes de pobreza, espacios marginales, por alguna discapacidad, o por pertenecer a otra etnia o cultura, características que en muchas ocasiones no son consideradas dentro de la cultura escolar. Una gran parte de las problemáticas condicionadas a los aprendizajes, que presentan los estudiantes en educación básica, pudieron ser evitadas o reducidas con una Educación Preescolar de calidad (MINEDUC, 2004).

Las evidencias empíricas demuestran que el desarrollo temprano responde a un conjunto de variables, que van desde la adquisición de habilidades y aprendizajes, hasta la creación de políticas públicas destinadas al tramo, y su consiguiente efecto/beneficio: no solo los estudios en psicología y neurociencias recalcan la importancia de proveer estímulos apropiados durante la primera etapa de la infancia, también la investigación económica en

los últimos años ha estudiado este fenómeno como una herramienta de política pública que ayuda a mejorar una serie de indicadores de bienestar social, por ejemplo tasas de criminalidad, índices de equidad, deserción escolar, ocupaciones laborales futuras, entre otras. En el año 1962 se implementó en Estados Unidos un estudio empírico sobre los beneficios de cursar programas de Educación Preescolar.

El proyecto High/Scope Perry Preschool, se diseñó para responder una sencilla pregunta: ¿Puede un programa educativo para la infancia, para niños de edades entre tres y cuatro años, afectar significativamente los logros escolares y el desempeño en la vida posterior? (Weikart, 1996). Este estudio no es reciente, sin embargo su relevancia sigue siendo actual, dado que a la fecha no han existido investigaciones de tipo longitudinal que puedan demostrar tales hallazgos. A continuación veremos algunos índices de impacto que arrojó el estudio.

El proyecto High/Scope Perry Preschool es único en cuanto a su carácter longitudinal, el que va desde sus inicios: 1962, hasta el año 1993. El seguimiento incluye a los 123 participantes. A la edad de 27 años, se entrevistó al 95% de los participantes del estudio original, obteniendo información adicional de sus colegios, servicios sociales y registros policiales. Del estudio se pueden desprender las siguientes categorías (Weikart, 1996):

Responsabilidad social: A la edad de 27 años, los miembros del programa que habían sido arrestados 5 o más veces eran solo la quinta parte de los miembros del grupo que no había participado en el programa (7% versus 35%), y los con arresto por tráfico de drogas representaban solo un 1/3 (7% versus 25%).

Ganancias y beneficios económicos: A la edad de 27 años, los miembros del grupo que participaron del programa que ganaban \$ 2.000 US o más, representaba el cuádruple de lo que ganaban los que no participaron en el programa (29% versus 7%). Los miembros del grupo del programa que poseían vivienda propia representaban el triple de aquellos que no participaron en el programa (36% versus 13%). Los miembros del grupo del programa que recibían asistencia social por parte del Estado representaban solo los 3/4 de aquellos que no participaron en el programa (59% versus 80%).

Rendimiento educacional: Los miembros del grupo del programa graduados de un establecimiento de educación secundaria o superior representaban el 1/3 más que aquellos que no participaron del programa (71% versus 54%).

Beneficios de inversión: Un análisis de costo-beneficio se llevó a cabo estimando el valor monetario del programa y sus efectos, en dólares constantes de 1992, descontado un 3% anual. Dividiendo los \$ 88,433 US en beneficios por \$ 12,356 US en costo, ambos por participante, da como resultado una relación costo-beneficio de \$ 7.16 US de retorno al gasto público por cada dólar invertido en el Programa Preescolar Perry High/Scope. Reconociendo que el programa fue una inversión económica exitosa, mejor que la mayoría otros usos públicos y privados, de los recursos sociales destinados.

El estudio High/Scope y otros similares sugieren que los programas para la infancia temprana tienen beneficios significativos y duraderos dados los siguientes reportes:

- Potencian a los niños, ya que les permite iniciar y llevar a cabo sus propias actividades de aprendizaje y tomar decisiones de manera independiente.

- Potencian a los padres, involucrándolos en relaciones continuas, y participativas con los profesores, para apoyar el desarrollo de los estudiantes. Potencian a los profesores, entregándoles entrenamiento sistemático en servicio, supervisión curricular de apoyo, y herramientas de observación para evaluar el desarrollo de los estudiantes.

Siguiendo a Blanco (2012), la Educación Preescolar es beneficiosa, además, si consideramos las siguientes dimensiones:

- Es determinante para el desarrollo de las personas y de las sociedades: Una atención y educación de calidad en los primeros años permite establecer bases sólidas para el desarrollo y aprendizaje a lo largo de la vida. Existe una serie de ventanas de oportunidades para el aprendizaje que solo se abren de par en par en los primeros años del desarrollo humano, por lo que es fundamental que todos los niños y niñas comiencen la vida en igualdad de condiciones y oportunidades. Las evidencias de la investigación en psicología, nutrición y neurociencias, indican que los primeros años de vida son críticos en la formación de la inteligencia, la personalidad y las conductas sociales. En estos años tienen

lugar grandes conquistas del ser humano, y el desarrollo neuronal, así como la plasticidad del cerebro. La experiencia temprana determina las conexiones neurológicas y biológicas del cerebro que afectan el bienestar durante el transcurso de la vida, impactando en la salud, el aprendizaje y el comportamiento de los seres humanos (Melhuish, 2008).

-Favorece los logros de aprendizaje y el desarrollo educativo posterior: Diferentes estudios han demostrado que los niños y niñas que participan en programas de Educación Preescolar tienen mejores logros de aprendizaje en la educación primaria, demostrando que los niveles de repetición y deserción de los cursos escolares es menor que aquellos que no tienen la oportunidad de acceder a ellos. El *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo sobre aprendizajes en lenguaje, matemáticas, ciencias y factores asociados* (OREALC/UNESCO, 2008), demuestra que existe cierta correlación entre los años que los niños asisten a una institución preescolar y los logros cognitivos que alcanzan en lenguaje y matemáticas en tercero y sexto grado de la educación primaria. Estudios realizados en el Reino Unido (Melhuish, 2008) también evidenciaron que el impacto en los resultados de aprendizaje es mayor cuanto más años asisten los niños a programas de atención y Educación Preescolar y cuanto mayor es su calidad.

En una investigación realizada en Chile, que comparó los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)<sup>13</sup> de 8° básico, se encontró una asociación estadísticamente significativa entre los logros de aprendizaje alcanzados en Castellano (Español) y Matemática y la asistencia o no a un centro de Educación Preescolar (Mella & Reveco, 2000).

No obstante las evidencias señaladas, es posible constatar que los niños y niñas que tienen menores niveles de aprendizaje en la educación primaria provienen de las familias más pobres, en situación de vulnerabilidad, o viven en zonas rurales, y son a su vez los que tienen menor opción de acceder a programas de Educación Preescolar, porque la cobertura

---

<sup>13</sup> Más adelante se hará una descripción más detallada de este instrumento de evaluación de la educación chilena.

se concentra en mayor medida en los estratos socioeconómicos medios, altos y en la zona urbana.

-Es un poderoso mecanismo para reducir las desigualdades: Pese al importante incremento de la Educación Preescolar en las últimas décadas, existen brechas importantes, en especial en los menores de 3 años y de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, de tal manera que los niños y niñas que más se podrían beneficiar de una educación temprana son quienes menos acceden a ella. Los impactos de una atención y educación temprana son aún mayores en el caso de los niños y niñas que, por diferentes causas, viven en situación de vulnerabilidad y en zonas rurales. Dada la gran influencia del nivel socioeconómico en los resultados de aprendizaje, es un imperativo ético asegurar la igualdad de oportunidades a una educación de calidad en los primeros años para contribuir a una mayor igualdad y equidad social. Autores como Tedesco (2004) y Carnoy (2005) señalan que las políticas de equidad que se están desarrollando en América Latina no están teniendo éxito en lograr mejores resultados de aprendizaje, porque los niños y niñas llegan a la escuela en condiciones desiguales. Estos autores son categóricos al afirmar que tan solo una Educación Preescolar de calidad tiene un impacto importante en los resultados de aprendizaje y en la superación de las desigualdades.

En el caso de las familias más pobres la educación de la primera infancia constituye un subsidio directo, ya que posibilita el acceso de las madres al mundo laboral generando ingresos que se gastan en gran parte en los hogares, lo que repercute en una mejor calidad de vida de sus hijos (OREALC/UNESCO, 2004).

-Tiene un alto retorno económico y social: Varios premios Nobel de economía (Fogel, Amartya Sen, Heckman) han enfatizado la importancia de invertir en la primera infancia por sus beneficios para el desarrollo de los niños y niñas, la calidad de vida de la población adulta, el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible. En la medida en que se considere el gran poder preventivo de la Educación Preescolar en problemas como la violencia, la drogadicción y la delincuencia, sus beneficios pueden traducirse no solo en términos sociales, sino también económicos (Blanco, 2012).

Diferentes estudios han mostrado de forma contundente que el retorno de la inversión en la primera infancia es mayor que el de otros niveles educativos. En el estudio realizado por Heckman (2000) se constató que el retorno de la inversión en Educación Preescolar es mayor que el de la educación básica y post obligatoria. Una educación de calidad en los primeros años también reduce los costos asociados a la deserción y repetición. El costo de la repetición en educación primaria en América Latina y el Caribe asciende a unos siete mil quinientos millones de dólares anuales (OREALC/UNESCO, 2007). Los recursos que se destinan para costear la repetición bien podrían dedicarse a mejorar la calidad de la Educación Preescolar, por su efecto preventivo de las dificultades de aprendizaje.

A pesar de las evidencias sobre los grandes beneficios de una atención y Educación Preescolar de calidad, ésta no es una prioridad en los países más preocupados de la universalización de la educación básica, por ejemplo. El porcentaje dedicado a estos programas solo representa un 14% respecto de la inversión en primaria (UNESCO, 2007), pese a su alto retorno económico y social. Sin desmerecer la importancia de los recursos, el compromiso de los poderes públicos sería clave y determinante.

### **1.3. Concepto de calidad en Educación Preescolar**

El concepto de calidad, previo a la década de los ochenta, se encontraba ausente como parte del discurso pedagógico. Los grandes maestros de la Pedagogía Moderna como lo fueron: Comenius, Froebel, Pestalozzi, Freire, entre otros, jamás utilizaron la palabra calidad en sus postulados. Sus obras estaban dedicadas a caracterizar un tipo de pedagogía que permitiera a los niños y niñas, jóvenes y adultos aprender de una manera natural, usando el recurso lúdico como actor principal en los procesos de enseñanza y aprendizaje, con educadores con responsabilidad social, y preocupados de un desarrollo integral de los educandos (Reveco, 2012).

Al decir de Reveco (2012) el concepto de calidad como tal, habría surgido ligado a nivel epistemológico al paradigma positivista, desde el cual para conocerse requeriría objetivar, homogenizar, estandarizar; características, criterios, normativas, tanto de niños y

niñas, como de los docentes, controlando variables, al confrontar hipótesis, para luego, generalizarlas, de tal modo que los resultados puedan aplicarse a la homogeneidad previamente definida. En lo concreto, el concepto de calidad surge ligado al mundo de la industria en la década de los años veinte del siglo pasado, aunque adquiere fuerza en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de reconstrucción de la economía japonesa. De igual manera la autora señala que fue Edgard Deming, en el año 1950, quien presentó a la industria nipona su modelo de calidad, de tal forma de hacer competitivos sus productos en el mercado internacional. A partir de esto, el tema de la calidad se difundió al mundo de la empresa, primero, y luego, a lo social. Este ingreso de la calidad a lo social, y a la educación en específico, ocurrido en las década de los años ochenta, se vio aparejado de diversos procesos económicos, sociales, y políticos que desafiaron a los contextos mundiales: masificación, desconcentración, descentralización, modernización. Aunado a lo anterior se pudo evidenciar un cierto decaimiento por parte del Estado, respecto de ciertas acciones y servicios a través de estos procesos, al incorporar elementos como la incertidumbre que éstos generarían, lo que llevó a controlar, fijando normativas o estándares, evaluando de esta forma los productos resultantes de los procesos. Es por ello que no fue casualidad que el concepto de calidad irrumpiera además asociado, sobre todo en el campo de la educación, al concepto de evaluación (Reveco, 2012).

Siguiendo a Blanco (2012), el concepto de calidad no es universal, ni estático, sino que es relativo, contextualizado y en constante movimiento. Asimismo la concepción que se tiene sobre qué es una educación de calidad está determinada por diferentes factores, como por ejemplo: tipo de sociedad que se quiere construir, tipo de persona que se quiere formar, en función de los diversos enfoques sobre el desarrollo humano y el aprendizaje, las diferentes tradiciones pedagógicas asociadas a sistemas educativos nacionales, o los fines que se atribuyen a la educación y las visiones sobre cómo alcanzarlos que posee cada comunidad educativa particular. La calidad, además, se asocia con frecuencia a criterios de eficacia y eficiencia, dando mayor importancia y énfasis a los resultados que a los procesos, y al logro de los mismos con el mínimo de recursos posible. Esto último lo podemos ver reflejado en los instrumentos de evaluación escolar, como por ejemplo la prueba ENLACE para el caso de México, SIMCE, para Chile, y la prueba internacional propuesta por la



OCDE: PISA<sup>14</sup>. En donde los resultados, para el caso de Chile y México, favorecen el ranking en cuanto a situar a las escuelas con mejores rendimiento, versus los de más bajo logro, lo que equivale a regular la demanda de las familias por acceder a los mejores establecimientos, además de fungir como un mecanismo de incentivo económico para los docentes, en función de los resultados de sus estudiantes, lo que estimula entonces la competencia entre escuelas, más que lograr una mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y por tanto de la calidad, al generar más bien procesos de contradicción en cuanto a qué están midiendo realmente estos instrumentos de evaluación de la educación.

Desde un enfoque de derechos la calidad de la Educación Preescolar, no se debería valorar solo desde los resultados, sino también por la calidad de los procesos educativos, de los insumos necesarios para alcanzarlos, además de la eficacia y eficiencia, como la relevancia, pertinencia, equidad, respeto de los Derechos Humanos, ambientes de aprendizaje seguro, participación de las familias entre otros factores asociados (UNESCO, 2005; OREALC/UNESCO, 2007; UNICEF/UNESCO, 2008).

Una educación de calidad es aquella que debería promover el desarrollo integral de las personas y el respeto de sus derechos, dando respuesta a las exigencias sociales, tanto a nivel mundial como local, las que van cambiando como consecuencia de los avances sociales, científicos y tecnológicos (Blanco, 2012).

Desde la perspectiva de la UNESCO (1996) será necesario promover aprendizajes relacionados con el aprender a ser, a conocer, a hacer y a vivir juntos. En los niños y niñas que cursan programas de Educación Preescolar, es de suma importancia el desarrollo socioemocional y el equilibrio entre las dimensiones de educación y cuidado. La calidad también implicaría que la educación fuese pertinente para todas las personas y no solo para los grupos dominantes, es decir, debería considerarse la diversidad de necesidades, expectativas y aspiraciones de todos los grupos sociales y culturas que participan de la educación, así como características de cada niño y niña en cuanto a sus capacidades, ritmos e intereses, de manera que todos puedan desarrollarse de manera adecuada, aprender y

---

<sup>14</sup> Más adelante se dará una descripción más precisa para cada instrumento de evaluación educativa.

construirse como sujetos con su propia identidad, y en igualdad de condiciones y oportunidades. Muchas de las dificultades asociadas al aprendizaje se deben precisamente a la falta de una educación que atienda a la diversidad (Blanco, 2012).

Otro elemento relevante y pertinente (Blanco, 2012), sería el factor asociado a la equidad, dimensión primordial para valorar la calidad de Educación Preescolar. La equidad significaría que todos los niños y niñas tuviesen la opción de acceder a una educación de calidad, proporcionando de esta manera la ayuda y apoyo suficiente que necesita cada niño y niña, a fin de estar en igualdad de condiciones, para aprovechar al máximo las oportunidades educativas, desarrollando las competencias necesarias para ampliar la libertad para optar y tomar decisiones, de forma tal que la educación no reproduzca, ni menos sea productora de desigualdades de origen social, ni condicione sus opciones a futuro en función de esto.

La calidad sería un elemento clave para la equidad de las naciones; proveer las mejores condiciones para la vida de todos los niños y niñas se ha descrito como un factor igualador de oportunidades para su futuro. Por lo tanto, el logro de una sociedad equitativa implicaría mejorar el acceso y la calidad en la Educación Preescolar (Cortázar y Morales, 2012).

Britto, Yoshikawa y Boller (En Cortázar y Morales, 2012), señalan que un sistema que garantice la calidad estaría compuesto de al menos tres niveles:

1. El nivel local: inmediatamente superior al ambiente donde ocurre la interacción educativa, es aquel que provee apoyo y capacitación directa a los programas locales que imparten Educación Preescolar. Este nivel es clave, ya que la ejecución y éxito de una política educativa se juega en la entrega de las prestaciones y servicios a las familias, niños y niñas. Esto implica que la “primera línea” de la política esté conformada por equipos de personas altamente competentes y capacitadas para realizar su trabajo.

2. El nivel sub-nacional o regional: Tiene diferentes características dependiendo de cada país. En general, es donde la macropolítica adquiere características más asociadas a los contextos locales, lo que implica la realización de adaptaciones, así como de la supervisión del nivel local más próximo.
3. El nivel nacional: Está representado por las instituciones con mandato en todo el país, las que usualmente están a cargo de impartir las políticas educativas, establecer los estándares y resguardar el cumplimiento de éstos.

Cortázar y Morales (2012), señalan que para que un sistema sea capaz de resguardar la calidad de la educación, cada nivel debería ser evaluado en función de diferentes indicadores diseñados de manera específica para cada tarea específica que realice. Evaluar la calidad de una política pública en Educación Preescolar y su implementación es tan importante como medir la calidad de los ambientes educativos de un centro de educación inicial. Esto daría cuenta de una mirada comprensiva de lo que un país debería hacer para mejorar la calidad de su Educación Preescolar.

La calidad del nivel no puede ser entendida solo a partir del análisis de lo que ocurre en la interacción educativa dentro de un aula. No obstante existen ciertos consensos a nivel mundial, sobre qué es importante considerar al momento de evaluar la calidad de la educación inicial, estos parámetros deberían ser culturalmente pertinentes, reflejando lo que cada país valora. En este análisis de la calidad, deberían considerarse también las características y funciones de la institucionalidad que rodea e influye en la interacción del niño y la niña con su entorno más cercano (Cortázar y Morales, 2012).

El estudio *¿Cuánto cuesta proveer educación parvularia de calidad en Chile?* (2013), sugiere que es posible identificar dimensiones que han sido asociadas con un desarrollo y aprendizaje positivo en los niños y niñas. Cuando se discute sobre calidad, por lo general se consideran tanto aspectos estructurales como de procesos. Cuanto mayor es el número de aspectos de calidad estructural y de proceso coexistan, mayor será la calidad total del programa. Se entenderán como aspectos estructurales los factores que componen la

estructura de un programa: el ambiente físico (infraestructura, materiales pedagógicos disponibles, entre otros); características de los docentes (formación, experiencia, condiciones laborales, entre otros), y la cantidad de estudiantes por educadores/as. Los aspectos de proceso reflejan la experiencia de los niños y niñas en el programa. Entre éstos están: los componentes y características del currículum; las estrategias de evaluación y planificación; las prácticas e interacciones pedagógicas, y el involucramiento de las familias.

Asimismo el Informe *Estudio Calidad Educación Parvularia* (2015) señala que deberían existir cinco dimensiones al momento de evaluar la calidad en los sistemas de Educación Preescolar. Si bien estas dimensiones se relacionan con las definiciones de calidad estructural y de proceso antes mencionadas, aparecen ciertos factores nuevos que son necesarios de explorar:

1. Alineamiento entre las definiciones de calidad y los principios y valores de la comunidad: Esta dimensión hace alusión a lo importante que es considerar la realidad local en la definición de calidad, y por tanto incorporar las opiniones de la comunidad en la toma de decisiones.
2. Niveles de Recursos: Esta dimensión hace relación con la evaluación de los recursos de los programas. Es importante considerar este nivel para establecer las expectativas de calidad y/o para analizar la necesidad de aumentar o redistribuir recursos. Sobre todo considerando las características de cada centro, en cuanto a la distribución de los recursos.
3. Características físicas del espacio que permitan satisfacer las necesidades de los niños y niñas y que minimicen los riesgos.
4. Liderazgo y gestión: Esta dimensión hace relación al compromiso de los directivos, las estrategias que desarrolla para la retención de las educadoras y los educadores iniciales, el cómo motiva el trabajo con las familias, entre otras variables.

5. Interacciones: Esta dimensión apunta a que es fundamental para el análisis de la calidad de un programa, evaluar las interacciones de los adultos con los niños y niñas, entre los niños y niñas, entre los adultos del programa y con las familias.

En Chile, en el año 2011 (MINEDUC<sup>15</sup>), se crea la Ley 20.529 de Aseguramiento de la calidad. Este sistema tiene como objetivo: Propender el aseguramiento de la equidad, entendida como aquella en donde todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad. De acuerdo a esta ley todos los programas de educación que cuentan con un reconocimiento oficial pasarán a ser evaluados y fiscalizados por esta entidad. Estos dos procesos serán posibles gracias a la creación de dos instituciones: la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

En tanto el objetivo establecido para la Agencia de la Calidad será la de evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda a mejorar la calidad y equidad de las oportunidades educativas, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas. Dentro de sus funciones se pueden contar:

- Evaluar los logros de aprendizaje de los estudiantes y otros indicadores de calidad.
- Realizar evaluaciones de desempeño.
- Hacer ranking de los establecimientos educativos (no aplicable a la Educación Preescolar).
- Validar mecanismos de evaluación personal.
- Socializar información respecto a la calidad de los programas.

La Superintendencia de Educación, en tanto cumplirá funciones de fiscalizar que los programas con reconocimiento oficial se ajusten a la legislación y reglamentos que dicte la Superintendencia (normativa educacional) y sancionar en los casos que sea necesario. También recibirá y atenderá las denuncias y cargos. Dentro de este sistema, el Ministerio de Educación de Chile será el responsable de “fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades propendiendo a asegurar la calidad, la equidad del sistema

---

<sup>15</sup> Ministerio de Educación de Chile.

educativo” (MINEDUC, 2011). Para el caso de México, la entidad que cumpliría funciones similares sería el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE<sup>16</sup>), sin embargo este organismo estaría más ligado al ámbito de la evaluación, que a la supervisión de la calidad de la educación.

#### **1.4. Rentabilidad económica de la Educación Preescolar**

En las últimas décadas se ha presenciado una creciente preocupación en Latinoamérica por la Educación Preescolar, dando énfasis a la cobertura del nivel (matrícula), no así a su calidad, evidenciando la relevancia de la misma en los procesos de aprendizaje de los seres humanos, así como en el desarrollo de los países. Por ejemplo en América Latina y el Caribe, si bien el tema de la matrícula ha considerado importantes progresos en términos de aumento de cobertura, especialmente gracias al apoyo de diversas agencias internacionales como OEA, UNICEF, UNESCO, entre otras, y a las propias políticas de cada país; sin embargo sigue siendo una tarea pendiente, que urge atender en la recientes reformas educativas que tienen lugar tanto en Chile como en México.

En el estudio *Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas*; Tokman (2010) indica que la tendencia ha sido privilegiar el aumento de la cobertura de la Educación Preescolar, por sobre la calidad de la misma, al demostrar que la política educativa ha puesto el énfasis en la cantidad, producto de la escasez de información y datos al respecto, además de la falta de una institucionalidad coordinada, que sirva para separar los roles funcionales. El mismo estudio indica que a partir del año 2005, la agenda política chilena, se ha traducido en varios compromisos, relacionados directamente con la Educación Preescolar, al respecto podemos mencionar los siguientes: el gasto público en cuanto a servicios para preescolares aumentó de un 0.3% del PIB<sup>17</sup> en 2005 a 0.5% en 2009; la Educación Preescolar pública ha pasado de cubrir el 3 % y 17 % de la población

---

<sup>16</sup> El INEE es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y fue creado en el año 2002, por el entonces presidente de México Vicente Fox Quesada.

<sup>17</sup> Producto Interno Bruto. Es el valor económico de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período de tiempo determinado, es además un indicador representativo que ayuda a medir el crecimiento o no de la producción de bienes y servicios de las economías de cada país, con énfasis en la competitividad de sus empresas.

entre 0 y 2 años y 2 y 4 años, respectivamente, en 2006, para alcanzar al 12% y 22% en el año 2009; la cobertura en prekínder<sup>18</sup> aumentó de 33% a 46% y de 76% a 78% en kínder<sup>19</sup> entre los años 2005 y 2008. No es menor reconocer estos avances en cuanto a cobertura, sin embargo aspectos cruciales, como lo son la calidad y equidad han sido descuidados. Al respecto Adlerstein (2012), agrega que el problema de la cobertura se visualiza en la focalización, esto quiere decir que existe cierta distorsión de oferta por tramo, por ejemplo en el tramo comprendido entre los 4 y 6 años (ELPI, 2009), la demanda es alta, y la oferta es baja, existiendo una sobre cobertura en el nivel que comprende desde los 6 meses de edad, hasta los 2 años (ELPI, 2009), al respecto según datos de CASEN<sup>20</sup> (2011) solo el 10% de los niños y niñas entre 1 y 2 años de edad asisten a algún centro educativo, mientras que en el tramo correspondiente a los 4 años la asistencia es de un 80%, además la calidad de los programas es dudosa y desigual.

En Chile y según la encuesta CASEN (2006), la cobertura en Educación Preescolar (tasa neta de asistencia en población de 0 a 5 años) es de 36,9% (Informe Final, 2009), en México en tanto, de acuerdo al INEE el nivel nacional de matrícula, niños y niñas inscritos en el sistema escolar, entre los 3 y 5 años es del 65%. No obstante por entidad federativa las cifras son muy diversas; mientras en Tabasco ocho de cada diez con esas edades se presume asisten a la escuela, en Baja California solamente cinco de cada diez lo hacen. De acuerdo con estas cifras resulta evidente que este nivel educativo requiere especial atención, pues es el nivel de cobertura más bajo de todo el sistema educativo mexicano, lo mismo sucede en el escenario chileno. Entonces habría que preguntarse, si habiendo tanta oferta educativa, por qué los padres de familia no envían a sus hijos a los centros de educación inicial de carácter público.

---

<sup>18</sup> Primer nivel de transición de la Educación Parvularia en Chile.

<sup>19</sup> Segundo nivel de transición de la Educación Parvularia en Chile.

<sup>20</sup> La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) del Ministerio de Desarrollo Social de Chile es una encuesta a hogares, de carácter multipropósito, es decir, que abarca diversos temas como educación, trabajo, ingresos, salud, entre otros; además es una encuesta transversal, por lo tanto, incluye a todo el espectro de la población de Chile.

Resultados de rigurosas evaluaciones en distintas partes del mundo, han demostrado que los programas de Educación Preescolar de calidad tienen efectos sobresalientes en el desarrollo inmediato y futuro de las personas (Anderson et al.,2010), sobre todo que los aprendizajes que tienen lugar en la primera infancia son trascendentales para los seres humanos; *La literatura empírica internacional demuestra que la educación preescolar reporta importantes beneficios para los niños/as, especialmente los que pertenecen a familias de nivel socioeconómico bajo, así como también para sus madres y la sociedad en su conjunto* (Pacheco et al., 2005:5). El estudio *Nueva evidencia sobre el impacto de la Educación Parvularia* (2014) agrega que la evidencia indica que desde los 2 a 3 años de edad el impacto de la asistencia a centros de Educación Preescolar a nivel internacional es positivo, especialmente en los menores que provienen de familias más pobres, donde la Educación Preescolar permite disminuir las brechas con aquellos que provienen de contextos más favorables; sin embargo, es fundamental señalar que este impacto positivo general se da solo en los casos en que la Educación Preescolar sea de calidad.

De manera creciente en el mundo, el Cuidado y Educación en la Primera Infancia (CEPI) se ha transformado en un tema de gran relevancia, pues hay un progresivo convencimiento de que los servicios de CEPI de alta calidad pueden ser un factor crítico en el crecimiento de los países, porque el desarrollo integral de los niños y niñas repercute directamente en el progreso de capital humano.

De acuerdo a los estudios longitudinales que han evaluado la rentabilidad social de programas educativos de calidad en la primera infancia, indican que cada peso que se invierte en Educación Preescolar, puede multiplicarse hasta ocho veces en el futuro productivo de cada estudiante, en su propio desarrollo y en el de la sociedad. Esta evidencia ha determinado que la Educación Preescolar haya adquirido de forma paulatina mayor legitimidad y reconocimiento en el sistema educativo (ELPI, 2010).

Como se mencionó con anterioridad, en la última década se han desarrollado importantes avances en materia de expansión de cobertura y de los distintos factores involucrados en la calidad educativa. Sin embargo, los avances son insuficientes y se requiere de una reforma que enfrente los desafíos desde una perspectiva integral, eficiente y más equitativa. En este sentido, la experiencia internacional y nacional es contundente al



señalar que al momento de diseñar y desarrollar políticas y programas relacionados con niños y niñas que se encuentran cursando Educación Preescolar, se deben atender desde un conjunto de factores interrelacionados para cumplir con requisitos fundamentales para responder a una educación de calidad e igualadora de oportunidades. Factores que podemos apreciar en el marco problemático que sustenta esta investigación: matrícula, financiamiento, calidad, perfil docente, programas de estudios, entre otros. Tomando en cuenta los avances realizados a nivel de cobertura, éstos no han sido suficientes, en tanto los niveles alcanzados todavía se encuentran lejos de lo registrado en países desarrollados.

Chile y México se ubican significativamente por debajo del promedio de las naciones de la OECD, y entre países de ingresos medio alto y medio bajo. El panorama es más complejo y desolador de analizar cuando no hay claridad sobre si la estrategia hacia el aumento de la cobertura en todos los niveles es la que debiéramos seguir. Esto significa que el análisis focalizado hacia la cobertura en Educación Preescolar ha sido mal diseñado, demostrando que tal vez la salida a una mejoría del nivel, no sea la universalización del acceso. Por ejemplo, en países desarrollados con altos niveles de competitividad internacional y desempeño destacado en pruebas de conocimiento, como Suiza y Corea, se ubican en niveles de cobertura inferiores al promedio OECD. Reflejando en estos casos que la cobertura no universal es consecuencia probable de una planificación estratégica bien pensada y no el resultado de una falta de recursos o mala implementación de una estrategia, cuyo objetivo sea la universalización (Tokman, 2010).

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Informe Final, 2009), planteó la relevancia de la Educación Preescolar, ampliando su comienzo desde el nacimiento, considerándola como un proceso continuo, que se prolonga a lo largo de toda la vida de los individuos. Por eso, extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, en especial para los niños y niñas de sectores más vulnerables, se ha transformado en un tema de gran importancia y constituye uno de los seis objetivos prioritarios a cubrir antes del año 2015, según el Marco de Acción de Dakar de Educación para Todos.

En este sentido, y como ya hemos revisado, diversos estudios han demostrado que la experiencia de Educación Preescolar tiene efectos significativamente positivos en el rendimiento académico posterior, en las oportunidades de empleo y en una mayor

productividad, lo que puede contribuir de manera eficaz a compensar las situaciones de desventaja, reducir las desigualdades socioeconómicas y mejorar las condiciones de competitividad y de recursos para el desarrollo de los países, sobre todo en aquellos como México y Chile. Ejemplo claro de lo anterior es que los países que invierten más en Educación Preescolar, poseen niveles sociales de equidad mayores, y por consiguiente la desigualdad, en cuanto a ingreso es mínima.

En un análisis costo-beneficio se señala que la inversión durante los primeros años de vida tiene un mayor retorno económico que intervenir en etapas de mayor adultez (Carneiro y Heckman, 2003). En particular, se señala que existe un efecto multiplicador asociado a mejoras en la productividad de una población tempranamente más estimulada, y con un sistema de Educación Preescolar de calidad e igualador de oportunidades. Dicho efecto es incluso más fuerte en los niños y niñas con más desventajas (Heckman y Masterov, 2007). Los beneficios de corto y mediano plazo que generan las intervenciones durante la primera infancia fácilmente pueden compensar entre 40% y 60% de los costos de programas implementados a gran escala, esto podría suponer beneficios pequeños de largo plazo, que aunque sean insuficientes pueden pagar la inversión realizada (Currie, 2001). En efecto *el Estado tiene un papel que desempeñar en el desarrollo desde la primera infancia y, a juzgar por la evidencia empírica disponible, este rol es altamente rentable. La forma que debe adoptar no está predeterminada y el modelo a seguir depende de la institucionalidad e idiosincrasia local* (Tokman, 2010:3).

Es más, la naturaleza que existe en el proceso de formación de habilidades cognitivas y no cognitivas podría llevar a que, de no ser intervenidos de manera temprana los niños y niñas más vulnerables, el costo de invertir en ellos a una edad adulta sea tan alto que se transforme en prohibitivo (Heckman, 2006; Cunha y Heckman, 2007 y Behrman et al., 2006). Incluso, la intervención temprana, en particular aquella que fomenta el desarrollo de las habilidades cognitivas, tiene importantes efectos en el crecimiento económico de países como Chile y México (UNICEF, 2004).

### **1.5. Factores de desigualdad que afectan a la Educación Preescolar en Latinoamérica**

Chile y México son dos países que poseen en su historia cultural y social rasgos comunes, además durante los últimos años se han estrechado los vínculos de cooperación entre ambas naciones. En México, en el año 2004 y luego en el 2011, se realizaron reformas al programa de Educación Preescolar. En tanto en Chile, el año 2013 se presentó un proyecto de ley, bajo el gobierno de Sebastián Piñera (2010/2014), el cual solicita la obligatoriedad de la Educación Parvularia; de acuerdo al proyecto de ley boletín N° 9.365-04 del Estado de Chile (2014), es deber del Estado dar especial protección al derecho a la educación, y en específico le es obligatorio promover la Educación Preescolar. Para lo anterior la ley fundamentalmente contempló el deber del Estado de financiar un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica. Proyecto que se implementará durante el gobierno de Michelle Bachelet (2014/2018) a partir del año 2016, durante la reforma educativa que comenzó a tomar forma en el año 2015.

Los avances en cobertura (matrícula de acceso) han venido de la mano de mejoras en equidad. Sin embargo, las inequidades en acceso aún persisten (Tokman, 2010). México, presenta altos índices de desigualdad educativa, al igual que Chile. De acuerdo al Informe Final (2009) la desigualdad tanto en Chile como en México, afectaría directamente el ámbito escolar de los estudiantes. Existen estudios que señalan que más de un quinto de los niños y niñas tienen exceso de peso, cifra que se incrementa en la subpoblación de hogares pobres. Por otra parte, entre un 16% y un 25% de los menores de dos años de edad presentan un déficit en su desarrollo psicomotor, aumentando a 35% en zonas pobres o rurales. Por último, se detectó que más del 50% de los niños y niñas tienen atraso en el desarrollo del lenguaje, lo que condiciona su rendimiento escolar posterior (Informe Final, 2009).

Específicamente en Chile, pese a que en los últimos 18 años, ha disminuido de forma considerable la pobreza, se mantiene una desigualdad estructural que acompaña a un importante grupo de chilenos y chilenas desde la cuna hasta la vejez. En términos prácticos,

esta desigualdad se traduce en las siguientes cifras: en Chile, para el año 2006, el decil con ingresos económicos más altos acapara el 39% del ingreso autónomo del país, mientras que el decil más bajo tan solo un 1,2% (CASEN, 2007), cifras que posicionan a Chile dentro de los 15 países más desiguales del mundo, haciendo que la inequidad constituya uno de los problemas más graves del país en cuanto a su vía de ser una nación desarrollada; un país que no considera a la educación como parte fundamental dentro de sus prioridades políticas, no puede ser considerado un país desarrollado.

Para el caso de la desigualdad de la Educación Preescolar en Chile, para los niños y niñas de 0 a 5 años de edad, el acceso de todos los segmentos económicos es limitado, esto se debe a que este tramo etario incluye niños y niñas que de forma tradicional son criados en sus familias u otros agentes, salvo que sus madres se incorporen al mercado laboral (0 a 3 años), y un tramo etario en que las familias se encuentran más dispuestas a enviarlos al sistema escolar por razones educativas referidas a los niños y niñas (4 y 5 años). Con todo, el indicador es revelador de ambas situaciones de desigualdad: oportunidades laborales de las mujeres y oportunidades de aprendizaje de los niños y niñas. Donde aparece la variable de género y de pobreza, porque las mujeres de las clases sociales más pobres no ingresan al ámbito laboral, o realizan trabajos informales, y por lo general algún familiar u otro agente no escolar se encuentra al cuidado de sus hijos en edad preescolar. En tanto el grupo de más altos ingresos se diferencia claramente del resto, llegando a duplicar su nivel de acceso respecto al más pobre: mientras la mitad de los niños y niñas del quintil<sup>21</sup> V asisten a Educación Preescolar, solo un cuarto de los pertenecientes al quintil I lo hacen (Bellei, García-Huidobro, 2003).

Desde un análisis político, los países no desarrollados, como por ejemplo Chile y México, presentan altos índices de inequidad, donde la brecha en cuanto al capital sociocultural y económico de las familias, se presenta como una problemática constante, para obtener así buenos resultados escolares, y con ello superar la vara de la pobreza. Esta brecha comienza desde el nacimiento, y se acrecienta ante las escasas oportunidades

---

<sup>21</sup> El quintil es una medida para caracterizar el ingreso económico de una población humana determinada, siendo el quintil 1 el más bajo, y el 5 el más alto.

escolares de calidad que reciben los niños y niñas a lo largo de su trayectoria académica. Por tanto es aquí donde el Estado, enfocado hacia la implementación de políticas, en este caso educativas, debe asumir un rol en función de compensar esta variable cuando existe un mayor déficit de origen socio familiar.

Al decir de Brunner y Elacqua (2007) existen factores que inciden directamente en que la educación sea efectiva, y logre niveles de equidad mayores. Podemos señalar que el capital cultural, la comunidad, y la efectividad de la escuela, serían factores determinantes en lograr una educación positiva. En ese sentido los autores agregan que en los sectores más pobres la efectividad de la escuela juega un rol preponderante, dado que cuando la familia no es impulsora, por variadas razones, de una mejora en la situación escolar de los estudiantes, es la escuela la que debe sobrellevar esa función. Es decir, la escuela es protagonista en cuanto al rendimiento de sus estudiantes, sobre todo en contextos de bajos recursos.

Los autores señalan que esto se explica con mayor frecuencia en los países en vías de desarrollo, como por ejemplo Chile y México, países con un alto grado de desigualdad. En las sociedades más desarrolladas el ingreso de las familias es más homogéneo, por lo tanto el gasto destinado a educación es más parejo, en tanto las naciones en vías de desarrollo es la escuela la que está llamada a compensar las diferencias de origen socioeconómico y familiar. Por lo tanto, por muy pequeños que sean los cambios que realice la escuela, la efectividad es superior a nivel proyectivo en el desempeño académico de los estudiantes. Los padres de familia se esfuerzan por entregar a sus hijos un mejor cuidado y estímulo, sin embargo serán sus capacidades culturales, sociales y su situación socioeconómicas las que determinarán a qué tipo de educación podrán optar, en este caso a qué tipo de Educación Preescolar podrán acceder, obviamente observado las posibilidades que tienen a su alcance, en función de sus ingresos (Tokman, 2010).

La decisión de las familias, al momento de escoger el centro a donde enviarán a sus hijos atraviesa diversas variables, que además del costo, pasa por elementos como por ejemplo edad del niño o niña, centros que imparten educación adecuada al nivel, cercanía, institucionalidad; público o privado, información que se tiene referente al centro. Puede ocurrir, que la decisión sea poco acertada, y *dada la complejidad de estas decisiones, es*

*factible que los padres equivoquen su análisis y no entreguen a su hijo la mejor alternativa disponible para ellos. Así, tanto el tema de la disponibilidad como el de la complejidad de la decisión llaman a la intervención del Estado (Tokman, 2010:2).*

Sucede que muchas familias no tienen la posibilidad de decidir entre varias ofertas, su opción se ve limitada cuando pertenecen a los sectores más pobres, provocando un sesgo entre aquellas que sí pueden optar a una mejor oferta dadas sus posibilidades económicas. El problema aparece cuando la oferta pública se presenta como una última opción, cuando no alcanza para optar por el sector privado, instalado como un factor de mayor logro, en cuanto a cuidado y desarrollo académico. Existe consenso en la rentabilidad futura de una buena Educación Preescolar, lo que provocaría que ante los escasos recursos familiares llevaría a los padres más preocupados a *sub invertir en la educación temprana de sus niños. Si los padres pudieran pedir prestado con cargo a sus mayores ingresos y los de su hijo, los recursos disponibles aumentarían y la decisión de inversión en educación parvularia cambiaría (Tokman, 2010: 2).* Es así como el aporte del Estado a los niños y niñas de familias más pobres sería una respuesta *a la falla en el mercado de capitales que les impide financiar una inversión rentable (Tokman, 2010: 2).*

Pasa también que ante la falta de información sobre la calidad de los centros que imparten Educación Preescolar, la familias pueden no estar invirtiendo de una manera acertada, y es en este caso en donde el Estado debe oficiar con asesor de las familias, así como de supervisor de las diferentes ofertas, porque una educación de calidad es prometedora de cambios que van desde el lugar en donde naces y te desarrollas hasta cambios relevantes en el crecimiento y desarrollo de las sociedades: *Niños más productivos contribuyen a la recaudación tributaria, innovación, crecimiento, y equidad del país. Más aún, un sistema de educación inclusiva genera también avances en cohesión social y ciudadanía (Tokman, 2010: 3).* En donde el papel del Estado pasa por: *desempeñar en el desarrollo desde la primera infancia y, a juzgar por la evidencia empírica disponible, este rol es altamente rentable. La forma que debe adoptar no está predeterminada y el modelo a seguir depende de la institucionalidad e idiosincrasia local (Tokman, 2010:3).*

Ahora bien, si nos enfocamos al nivel inicial, México y Chile son dos países altamente desiguales, como mencionamos anteriormente, por sobre otras naciones de la región. La preocupación frente a la Educación Preescolar ha ido en aumento, sin embargo los índices y propuestas visualizan que la balanza se inclina hacia las variables de cobertura/matricula, por sobre la variable de calidad. Esta desigualdad se ha acrecentado, a pesar de que se ha aumentado la inversión en el sector educativo, la brecha por la desigualdad no se ha mermado, y por tanto no se han creado espacios para fortalecer las oportunidades y condiciones para todos los estudiantes, desde los niveles iniciales de educación.

Otro elemento que tiene incidencia directa con la Educación Preescolar, y el ingreso de los estudiantes a los tramos iniciales, es la inserción laboral de las mujeres. Chile y México poseen bajos índices de fuerza laboral femenina, y esto se acrecienta en los hogares de más bajos recursos, donde predominan los trabajos de carácter informal. Las tasas de actividad económica evidencian una brecha entre hombres y mujeres, donde México presenta un 48, 25% (INEGI<sup>22</sup>, 2014), de mujeres participando de alguna actividad económica, versus un 79,01% de hombres, en Chile podemos encontrar un porcentaje muy similar a México, con un 49,07% de mujeres, y un 71,56% de hombres respectivamente (CASEN, 2015), esto refleja de alguna manera que es la mujer la que por lo general se queda al cuidado de sus hijos en el hogar, y esto suele coincidir con las familias que se encuentran en situación de pobreza.

Si estas familias tuviesen acceso a una Educación Preescolar pública, de calidad, que les genere confianza, cercanía, podrían llevar a sus hijos, y de esta manera ingresar al ámbito económico, donde dos variables fundamentales se verían afectadas: por un lado, aumentar el ingreso económico del grupo familiar, y en segundo lugar ayudar en la formación académica inicial de sus hijos, sobre todo que en las más familias más pobres, el impacto de asistir a centros educativos desde la infancia puede trascender en la trayectoria educativo de esos niños y niñas.

Continuando con la idea anterior, a las mujeres madres, con bajos ingresos económicos, les cuesta mucho enviar a sus hijos a centros educativos iniciales, ya sea por la

---

<sup>22</sup> En México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

cercanía, horarios poco compatibles, entre otros factores. Cuando la mujer quiere trabajar, debe contar con recursos para costear el cuidado de sus hijos, en el caso de no tener algún familiar u otro agente que pueda realizar dicha práctica. Podemos suponer, además, que ante la baja percepción positiva, frente a la demanda de Educación Preescolar pública, y al no tener recursos para optar por el sector privado, la mujer se queda en casa al cuidado de sus hijos, manteniendo de esa manera la brecha económica del hogar.

De acuerdo a la encuesta CASEN (2007) Chile, en conjunto con México y Costa Rica, presentan la tasa más baja de inserción laboral femenina. Por ejemplo, solo un 36% de las mujeres en edad de trabajar lo hacen, por debajo del promedio latinoamericano, que resulta ser de un 45%. Un 50% de las mujeres que no trabajan pertenecen a los dos quintiles de más bajos ingresos, y solo el 24.8% de las mujeres pertenecientes al quintil más pobre trabajan, comparado con el 52.1% de las mujeres pertenecientes a los tramos de más altos ingresos. A las mujeres de los sectores más pobres les resulta más difícil trabajar, porque no tienen con quién dejar a sus hijos más pequeños. En tanto la cobertura de Educación Preescolar para las familias más ricas alcanza un 50%, en cambio para el tramo más pobre solo alcanza un 30%.

Si bien es cierto, existe el discurso convergente, en donde se hace énfasis en buscar una educación de calidad y con equidad, como eje central en las agendas sociales y políticas. El discurso político, no obstante, sí considera a la Educación Preescolar como un eje transcendental en el desarrollo de los niños, sin embargo eso no conlleva a que la educación inicial sea de calidad, o que las reformas implementadas respondan a las demandas reales de la población. Lo anterior se sustenta en los resultados de las pruebas estandarizadas aplicadas en la región<sup>23</sup>, a nivel local: SIMCE<sup>24</sup> (Chile) y ENLACE<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Ante la falta de instrumentos de medición de la calidad de la Educación Preescolar, se utiliza la prueba PISA, ya que de acuerdo a datos que aporta el mismo instrumento (2013), los resultados van en relación a los índices de equidad y calidad educativa de los países, además de las trayectorias académicas de los estudiantes participantes de la muestra.

<sup>24</sup> El SIMCE es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje de Chile, que fue fundado en el año 1988 con el objetivo de institucionalizar diversas iniciativas en el ámbito de la evaluación que venían desarrollándose en Chile desde los años sesenta.

<sup>25</sup> Desde el año 2006 México ha instrumentalizado un sistema de evaluación del logro educativo basado en un puntaje estandarizado que se mide a través de la *Evaluación Nacional de Logro*



(México), y la prueba internacional PISA <sup>26</sup>, instrumentos de evaluación que han demostrado la debilidad y la baja calidad de los sistemas educativos de ambos países.

Considerando que una Educación Preescolar deficitaria provoca deficiencias a largo plazo en el desempeño de los estudiantes, por ello se toman como referentes estos instrumentos evaluativos. Además ambas naciones, de acuerdo a la OECD, son los países más desiguales de la región. Esto último lo podemos comprobar de acuerdo al último informe encargado por la UNICEF (2015) donde Chile posee el peor desempeño de todos los países de la OCDE, seguido de México, en base a la evaluación PISA (2013).

El estudio *Nueva evidencia sobre el impacto de la Educación Parvularia* (2014), por ejemplo analiza la relevancia de asistir a centros de Educación Preescolar, dados los resultados de la prueba PISA; A modo de ejemplo, se pueden apreciar los resultados de los países participantes en la prueba internacional PISA, respecto del impacto de la asistencia a la Educación Preescolar por más de un año en los puntajes de los estudiantes de 15 años que rinden la prueba PISA del año 2009, controlado por su nivel socioeconómico. En promedio, quienes asistieron al menos un año a centros de Educación Preescolar obtuvieron 33 puntos más en la evaluación en comparación a los que no lo hicieron, lo que equivale a casi un año de escolarización (39 puntos, según los análisis de PISA).

Podemos sustentar esta afirmación con el gráfico que demuestra que Chile y México no han tenido resultados positivos en cuanto al desempeño académico en la prueba PISA, donde Chile muestra resultados regulares, y México en tanto se encuentra en la zona de resultados deficientes. Ambos países se encuentra muy por debajo, en comparación a sus pares pertenecientes a la OCDE. Resultados de la prueba PISA 2009 (OCDE, 2009), arrojan que México está entre los 420 y 430 puntos, lo que representa un desempeño

---

*Académico en Centros Escolares* (ENLACE). Esta prueba ha sido desde su creación el estandarte del desempeño educativo en México y de la evolución del mismo. Cabe mencionar que en la actualidad este sistema de medición ya no se encuentra presente en la batería evaluativa del sistema educacional mexicano.

<sup>26</sup> El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) es una encuesta trienal internacional que tiene como objetivo evaluar los sistemas educativos de todo el mundo al probar las habilidades y conocimientos de los estudiantes de 15 años de edad. Hasta la fecha, los estudiantes que representan a más de 70 economías han participado en la evaluación.

deficiente, en tanto que Chile está en el límite de los 440, con un resultado regular, en una escala en donde 361 puntos representa el peor desempeño, y 561 el mayor.

Es así como podemos desentrañar que si bien es cierto ha aumentado el presupuesto público, no se ha definido a la Educación Preescolar como una prioridad en las agendas políticas de cada gobierno, así como el foco de la opinión pública ha despertado un mayor interés, creando expectativas en cuanto a los posibles cambios dentro de los sistemas, sin embargo las reformas educativas ¿han tenido suficiente impacto en la oportunidades de aprendizajes de todos los niños y niñas?

## **1.6. Antecedentes y problematización**

### **1.6.1. Antecedentes**

Al recuperar lo dicho por la UNESCO (2012) en su Informe: *Derechos desde el principio: atención y educación en la primera infancia* la Educación Preescolar se posiciona como un elemento crucial para garantizar otros derechos: derecho a la salud, a la participación ciudadana, como un vehículo de movilidad social; para ayudar a las personas a salir de la pobreza, así como para combatir la inequidad dentro de las comunidades y las naciones. No obstante será necesaria una educación de calidad, con programas de educación de calidad, para poder superar las brechas de inequidad que afectan a una gran cantidad de niños y niñas en todo el mundo. Los problemas relacionados con calidad educativa son específicos de cada país y de cada cultura, sin embargo habría que subrayar que todos los países están confrontados a una crisis educativa: malestar de los docentes, violencia y abandono de los alumnos, y débil interés por la cultura escolar (Dubet, 2014).

Al examinar la planeación y presupuestos de los gobiernos, podemos advertir que la educación inicial como derecho no es aceptado de manera tal que pueda ser un factor determinante y subsidiario para el futuro escolar de los estudiantes, es más: *Apenas la mitad de los países que hacen parte del Informe Mundial de seguimiento de la UNESCO a la Educación para Todos confirma tener programas oficiales dirigidos a niños y niñas de*

*0 a 3 años de edad, y muchos de estos atienden apenas a una minoría de estos niños y niñas* (UNESCO, 2012:4).

Durante la recolección bibliográfica, como parte del ejercicio de sustento teórico de la presente investigación, aunado al trabajo de campo, realizado en el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE), perteneciente a la Universidad Diego Portales de Chile, se pudo evidenciar, que si bien es cierto, se han desarrollado propuestas que tienen como finalidad mejorar las condiciones de la Educación Preescolar, tanto en Chile como en México, éstas han puesto su énfasis mayoritariamente en aspectos relacionados con la cobertura/matricula, más que en aspectos relacionados con la calidad de los aprendizajes; *partiendo de la base de que las políticas educativas implementadas en el sector público durante los años 2000-2015 no han sido efectivas para lograr un impacto tal que todos los estudiantes reciban una educación de calidad e igualadora de oportunidades*. No obstante será necesario focalizar la problemática en políticas sectoriales, para poder analizarlas, y luego contrarrestarlas entre ambos sistemas educativos.

Para los fines de la siguiente investigación se escogieron las siguientes políticas sectoriales; las que a su vez serán nuestras categorías de análisis, las que en su conjunto representan la amplitud del problema, con ello sostenemos que cada una de ellas presenta debilidades en cuanto a implementar una educación de calidad, y que siga las costuras de la equidad.

### **1.6.2. Cobertura en Educación Preescolar**

La cobertura es un índice medible que indica la cantidad de estudiantes atendidos en un nivel específico de educación, en función a la demanda. Es, en tanto, una relación entre la demanda y la oferta de servicios, identificando además la cantidad de estudiantes que están fuera de éste. En los países enunciados la Educación Preescolar tiene carácter obligatorio, en México desde su implementación en el año 2005 (primer y segundo ciclo), y en Chile el segundo nivel de transición, llamado kínder, el que representa un requisito para el ingreso a la educación básica (sin embargo este requisito será gradual, dada su reciente promulgación).

Chile y México poseen altos índices de cobertura dentro de sus programas iniciales de educación, la oferta de centros escolares es variada, es decir no existen graves problemas en cuanto a cobertura. Sin embargo desde lo público, si bien el acceso no es el problema, ni la permanencia, la calidad de los aprendizajes desarrollados en dichos centros es deficitaria. Además la focalización de la cobertura se aleja de las necesidades reales de las familias. Esto provoca una escasa valoración de los padres sobre la Educación Preescolar, y por tanto de los aprendizajes adquiridos en la primera infancia, sobre todo en la educación pública. De acuerdo a la encuesta CASEN (2006), los padres de familia consideran innecesario enviar a sus hijos a los jardines infantiles de carácter público, entre los 6 y 36 meses de edad, porque consideran que no son bien cuidados, que no aprenden y que corren el riesgo de sufrir enfermedades, es por ello que prefieren dejar el cuidado de sus hijos a otros agentes (familiares, vecinos, entre otros), cuando necesitan trabajar, o se ven enfrentados a realizar grandes esfuerzos económicos en invertir en centros de educación privada, ante la idea de que recibirán un mejor cuidado y una mejor educación. Lo anterior gatilla la falsa idea de libertad de elegir por educación, libertad de pagar por educación y libertad de competir por educación, fortaleciendo los mecanismos de segregación en función de los ingresos económicos.

El Estudio Longitudinal en la Junta Nacional de Jardines Infantiles: *¿Qué efecto tiene asistir a la sala cuna y jardín infantil desde los tres meses hasta los cuatro años de edad?* (2012), presenta dos estudios de tipo cualitativos donde las madres chilenas, pertenecientes a los sectores más pobres, exponen que sienten desconfianza en enviar a sus hijos, menores de dos años, a centros de Educación Preescolar de carácter público, y prefieren que los hijos mayores, o la abuela, sean los encargados del cuidado mientras ellas trabajan. Otro dato interesante es que la matrícula en el sector privado en Chile es de un 47%, en cambio en muchos centros de Educación Preescolar públicos las vacantes no se alcanzan a llenar (UNESCO, 2002), acrecentando la brecha desde la infancia por una educación de calidad. En México, en tanto la matrícula es superior en el ámbito público, con una escasa presencia del sector privado, esto se observa con mayor énfasis en las zonas urbanas, no obstante la existencia de una oferta privada en casi nula en los sectores rurales.

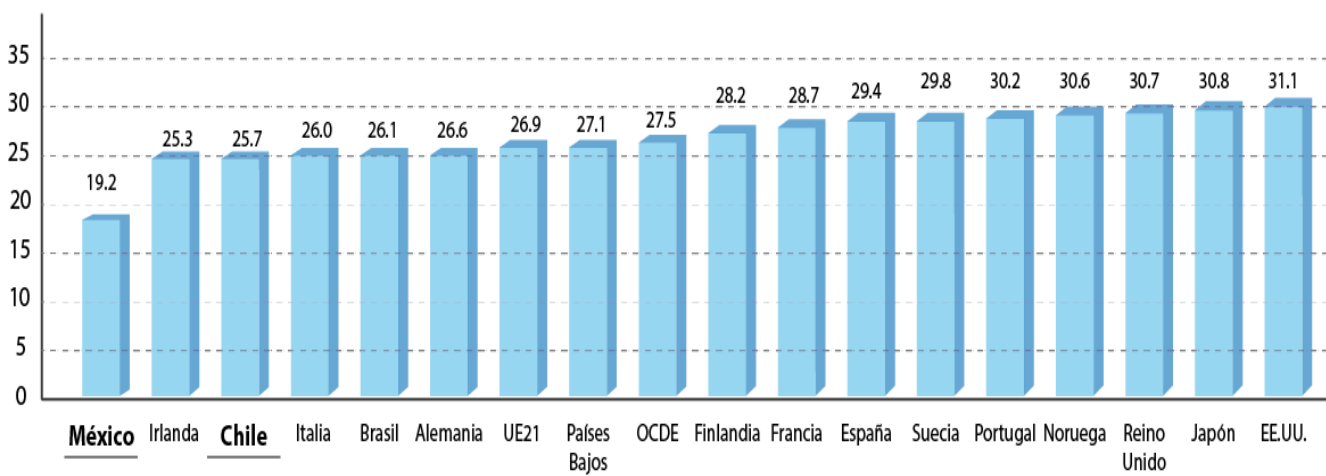
### **1.6.3. Financiamiento del tramo**

Otra política sectorial es aquella que tiene que ver con el financiamiento, donde la baja inversión, descarta el valor real de la educación inicial. La Educación Preescolar, dentro del corpus de los subsistemas que conforman el conglomerado de la educación escolar, es la que recibe una menor inversión por parte del Estado.

La Educación Preescolar, para el caso de Chile, es en mayor medida privada, en especial el grupo etario que va desde los 0 a los 3 años de edad, y el ingreso a programas públicos sigue siendo bajo en los países en vías de desarrollo, con mayor frecuencia en niños y niñas que viven en zonas rurales. En los países pertenecientes a la OCDE el gasto medio; público y privado combinado (sistema de subvención compartida, entre las familias y el Estado, como es el caso de Chile), en la educación de niños y niñas entre los 3 y los 6 años de edad, era de un 0.5% del PIB en el año 2007. En tanto un tercio de los miembros de la OCDE invierten más, como es el caso de Islandia, con un 0.9%. El gasto medio en Educación Preescolar en el año 2009 fue de un 0.5% del PIB en Europa Central y Oriental, en América del Norte y Europa Occidental un 0.4%, en América Latina y el Caribe de un 0.2%, mientras que en África Subsahariana, Asia Meridional y Oriental, menos de un 0.1% (UNESCO, 2012).

En el siguiente gráfico (gráfico 1) podemos apreciar la baja inversión destinada a educación, por parte de Chile y México, en comparación al resto de los países pertenecientes al OCDE:

Gráfico 1. Inversión en educación de los países pertenecientes al OCDE, con respecto al PIB.



(Fuente: Elaboración propia en base a la OCDE 2015)

Además la focalización del financiamiento de la Educación Preescolar provoca desigualdad en el sistema, ya que no todos los centros de Educación Preescolar pública reciben la misma inversión, porque la administración es distinta. En algunos casos, el financiamiento además de ser bajo, es variable, ya que está asociado a la asistencia de los estudiantes, como es el caso chileno, o el dinero destinado a los centros provoca fugas en cuanto a su administración, como es el caso en México. En México, y de acuerdo al INEE el problema se presenta cuando la inversión que da el Estado no es suficiente para sostener al centro educativo, el que se ve en la necesidad de pedir ayuda económica a las familias, entonces los centros ubicados en los sectores más pobres se ven desfavorecidos ya que el aporte familiar económico es mínimo, quedando en desventaja frente a los que se encuentran en zona urbanas y con mayores ingresos económicos y que por tanto reciben más ayuda de las familias. Asociado a todo lo anterior, el bajo financiamiento que recibe el tramo repercute de forma directa en la obtención de materiales educativos, para una óptima realización del trabajo pedagógico, además de una infraestructura inapropiada<sup>27</sup>, capaz de

<sup>27</sup> En los tres niveles que comprende la educación básica mexicana, las mayores carencias o condiciones precarias se encuentran en el tipo de servicio comunitario en los rubros de seguridad física (techos, paredes y pisos), servicios básicos (agua y luz), espacios educativos. El tipo de servicio comunitario generalmente depende de los recursos que destinan a ellos los padres de familia o las comunidades, ya que el Estado, por medio del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), solo contribuye obligadamente con materiales didácticos, libros, y

atender a los niños. Aunado a lo anterior, una baja inversión destinada a Educación Preescolar provoca desajustes en la calidad estructural de los aprendizajes, el cual se traduce, por ejemplo, en la cantidad de personal adecuado a cargo del grupo, es decir cuando la proporción es de más de 20 estudiantes, con un maestro más un ayudante, resulta determinante y está relacionado a malos resultados, sobre todo en los niños más pequeños.

#### **1.6.4. Calidad en Educación Preescolar**

Es recurrente encontrar en los discursos actuales, de carácter oficial, la palabra calidad, donde se posiciona al concepto como el pilar de las nuevas propuestas en cuanto a mejora educativa. Es, de acuerdo a las agendas políticas previas, un eje movilizador, dentro de las acciones referentes a política, donde podemos encontrar consenso sobre su relevancia e importancia, no obstante no existe una visión general, a partir de las representaciones sociales, significaciones y sentidos, de la calidad en los sistemas educativos. Lo anterior se sustenta en la idea de que no todos los sistemas son iguales, y por lo tanto su estructura, diseño e implementación responde a fines específicos, entregados por cada país. Podemos, en estricto rigor, encontrar algunos puntos de comunicación, que nos entreguen cierta bisectrices similares dentro de los objetivos pedagógicos de los sistemas educativos, y el concepto de calidad puede ser uno de ellos. Podemos, en tanto entregar algunos elementos, y como lo mencionamos en el apartado sobre Calidad en Educación Preescolar, por ejemplo, que la calidad en Educación Preescolar se puede dimensionar desde sus aspectos estructurales y de proceso, donde los primeros responden a las condiciones físicas donde tienen lugar los procesos educativos, y los segundos, y tal vez más importante, los que se refieren de manera directa a las interacciones presentes en el ejercicio de aula, las relaciones de los niños y niñas con el material didáctico, y la relaciones entre estudiantes y maestros/as. El problema aparece cuando los estándares diseñados para responder a una Educación Preescolar de calidad no se condicen con lo que realmente pasa en las salas de clases, es decir, en muchas ocasiones cumplir los objetivos para alcanzar una educación de

---

asignación de instructores comunitarios. Por citar los datos de dos rubros: en 33.8% de los preescolares comunitarios los techos están contruidos con materiales de desecho, lámina metálica, de asbesto o cartón, mientras que no tienen luz 32%, 38.7% y 25.4% de las escuelas preescolares, primarias y secundarias comunitarias (INEE, 2014).

calidad no se pueden llevar a cabo, ya sea por un déficit en el financiamiento al tramo, debilidad en la formación de educadores/as iniciales, programas de estudio mal enfocados, y escasez en los procesos de evaluación, porque no hay suficiente información empírica que demuestre la importancia de este nivel en la formación de los niños y niñas, o simplemente porque no existe una intención clara. Es por ello que el concepto de calidad resulta ambiguo, y mal focalizado, sobre todo que la educación destinada a los niños y niñas pertenecientes a este nivel, no se rige por los mismos estándares que los estudiantes de educación primaria, por ejemplo, por lo tanto resulta necesario diseñar criterios claros y específicos, para proveer una educación de calidad, en función de las necesidades pedagógicas reales de los estudiantes pertenecientes a este tramo.

#### **1.6.5. Formación docente de los educadores iniciales**

Otro de los elementos que contribuyen a endosar la problemática de investigación es la formación de los docentes iniciales, la que presenta una debilidad en la definición de un perfil claro, así como en su formación académica, y posterior evaluación del ejercicio docente en aula, asociado a una efectiva evaluación de las competencias académicas necesarias para ejercer la profesión. Asegurar la calidad de los educadores es asegurar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Innovar en la formación inicial, trascender lo educativo, profesionalizar las carreras de los docentes iniciales. Los educadores y educadoras iniciales son los que obtienen los puntajes más bajos de ingreso a la educación superior (ELPI, 2010), además de ser los que obtienen los ingresos económicos más bajos de todo el conjunto de los profesionales de la educación. De manera adicional se pueden observar deficiencias sustanciales en la formación de educadores iniciales, que repercute directamente en la tarea de enseñar a niños en diversos ámbitos, lo cual se asocia además a una escasa formación continua, que los ayude a resolver los complejos problemas derivados de esta diversidad.



### **1.6.6. Programas de estudio: currículum**

El currículum (programas de estudios de la Educación Preescolar), pertinencia y actualización del mismo, y calidad en los procesos de enseñanza aprendizaje, sería otro de nuestros ejes para analizar y comparar. Los programas de estudio persiguen la adquisición de habilidades escolares medibles y observables, descartando los aprendizajes que provocarían el desarrollo de habilidades, como el uso de la creatividad y la imaginación, en el tramo etario. La estimulación favorable es mínima, por lo tanto el desarrollo es mínimo. Sobre todo que los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo de los aprendizajes más complejos, como se verá más adelante en el capítulo sobre Educación Preescolar. De igual manera, los programas no han sido actualizados, por lo tanto aparece un desfase en cuanto a actualización, en consonancia con los nuevos estándares propuestos para una educación de calidad.

En América Latina, los currículum aplicados desde los diversos programas de Educación Preescolar no siempre son pertinentes a la diversidad de realidades en las cuales se insertan, sobre todo para el caso de México, que posee una gran diversidad cultural, instalada en las zonas rurales, eso implica que no logra proporcionar una educación que tienda a lo heterogéneo, además en algunos programas se aprecia un trabajo pedagógico que enfatiza el desarrollo cognitivo por sobre el socio-afectivo y social de los educandos. De igual manera la tendencia se dirige hacia la escolarización, y los programas poseen poca apreciación con respecto al trabajo con las familias y la comunidad, dificultando el vínculo con ambos actores, evidenciando la escasa pertinencia de las propuestas de trabajo focalizadas para estos agentes (Reveco, 2012).

### **1.6.7. Evaluación del nivel**

Como último eje problemático, sería la evaluación presente en el nivel. No existen evaluaciones pertinentes en el nivel. Sin embargo cómo se podría evaluar el nivel sin caer en estándares demasiado escolarizados, donde los instrumentos de evaluación se bifurcan en medir habilidades observables, concretas; cuantitativas, siendo que en el nivel los procesos relevantes son otros, como por ejemplo el uso de la creatividad, y de la

imaginación, elementos presentes en el desarrollo de los niños en edad preescolar, y que sería determinante en la construcción de mundo. Donde la evaluación sea un proceso de calidad, donde puedan participar los profesores, las familias y la comunidad educativa. En lo referente a la evaluación de los docentes iniciales, hoy en día existen graves problemáticas en cuanto a los mecanismos de evaluación, éstos responden a factores asociados a la permanencia en el sistema, más que responder a procesos destinados a mejorar la práctica, ocasionando distorsión en cuanto a los reales alcances y objetivos de la evaluación docente.

Asimismo se van a incluir dos dimensiones que sustentarán los nudos problemáticos, al momento de confrontar las categorías de ambos modelos educativos. Uno de ellos es el que tiene que ver con la incorporación de los referentes internacionales, en el diseño de políticas educativas, sobre todo en la distorsión y riesgos de implementación en contextos particulares. Suele ocurrir que las reformas educativas toman referentes externos, ya sea de otros sistemas educativos, o recomendaciones de organismos internacionales. El problema ocurre cuando la realidad social, cultural y económica, del contexto de implementación es completamente diferente, o el sistema no es capaz de incorporar o readaptar los propósitos, ocasionando distorsión y debilidad, razón para comprender los continuos fracasos de las reformas, tanto en Chile, como en México.

Una segunda dimensión de apoyo, será la relacionada con la investigación científica. La educación que reciben los niños en edad preescolar es fundamental para su desarrollo cognitivo, emocional, social, cultural y motriz, como ya se ha mencionado, encontrando que ésta tiene un impacto trascendental, favoreciendo la trayectoria de vida, de los estudiantes, y por supuesto de la sociedad.

No obstante existe una gran escasez de estudios dedicados a la Educación Preescolar, así como de investigadores especialistas en el área de la educación inicial. El foco investigativo está centrado en los estudios sobre educación superior, más que en los tramos anteriores, además las investigaciones relacionadas vienen desde el área de la psicología educativa, sociología de la educación en su mayoría, entre otras áreas de las ciencias sociales, más que desde los estudios pedagógicos, ocasionando vacíos en cuanto a

la real comprensión de la importancia de este nivel, a fin de realizar estudios oportunos para provocar mejoras.

El siguiente cuadro (cuadro 1), presenta un índice de producción científica en Chile, donde se puede apreciar que la mayor cantidad de estudios corresponde a Educación Básica y Media y a Educación Superior.

Cuadro 1. Distribución de proyectos de investigación en políticas educativas según nivel educacional abordado y tipo de mecanismo (2000-2011)

<b>Nivel</b>	<b>Modo I</b> Ministerio de Educación de Chile (Mineduc)	<b>Modo II</b> Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (FONIDE)	<b>Modo III</b> Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt)	<b>Total</b>
Educación Inicial	13%	0%	6%	9%
Educación Escolar (Básica y Media)	76%	88%	64%	75%
Educación Superior	11%	12%	31%	16%
Total	80	25	36	100%

(Fuente: Elaboración propia en base a Villalobos, et al., 2016)

Se puede apreciar en el cuadro que existe una baja presencia de estudios sobre políticas para la Educación Preescolar, y esto responde a que los estudios en el nivel se ha vuelto relevante en la agenda de políticas educativas recientemente (Picazo, 2014, en Villalobos, et al., 2016). Es solo a partir del año 2005, donde se comienzan a identificar investigaciones para este nivel educativo (Villalobos, et al., 2016).

## **1.7. Preguntas de investigación y objetivos orientadores**

Una vez construido el problema de investigación, podemos dar paso a las preguntas que guían el estudio: ¿Cuáles son las políticas de Educación Preescolar que se han desarrollado en Chile y México, entre los años 2000 y 2015?, esta primera se interroga sobre las rutas de diseño de política educativa que ha tenido el nivel preescolar, durante un momento acotado, una segunda pregunta se sostiene desde las categorías enunciadas en el planteamiento del problema: ¿En materia de cobertura, financiamiento, formación docente, currículum y evaluación, cuáles serían los aportes de ambos países para la construcción de una educación de calidad en el nivel preescolar?. En tanto, la primera nos aporta un espacio para describir las acciones, en cambio la segunda, que también incorpora elementos descriptivos, apunta directamente a dilucidar lo que está pasando con cada categoría sectorial, y cuáles serían los aportes de cada país en la construcción de una Educación Preescolar de calidad. El propósito u objetivo general consistió en describir las políticas de Educación Preescolar que se han desarrollado en Chile y México, entre los años 2000 y 2015, para luego comparar las políticas sectoriales referentes a cobertura, calidad, financiamiento, formación docente, currículum y evaluación, con el consiguiente ejercicio de realizar un análisis crítico. Para realizar el análisis, en función de los hallazgos, fue necesario señalar los sistemas de Educación Preescolar de Chile y México; características, niveles, financiamiento, institucionalidad, formación docente y evaluación, recuperando las políticas educativas referidas al nivel de Educación Preescolar, comprendidas entre los años 2000 y 2015, para luego contrastar la información obtenida, en cuanto a los niveles de incorporación de los parámetros internacionales, y con la literatura especializada, para posteriormente realizar un análisis comparativo para cada categoría propuesta en el apartado de problema de investigación.

## **1.8. Algunas precisiones sobre el tema de investigación**

El siguiente estudio se sustenta en la necesidad en el campo de la pedagogía de realizar un estudio comparado entre dos sistemas educativos, a fin de encontrar divergencias y similitudes, además de los matices que cada uno de ellos posee en función de los estándares propuestos por los organismos internacionales, y la literatura especializada. Describir sistemas; interrelacionarlos, pensando en la funcionalidad de la relación, con la

provocación de contribuir al nivel con información que pueda aportar la escasa investigación que se tiene sobre Educación Preescolar. Las acciones en cuanto a la ruta investigativa, se traducen en el uso de la metodología comparada en educación, porque la intención a priori será la de describir los sistemas de Educación Preescolar, de Chile y México, dando énfasis a las políticas educativas formuladas entre los años 2000 y 2015, para luego analizarlas y compararlas. Es importante señalar que el foco principal será la Educación Preescolar de carácter público. Para el caso de México, existe una división en cuanto al nivel. Los niños menores de 4 años reciben Educación Inicial<sup>28</sup>, en tanto los niños entre 4 y 5 años de edad Educación Preescolar. Para el caso de Chile, este nivel, que va desde los 0 a los 6 años recibe el nombre de Educación Parvularia o Educación Preescolar, y no se encuentra subdividida.

---

<sup>28</sup> La educación inicial está diseñada para atender a niños menores de 4 años de edad con el propósito de favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social. En las escuelas de este tipo de servicio se proporciona orientación materno-infantil a los padres de familia o tutores para guiarlos en la educación de sus hijas, hijos o pupilos (LGE, 2014, art. 40).

## **CAPÍTULO II. ACERCAMIENTO TEÓRICO METODOLÓGICO DEL ESTUDIO**

### **2.1.1. Acercamiento al concepto de Política**

Para poder comprender la relación que existe entre la educación y la política, será necesario hacer una revisión conceptual, en cuanto al concepto en sí de política, y su relación con lo público, para desde ahí engarzar dichos conceptos con lo educativo. El siguiente capítulo entregará luces con respecto a lo que entenderemos por política y su relación con lo educativo, en el entendido que el objetivo central de esta tesis es la de revisar las políticas educativas referentes a Educación Preescolar, presentes entre los años 2000 y 2015, para los casos de Chile y México. No obstante, la revisión no pretende abarcar todo lo referente al panorama político del nivel, sino aquello que pueda sustentar los fines trazados en la investigación, para comprender de esta manera la importancia de la política educativa en el marco de acción y transformación de los sistemas educativos. Un segundo momento aborda el enfoque metodológico; los estudios comparados, y su relación con el estudio.

El concepto de “política” en sí conlleva una carga polisémica, esto remite a una palabra cargada de ideológica que se bifurca en constantes cambios, no existiendo una definición exacta, ni un entendimiento colectivo, en efecto el término toma vigencia cuando se encuadra bajo dimensiones sociales, culturales, demográficas e históricas, además de ser un término situado, lo temporal y espacial lo definen por sí mismo, otorgándole de esta manera una amplitud de significados y comprensiones. No obstante podemos advertir que en términos generales la política sería la organización y administración de un Estado, donde a través de una o varias acciones se logran concretar o no ciertos objetivos. Objetivos que a su vez responden a una problemática, derivada de un consenso, y por lo general esta problemática tiene que ver con factores sociales, que afectan a la ciudadanía, ya sea para su beneficio o no.

Decimos no, porque en muchas ocasiones dicha toma de decisiones no tiene que ver precisamente con las demandas o necesidades reales de una población, por lo tanto podemos agregar que el concepto de política lleva intrínsecamente una carga de poder, puesto que la decisiones no son participativas ni de carácter democrático, sino que pasan por la cúpulas de quienes ostentan el poder a través de la administración pública.

Como dijimos, la política no está fuera de lo social, al respecto Pedraza (2010) agrega que la política no puede ser comprendida aislada de las relaciones sociales, es decir, no se puede aislar la política del contexto social, cultural, e histórico de la acción humana, en ella porque convergen distintos aspectos, sin embargo su principal objetivo es indagar frente al sentido del poder y su mantención, en un espacio territorial determinado. Es en tanto una práctica social que busca el poder y el sostenimiento de éste, enfrentando en su nivel más alto, que sería el control del Estado. La política en sí recibe muchas interpretaciones, como mencionamos anteriormente, y responden a los intereses prácticos o teóricos de los sujetos sociales que la ejecutan (Pedraza, 2010).

Para Espinoza el concepto de política encierra un significado ambiguo, además de no poseer un uso estándar, donde en términos generales el término de política llevaría intrínsecamente la existencia de diversas opciones y designaciones, por tanto un desacuerdo o conflicto entre actores o aspectos ligados al diseño de políticas en áreas de actividades determinadas, como lo serían por ejemplo en educación, salud, transporte, vivienda, entre otras, con respecto a un curso específico de acción, ya sea actual o diseñada a futuro por parte de los gobiernos. Asimismo las políticas podrían representar una declaración operacional de los valores de una sociedad, en cuanto a búsqueda, definiciones y prescripciones determinadas en líneas de acción (Espinoza, 2009).

La política, en tanto, responde a un propósito o problema determinado y su solución. Siguiendo a Levin (2001) se puede argumentar que la “política” y las propuestas de política a menudo, aunque no siempre, se hallan vinculadas a la definición de un problema y su solución requiere su absoluta aprobación o apoyo de los partidos y líderes políticos, dejando en menor grado o nula la participación de la ciudadanía. En efecto, Kingdon (1994, en Espinoza, 2008) postula que la “política” a nivel de propuesta puede derivar en distintas versiones y requerir, en consecuencia, un volumen distinto de recursos para su solución, de modo que intentar investigar por sus orígenes constituye una tarea sin sentido.

### **2.1.2. ¿Qué entendemos por Política Pública?**

Ahora bien, tenemos que la política es acción, una acción social, que responde a ciertos fines, en cuanto al concepto de política pública, podemos decir que es aquella en donde la acción a ejecutar tiene que ver estrechamente con las acciones que devienen de un programa de gobierno, independiente cuál sea éste, y su función será la de resolver o no una problemática o situación determinada, que tiene que ver con la vida de los ciudadanos, en un contexto geopolítico determinado. Sin embargo no podemos omitir la idea de que lo público sólo está relacionado a lo gubernamental, pues el sentido de lo público se ha diversificado, puesto que hoy en día es algo que interesa a todos, es decir; lo público enfrenta las problemáticas de una colectividad. Por ejemplo, las políticas destinadas a educación afectan a una comunidad escolar, que está constituida por diversos agentes que cohabitan en un espacio ciudadano específico, que no se siente ajeno, al contrario; se siente con la necesidad de participar y exigir.

Espinoza (2008) en tanto agrega que el concepto de política pública, a su vez, ha sido lucidamente definido por varios autores, quienes coinciden en señalar que el concepto en cuestión ha de ser entendido como un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos que involucran la definición de metas y medios para su logro, en el marco de una situación particular, y por supuesto en un contexto social y político determinado.

En palabras de Dunn (1994), las políticas públicas son un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras. En cualquiera de las áreas mencionadas existen distintas posibilidades de acciones de política que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables y que involucran conflictos entre los distintos actores de la comunidad. Es importante destacar que cada política posee sus particularidades, no es lo mismo hablar de política pública del sistema de salud, que del sistema de vivienda, por ejemplo. Cada una de ellas posee sus propias formas, aunado a la especificidad del organismo público de la cual depende. A sí mismo, a nivel de gobierno existen divergencias



en cuanto a la toma de decisiones frente a un tema específico, por ejemplo a la hora de diseñar un proyecto de ley determinado.

Antes de avanzar podemos agregar que la política pública debe ser entendida sobre la base de los siguientes puntos (Espinoza, 2009):

a) La definición vincula el término “política” a acciones orientadas a metas y/o propósitos más que a un comportamiento al azar. Es decir las acciones se determinan en función de una problemática específica que se debe atender, y por tanto la política debe responder a ese propósito.

b) Las políticas públicas consisten en cursos de acción que son desarrollados en el transcurso del tiempo por los representantes de gobierno, más que ser decisiones aisladas de éstos. Por lo general los programas de gobierno desarrollan un programa político, el que pueden o no desarrollar durante su período, esto puede provocar que algunas de las acciones propuestas queden inconclusas, ante la falta de un criterio unificador, por parte del siguiente gobierno, o porque no responde a sus bisectrices ideológicas.

c) Las políticas públicas emergen en respuesta a demandas de política, o en respuesta a aquellos requerimientos hechos por otros actores sociales a representantes y agencias de gobierno, ya sea para actuar o mantenerse inactivo respecto de algún aspecto de carácter público.

d) El término “política” implica lo que los gobiernos actualmente hacen y no lo que ellos intentan hacer o lo que ellos dicen que están por realizar, que estaría más bien asociado con la retórica de la política. Este discurso por general se puede ver presente en las campañas presidenciales, o en los programas de gobiernos, los que en muchos casos solo quedan en la enunciación y no se concretan ya sea por varias razones.

e) La política pública podría involucrar alguna forma de acción gubernamental para lidiar con un problema sobre el cual una acción determinada ha sido demandada, o ésta puede involucrar una decisión de los representantes del gobierno para simplemente no hacer nada, en relación con algún aspecto sobre el cual el involucramiento del gobierno fue solicitado.

### **2.1.3. Hacia el concepto de Política Educativa y su relación con el objeto de investigación**

Al tener más o menos claro el concepto de política, y su relación con lo público, podemos avanzar hacia la construcción de la política educativa, sin embargo debemos agregar algunos supuestos, que nos pueden ayudar a comprender lo que entenderemos por política educativa.

De acuerdo a Crespo (2011), el término “política educativa” es demasiado amplio, y puede provocar ambigüedades en cuanto a su implementación, agrega, además, que como política se ha denominado desde una reforma hasta un programa o subprograma. Existe una naturaleza particular para cada política educativa, puede existir, no obstante, cierto consenso a nivel general en cuanto a lo que entendemos, pero es necesario reconocer que independiente del significado del término será necesario situarlo y adecuarlo a los contextos particulares.

Una política de carácter educativo responde a la pretensión de resolver ciertas problemáticas que subyacen a una población específica, sostenida por un sistema de gobierno en tránsito, por tanto la implementación y diseño de políticas públicas, en esta caso educativas es variable, y está constantemente sujeto a un ir y venir de proposiciones que en algunos casos quedan inconclusas. La premisa es sin duda provocar mejoras en los sistemas educativos, y por tanto resulta necesaria la creación, reformulación, actualización de leyes que respondan a dichos fines, en donde la política sea un instrumento capaz de mejorar y transformar la práctica educativa.

Los discursos sobre política educativa, como ya hemos mencionado, pueden evidenciar o no cierta preocupación o interés, el problema es que no siempre trascienden, y su alcance representa una minoría frente al amplio número de problemáticas que necesitan de una buena tinta que supere los márgenes del discurso escrito.

En la década de los noventa fue necesario redefinir el concepto de política, acuñando lo siguiente: “un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir las finalidades que el Estado se va

fijando" (Flores-Crespo, 2008:16). Sin embargo, y como ya hemos señalado, el redefinir el concepto de política implica la necesidad de realizar cambios en el accionar de las instituciones públicas, y cómo se relacionan con la colectividad, por tanto la política educativa debe ser conocida, revisada, definida y desarrollada por toda la sociedad, a través de las instituciones educativas, como también de las sociales.

Lo educativo no está ajeno de lo social, y el Estado debe aceptar la participación de la ciudadanía en asuntos educativos. El problema, no obstante, es que existe una ilusión en cuando al tipo de participación que tiene la ciudadanía. Anderson (2002) argumenta que una participación es efectiva cuando los sujetos miembros del grupo son capaces de construir intereses comunes y trabajar de forma voluntaria en torno a la problemática que los reúne, siguiendo procesos organizativos que propendan en todo momento a la igualdad, democracia y autonomía. Una participación auténtica se construye cuando los miembros involucrados intervienen directa o indirectamente en la elaboración y toma de decisiones dentro del grupo.

Bris y Gairín (2005), apuntan que otro elemento inicial de referencia consiste en considerar la participación como una realidad global que va más allá de la intervención en los órganos formales de las instituciones. Esto requiere un análisis de los diferentes y diversos tipos de participación y ampliar el concepto de democracia dominante adaptándolo a las nuevas condiciones y exigencias. Esta diversidad es la que permite que se adopten unos modos u otros de participación en función de variables y contextos. Así, podemos decir que en una gran parte de la literatura sobre organizaciones predomina un enfoque jerárquico de la participación, es decir, responde a cánones de poder representativo, siendo considerada como una dimensión más del liderazgo, un instrumento de gestión por el que el líder o directivo regula el acceso a la toma de decisiones de los demás miembros de la organización. El abandono de los discursos sobre la democratización educativa en aras de una nueva ideología de la eficiencia, donde el mercado se erige en el principal instrumento regulador de las relaciones sociales, hace que principios como la participación se encuentre devaluados, por no considerarse productivos (Jara, 2011).

En consonancia con lo expuesto en el párrafo anterior, la participación escolar no es solo una práctica derivada de un principio de ejercicio político, sino que además, contribuye a la eficacia de los procesos educativos, siendo una exigencia de su calidad, tal como reconocen la mayoría de los estudios que analizan los factores del buen trabajo escolar.

Por tanto la política educativa, si bien es cierto, deviene de una articulación desde lo gubernamental, es efectiva en la medida que responda a las demandas sociales, y que la participación de la ciudadanía responda a una comunidad educativa, en comunión con lo global y lo local, a lo que Rizvi y Lingard (2013) llaman cosificar las consideraciones en cuanto a cómo acercarnos al estudio de la política educativa, que suele tender a explicar los resultados como una causa de procesos globales. Lo anterior hace, sino caer en un error, centrándose en las transformaciones de tipo estructural que representa la globalización, sin reconocer por tanto el rol que juegan las entidades gubernamentales/políticas por un lado, en la creación de propuestas y prácticas discursivas, y por otro lado aquellas materiales asociadas a la política educativa, no obstante, los autores recién enunciados apuntan a que las historias cambiantes de las relaciones globales en la política educativa han de entenderse en sus contextos culturales y políticos, con un enfoque en las instituciones, organizaciones e individuos que portan el discurso de política educativa, es decir; la incorporación de referentes globales es efectiva en tanto tiene sentido de aplicación de acuerdo a las demandas y necesidades de los grupos locales, los que a su vez poseen sus propias características, que pueden o no, responder a una demanda común de tipo global.

Para Rizvi y Lingard (2013) un buen análisis de política educativa implicaría comprender cómo funcionan en realidad los efectos de la globalización en lugar de cosificar la globalización como una causa general de determinadas acciones políticas, no existe una maqueta predispuesta de cómo realizar y/o acercarse al análisis de la política educativa, cada enfoque dependerá de la política específica que se quiere analizar, por ejemplo, el análisis y propósito, así como la ruta metodológica y teórica de una política de formación docente no será la misma, que una definida desde la matrícula, la naturaleza de la política definirá el análisis que se deberá adoptar; cada política establece su propio programa de investigación (Rizvi y Lingard, 2013).

Lo anterior nos da respuesta a la difícil tarea de implementar políticas educativas focalizadas, que respondan a las demandas por una educación de calidad para cada nivel, reconociendo la particularidad y necesidad de cada uno de ellos, es por ello que en muchos casos los objetivos de la reformas educativas son diferentes, es decir, a veces el foco está centrado en educación superior, otros en cambio van dirigidas a resolver aspectos administrativos, o curriculares, y no siempre atraviesan todos los niveles (como veremos a continuación). Esto puede devenir de las recomendaciones de los organismos internacionales, o responder frente a la vanguardia de lo que se debe hacer en educación a nivel local. Y por lo general cuando los países pertenecen a organizaciones, como la OCDE, que tienen trazados ciertos criterios definidos de lo que debemos comprender por una buena educación, como es el caso de Chile y México.

Con frecuencia las políticas educativas vienen de la mano de las reformas educativas, es decir las reformas educativas son en muchos casos la figura concreta en donde cobra acción una política, en este caso educativa. Viñao indica que la naturaleza de las reformas es peculiar, y responde a diferentes fines, por lo tanto lo que intentan modificar no siempre es lo mismo ni todo aquello que es parte de un sistema educativo. El autor desarrolla una división para poder comprender la naturaleza de cada reforma, su acción y objetivos determinarán a qué tipo de reforma corresponde (Viñao, 2006):

1. Estructurales: Aquéllas que modifican los niveles, etapas o ciclos del sistema educativo, aunado a ello, también puede regular los requisitos para acceder a los mismos, los títulos o certificados que se expiden a su finalización y su valor o efectos académicos, según sea el caso.
2. Curriculares: Son aquellas que intentan establecer, por vía legal y administrativa, una determinada concepción del currículum/programas de estudio, en función a lo que se quiere enseñar; contenidos, cómo se deben enseñar; la metodología, y cómo y qué se quiere evaluar.
3. Organizativas: Son las que afectan a la organización y estructura de los establecimientos docentes, tanto si se tratara de sus órganos de gobierno y gestión como de su organización y estructura académica.

4. Político-administrativas: Las que modifican el modo de gobernar, administrar y gestionar los sistemas educativos. Puede entregar luces sobre los aspectos positivos o negativos, en cuanto a la correspondencia del reparto de competencias entre los diferentes poderes públicos, o en relación con los órganos de gestión e inspección de los sistemas educativos.

Las reformas referentes a políticas educativas implementadas, por ejemplo en educación básica, en América Latina, y en el resto del mundo, siguen siendo objeto de estudio y reflexión a raíz de sus diversos resultados, donde destacan la baja calidad y la persistencia de inequidades. Las experiencias internacionales y los estudios referentes a política educativa han demostrado que los resultados de las reformas suelen ser marginales, incrementando las complejidades que acompañan a los sistemas educativos, situación que se encuentra asociada a la configuración institucional de los sistemas educativos y a los rasgos característicos de los procesos de cada país (del Castillo-Alemán, 2012).

Continuando con Viñao (2006), si un gobierno quiere proponer una reforma al sistema educativo, debería al menos seguir los siguientes pasos, obviamente incorporando las variables necesarias en cuanto a cada contexto específico:

1. Elaborar y presentar a la opinión pública, en forma de documento, un diagnóstico de la situación de su sistema educativo, enunciando en detalle cuáles serían sus principales nudos, problemas o puntos débiles, proponiendo en ciernes diversas opciones, a modo de propuestas sobre los cambios o modificaciones a introducir en el sistema educativo y en otros ámbitos que sean pertinentes, para la resolución de las problemáticas detectadas en el diagnóstico inicial.
2. Tras la presentación de este documento inicial se abre un período de consulta o debate público, el que se puede prolongar en el tiempo, donde también se puede invitar a participar a todo tipo de corporaciones, sociedades, sindicatos, organizaciones civiles, claustros, centros docentes y toda persona que desee participar. Asimismo se pueden iniciar las negociaciones formales e informales con las organizaciones sociales: profesores, padres, alumnos, empresarios, entre otros, y los impulsores de la reforma pasan a exponer en distintos foros sus puntos de vista y sus respectivas propuestas.

3. Finalizada la fase de debate y consulta, el organismo que impulsa la reforma elabora y presenta uno o dos documentos:

a) de síntesis, en el que se trata de reunir y sistematizar los distintos escritos que le han sido dirigidos y los diferentes puntos de vista y propuestas efectuadas en los mismos; y

b) de recapitulación y concreción, a la vista de dichas aportaciones, del diagnóstico y, sobre todo, de las propuestas inicialmente realizadas.

4. Tras dicha fase se abre otra negociación, pero de carácter política, la que finaliza con la presentación de un proyecto de ley por el gobierno, el que debería ir acompañado de un presupuesto económico, sobre el costo de la reforma. Durante esta fase continúan en paralelo, las conversaciones y negociaciones con las distintas entidades sociales afectadas o implicadas en la reforma, las que pueden ser: sindicatos y asociaciones de padres, profesores, alumnos, empresarios, entre otros.

5. El paso siguiente lo constituye el debate y aprobación del proyecto de ley de reforma. Es en este momento en donde se pone el mayor énfasis en las negociaciones políticas dirigidas a obtener el número de votos suficiente para que el proyecto de ley sea aprobado.

6. La aprobación de la Ley de Reforma propende a pesar, que a través de la ley escrita, es decir el texto legal, la reforma ha triunfado y que ha sido un éxito. No obstante esto muchas veces, sino todas, se alejan de la realidad. Con la aprobación y formulación legal comienza la verdadera Reforma, la fase más importante de la misma, es la que tiene que ver con su aplicación. Esta aplicación, exige una cronograma; un calendario donde, que debe ir en la misma ley, o en alguna de las normas en donde se indique este apartado, para desde ahí comenzar a implementar la reforma ya aprobada.

Recapitulando, la política educativa no puede considerarse solo pública, o solo de carácter gubernamental, es en tanto social; la sociedad como educadora. Obviamente podemos considerar cierta clasificación de acuerdo al tipo de políticas, es decir la orientación que debe tomar en cuanto a su propósito, donde algunas responderán a cambios de tipo estructural del sistema o elementos que en su conjunto representen una mejora educativa. Por otra parte, una política educacional incluye explícita o de forma implícita al

menos tres elementos: *una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educacional; y una “teoría de la educación” o conjunto de hipótesis que explique cómo ese propósito será alcanzado* (Espinoza, 2009:4). Donde por un lado, la participación y aplicación será efectiva cuando todos los agentes involucrados tomen parte de la responsabilidad en la acción concreta de la política: Estado y sociedad.

#### **2.1.4. Contexto político**

Para la siguiente investigación se escogieron dos países; México y Chile. Si bien es cierto, a nivel territorial e histórico son naciones bastante diferentes, sin embargo a nivel político, social y económico podemos encontrar nudos comunes, que en su conjunto permitirán realizar una comparación entre ellos, sobre todo en educación, ya que ambos sistemas corren por un riel bastante similar, de acuerdo a la estructura educativa, y al sistema económico que guía ambos países; el Neoliberalismo. Puntualmente se

quiere comparar las políticas de Educación Preescolar, de México y Chile, entre los años 2000 y 2015, contenida en los documentos oficiales de cada país, y en propuestas alternativas que han tenido asidero o no, desde el aparataje público. Asimismo el estudio se ha complementado con una revisión de la literatura que contribuya a la comprensión de las propuestas públicas.

Para conseguir acercarnos a la comprensión desde lo político, y lo comparado, se presenta a continuación, un breve recorrido por los contextos políticos y económicos de México y Chile, ejercicio imprescindible para conocer que estos países, a pesar de su lejanía física, se sostienen bajo un marco común, de carácter político y económico, y que las estrategias en cuanto a diseño de política educativa no son ingenuas ni separadas de este escenario.

El México de la posrevolución se veía como una nación creciente, la que poco a poco, luego del ejercicio de aplicación de ensayos políticos, se fue perfilando como un país con un proyecto amplio. La economía del país se sustentaba en la idea de un crecimiento sostenido. A partir de la década de los años cuarenta la estrategia de desarrollo del país se sostuvo desde la protección del mercado interno a través de barreras arancelarias y no,



manteniendo el aparato productivo aislado de la competencia internacional. Bajo este escenario, el papel del Estado fue muy importante al asumir un alto grado de intervencionismo, como agente regulador de la actividad económica del país. Durante los años setenta aparece cierta desestabilidad, la que se conjuga con la precariedad del modelo de sustitución de importaciones. A comienzos de los años ochenta se aplicó en México el proyecto neoliberal, que se tradujo en el abandono de un Estado interventor, así como de su responsabilidad social; además, se reemplazó el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones: hacia dentro, por la liberalización y desregulación industrial, comercial y financiera: hacia fuera. Se dio prioridad al capital financiero o inversión de cartera por el capital productivo. Desde el diseño de la política económica se aceptaron las directrices del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En la esfera social, la exclusión, la marginación, la “pobreza extrema”, fueron las palabras clave; en el ámbito político, se produjo la división de la elite priista y el dominio de la tecnocracia neoliberal sobre el estructuralismo Keynesiano; el achicamiento del aparato estatal (privatizaciones) y la disminución del gasto público, afectaron al corporativismo y al control clientelar (Salazar, 2004). Lo anterior significó que los sistemas públicos: salud, vivienda, educación, entre otros modificaran su relación con el Estado, situación que se vio interceptada por debilidades a nivel social, lo que en términos claros se traduce en un fortalecimiento paulatino del sector privado. En efecto, Moreno (1995), advierte las siguientes tendencias que impactaron la educación, producto de esta nueva relación:

-Los factores denominados como "de creación de ventajas competitivas", y que suelen coincidir con: educación, investigación científica y desarrollo tecnológico, capacitación, antes aparecían independientes entre sí y en relación al aparato productivo, ante el nuevo escenario se volverán interconectados.

-La definición original que se tenía de la educación, entendida como proceso de socialización, cede terreno rápidamente a una concepción que equipara educación con capacitación para el trabajo, entrenamiento o adiestramiento, aunado a procesos de eficacia y eficiencia.

-Se desarrolla una mercantilización de la educación, cuya contraparte es una "academización" de la empresa, en virtud de la exigencia de que la base competitiva de la misma sea hoy el desenvolvimiento del sector "conocimientos".

-La tendencia a concebir la educación para el autoempleo, pese a que el capital escolar no es garantía de constituir una empresa individual, síntoma característico del neoliberalismo.

-La carrera magisterial o escalafón por productividad para los docentes de preescolar, primaria y secundaria en México, misma que sustituye el escalafón por antigüedad o escalafón "ciego". Esto último fue implantado a principios de la década de los noventa.

-La tendencia a querer privatizar en primer término la educación media superior y la superior.

-El retiro del Estado de las funciones de capacitación en el trabajo.

-La tendencia a "tecnologizar las áreas del sistema educativo y "tecnificar" las áreas de formación humanística.

-La formación de Consejos Directivos de la educación media superior técnica, con participación empresarial en el conjunto como parte de la toma de decisiones educativas.

-La creación a partir de la década de los noventa de nuevas universidades tecnológicas e institutos tecnológicos "reconvertidor", es decir integrados a la región y al sector productivo, con la participación del sector privado y empresarial.

-La aparición del "financiamiento compartido" en la estructura presupuestal de la educación nacional y pública.

Chile en tanto tuvo un recorrido violento, en cuanto al ingreso del modelo neoliberal al país. En el año 1970 asumía la presidencia del país Salvador Allende, con una victoriosa alianza de comunistas, socialistas, sectores del radicalismo y el MAPU<sup>29</sup> en la llamada Unidad Popular, que estaba encabezada por Allende, con el 36,3 % de los sufragios. Bajo un régimen socialista, la política de tipo social sucumbía ante la agenda gubernamental, incentivando procesos de nacionalización y proteccionismo de lo interno. Este escenario

---

<sup>29</sup> En Chile Movimiento de Acción Popular Unitaria.

resultó contraproducente para el sector más conservador de la elite chilena, así como para los intereses de los partidos de derecha, bajo una incipiente alianza oculta con los capitales de Estados Unidos, quienes veían con desconfianza el asentamiento de un gobierno socialista en la región.

Fue en el año 1973, que el presidente Salvador Allende fue derrocado con un Golpe de Estado. Asumiendo la presidencia una Junta Militar, a mando del comandante en jefe del ejército de Chile; Augusto Pinochet Ugarte, que se caracterizó por la puesta en escena de un periodo manchado por la violencia, y la persecución política, instaurando una dictadura que se prolongó hasta el año 1990.

Hacia el año 1978, el triunfo del neoliberalismo como doctrina ideológica de la Junta Militar fue evidente. La aplicación de las políticas de shock durante los años 1974 a 1976, en conjunto con las orientaciones de Milton Friedman en su visita a Chile en el año 1975, y las reformas conocidas como "las siete modernizaciones" de 1979, fueron las medidas más importantes de este modelo económico y social neoliberal hacia la construcción de la "sociedad libre", centrada en un mercado libre de restricciones político-ideológicas.

A comienzos de los años 80, durante la dictadura, se aplicaron políticas educacionales que seguían las costuras del modelo económico del momento: El Neoliberalismo. Este nuevo sistema consistió en el funcionamiento de subsidios estatales a la educación, independiente de la naturaleza del centro escolar, es decir sin importar si este fuese público o privado. Con esto se promovió indiscutiblemente la competencia de tipo mercantil entre las instituciones escolares, favoreciendo, sin duda, a aquellas familias que tuviesen mayor oportunidad de elección dados sus ingresos económicos. Lo que en palabras de Redondo (2008), implicó la destrucción de la educación pública y de los profesores, desconcentración de la educación pública a las municipalidades, desfinanciamiento progresivo por ley de subvenciones a la oferta, el llamado voucher<sup>30</sup>, y por asistencia diaria de los estudiantes a clases. Lo anterior gatilló una alta demanda por

---

<sup>30</sup> El voucher es un sistema que consiste en la entrega de un bono escolar, por parte del Estado, a las familias chilenas para cada hijo que ingrese al sistema escolar. El subsidio no es directo, sino que va directamente a los centros educativos. De esta manera se fortalece el sistema educativo privado, por sobre el público, favoreciendo la libre elección y el libre mercado.

la oferta educativa desde lo privado. Esto trajo consigo una mercantilización de la educación, pasando de una educación gratuita, es decir desde la educación como derecho a una educación de mercancía, donde cada familia debe comprar la educación de sus hijos.

Continuando con Cornejo (2006), este modelo de transformación de la educación chilena provocó un crecimiento explosivo en el número de establecimientos de administración particular subvencionada por el Estado. En Chile existen tres tipos de administración educacional: la educación “pública” traspasada a los municipios (municipalidades; gobiernos locales), la educación particular que recibe subvención del Estado (sistema mixto) y la educación particular pagada (privada, sin subvención del Estado). En esta última se educa entre el 8% y 9% de los estudiantes chilenos, cifra que se ha mantenido estable a lo largo de las últimas décadas. El caso de la educación particular subvencionada es totalmente diferente a la privada y pública: en 1980 el 7% de los alumnos/as de enseñanza básica y media de Chile asistían a este tipo de establecimientos, en el año 2001 esta cifra había aumentado a un 37%, y sigue aumentando (Cornejo, 2006).

Con posterioridad, y durante la transición de la dictadura a la democracia, en la década de los noventa se da inicio a un segundo gran cambio en el sistema educativo chileno: “La Reforma del Sistema de Educación”, que buscaba principalmente proveer de una educación de calidad para todos/as, con énfasis en la igualdad. Ya no son los temas de cobertura/matricula en educación los principales elementos a revisar, como había sucedido a lo largo del siglo, sino que la principal atención está puesta en el ámbito formativo, buscando la calidad y la equidad en educación (Bedvell, 2004). Continuando con Redondo (2008), tales cambios realizados al conjunto de la educación del país no representaron una mejora en la calidad de la misma, lo mismo ocurrió en el ámbito de la educación privada, donde no existe correlación entre altos costos de inversión realizada por las familias y calidad educativa. Se desvaloriza la profesionalidad docente y el caso chileno pasa a ser único en el mundo.

### **2.1.5. La Política de Educación Preescolar en México y Chile**

La Educación Preescolar es parte integral de la estructura educativa de cada país, y por tanto de toda reforma educativa. Como bien se mencionó con anterioridad, la preocupación por el nivel ha aumentado, y con ello el número de investigaciones relacionadas con el campo, poniendo énfasis en que las políticas públicas deben de manifestar la relevancia que tiene la Educación Preescolar en los procesos de aprendizaje de los humanos y en el desarrollo de las naciones (Bellei & Herrera, et al., 2002). Adlerstein (2012), en tanto agrega que dentro de la agenda social y política chilena se ha posicionado al nivel como un eje clave, bajo una constante búsqueda de su calidad y equidad.

Para el caso de Chile, La política pública de la Educación Preescolar entró en el siglo XXI, construyendo una tercera agenda política. Al mismo tiempo que la Educación Preescolar se instituía desde el derecho ciudadano de la primera infancia a recibir una educación de calidad, también se instalaba como un negocio socialmente rentable, como un emprendimiento y como un generador de capital humano avanzado (Brunner & Elacqua, 2003). No cabe duda que esta nueva agenda de la Educación Preescolar transitó de la compensación social a un nuevo énfasis puesto en el desempeño y la demanda (Schwartzman & Cox, 2009).

A finales de los años noventa, la política educativa nacional en Chile constataba un diagnóstico radical y deficiente respecto de la Educación Preescolar. En palabras del MINEDUC, los jardines infantiles y los diversos programas de atención infantil: *no estaban consiguiendo resultados netamente mejores que la crianza del medio familiar* (MINEDUC, 1998).

Se hizo evidente que la Educación Preescolar, de carácter público, estaba lejos de asegurar el capital cultural y la movilidad que prometía su mandato social. El fuerte énfasis político que se puso sobre la calidad educativa insinuaba claramente que la Educación Preescolar no atravesaba por un buen momento y, por lo tanto, que no era lo que se necesitaba, quería y proyectaba (Adlerstein, 2012).

Continuando con Schwartzman y Cox (2009), la incapacidad de la educación pública de mejorar sus resultados condujo los esfuerzos políticos a liberar a las instituciones educativas de la burocracia estatal, volviéndolas más autónomas y con ello más sensibles a las demandas de la ciudadanía, de las organizaciones sociales de base y a la competencia de mercado. Esta tendencia, no obstante, en la política educativa de la Educación Preescolar presenta hoy una amplia y paradójica variedad de argumentos: desde los énfasis puestos por la pedagogía crítica, la perspectiva posmoderna y la vinculación con los movimientos sociales, hasta visiones más neoliberales basadas en los procesos de eficiencia del sistema y su lógica de operación, la libertad de las familias a elegir la asistencia a estas instituciones y el optimismo puesto en la capacidad de mejorar, reemplazando los establecimientos públicos, o de administración directa, por los administrados por terceros. No exento de las tensiones ya mencionadas, se ha configurado un consenso en torno a la idea de que la Educación Preescolar es el instrumento de política pública más adecuado para resolver problemas cruciales del desarrollo socioeconómico y que sus instituciones educativas, los jardines infantiles y niveles parvularios, son la unidad más apropiada para la promoción de los cambios necesarios del sistema (Adlerstein, 2012).

No existe duda en considerar la relevancia de la calidad, como elemento recurrente dentro de los discursos de las actuales agendas políticas de Chile y México, sin embargo el concepto en sí ha permanecido socialmente ambiguo (Adlerstein, 2012). En efecto, el asunto de la calidad se ha convertido en uno de los pilares (discursivos) de la política educativa de la Educación Preescolar en la región, pero ello no tiene que ver con su precisión técnica, sino que justamente con su carácter difuso. La calidad de la Educación Preescolar aparece en el discurso político como un concepto signifiante, movilizador, cargado de fuerza emotiva y valórica, manejándose extensivamente en la sociedad. Sin embargo: su fuerza y su riqueza radican precisamente en su ambigüedad, porque reflejan el ‘algo más’ que es necesario construir socialmente como todo objeto de construcción cultural” (Casassus, en Adlerstein, 2012: 7).

Tanto el eje de calidad como el de expansión de cobertura en la Educación Preescolar han generado políticas específicas, lo que no representa precisamente una política, puesto que hoy se establecen prácticas educativas reales, las que no siempre son

consistentes, y en muchos casos pueden resultar contradictorias en sus lógicas y tensionadas en su funcionamiento cotidiano. Adlerstein (2012), sostiene que esta confrontación de lógicas deviene de los sentidos de democratización y neoliberales que se heredarán de forma simultánea de las agendas políticas previas, no obstante estas políticas se contraponen para discutir frente a otras políticas, que confluyen en el quehacer cotidiano del diseño de políticas preescolares focalizadas, movilizandando sujetos con el objetivo de observar y proponer criterios aunados a estos dos ejes movilizadores.

#### **2.1.6. Trayectoria de las políticas sectoriales: Chile**

El retorno a la democracia en el año 1990, después de 17 años de dictadura, marcó también un hito en el eje orientador de las políticas educacionales en Chile, pasando desde el foco en la expansión de la cobertura (aumento en la matrícula) al foco en la calidad y equidad de la educación. Este cambio de prioridades tuvo su punto más alto en la Reforma Educacional iniciada en el año 1996, durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), marcada por la Jornada Escolar Completa (JEC), la Renovación Curricular, el Sistema Nacional de Evaluación Docente (SNED) y algunos programas de apoyo a las escuelas públicas (Bellei, Berner, 2011). Hay que reconocer que el impulso por cambiar las cosas responde a un trance reformador que ya había tomado acción con la vuelta a la democracia, por tanto los posteriores gobiernos se han caracterizado por aplicar adecuaciones al sistema educativo, como formas emblemáticas de asentamiento de programas de gobierno y de sellos distintivos, poniendo el sello de cambio frente al régimen militar.

La reforma propuesta por el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se manifestó en medio de los bajos resultados de los estudiantes chilenos en la prueba estandarizada del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de 1999, y de los resultados de la prueba internacional Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) de 1999, inaugurando de esta manera un período de enorme cuestionamiento de la reforma por parte de los líderes de opinión, los medios de comunicación, la dirigencia política y la sociedad chilena en su conjunto. Esta crítica se agudizó aún más cuando se hicieron públicos los resultados de la prueba Programme for International Student Assessment (PISA) del año 2000, instrumento de medición de la

calidad de la educación, que demostró que casi la mitad de los estudiantes chilenos de 15 años de edad, se encontraba por debajo 0 o en el nivel 1 del dominio lector, es decir los estudiantes chilenos no comprendía lo que leían, lo que equivale, además, a que los estudiantes tenían serias dificultades para usar la lectura como una herramienta para ampliar sus conocimientos y combinarla con otras áreas y destrezas (Bellei, Berner, 2011).

Los años posteriores se destacaron por un debilitamiento frente a las políticas educativas, inaugurando un periodo de fragilidad y de poco interés, sobre todo lo referente a educación pública. En el año 2006 el descontento social comenzó a tomar forma y acción, a través de un movimiento estudiantil, que fue conocido a nivel mundial como “La Revolución Pingüina”, de los estudiantes secundarios. El término “Pingüina” remite al animal que habita en las costas chilenas, que se caracteriza por su color blanco y negro, mismos colores que tradicionalmente usan en sus uniformes los estudiantes de la educación chilena. Este movimiento incitó una nueva discusión que se instaló en la agenda política del país, ocasionando una serie de cambios al sistema educativo, lo que demuestra que la cohesión social y sus demandas pueden afectar a un cambio de tipo institucional. En lo que sigue, haremos un recorrido por las políticas que afectaron directamente a la Educación Preescolar en Chile, a partir del año 2000, momento escogido para desarrollar los objetivos de la siguiente investigación.

-A partir del año 1999 La Constitución Política del Estado considera desde 1999 el nivel preescolar como el primer nivel del sistema educativo del país, orientado a la educación de niños menores de seis años. Los diversos cuerpos legales que se refieren a la Educación Preescolar o de párvulos son los siguientes: La Ley N.º 5291 de 1920, de Instrucción Primaria Obligatoria, el D.S. N.º 27952 de 1965, que incluye a la educación de los párvulos como un nivel constituyente del sistema educativo, la Ley 17.301 de 1970 de creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI<sup>31</sup>), y Ley Orgánica Constitucional de Educación 18.962 del año 1990.

---

<sup>31</sup> Más adelante se hará referencia a las funciones y características de esta institución.



-Reforma Curricular de la Educación Parvularia (2001). Esta sin duda fue una reforma que sentó las bases para una nueva relación del Estado con este nivel, además de ser un precedente para el resto de Latinoamérica, porque estaba diseñado para desarrollar el potencial de los niños desde los 0 hasta los 6 años. Las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, se articulan como un referente orientador de lo esencial que se pretende para todos los niños y niñas en edad preescolar de Chile. El programa presenta un conjunto de criterios y características básicas que se hace necesario tener presente para la adecuada comprensión e instalación de la Reforma Curricular (MINEDUC, 2004).

-En el año 2007 la Presidenta de la República, Michelle Bachelet en su primera magistratura (2006-2010) envió al Congreso el proyecto de Ley General de la Educación, que reforma la Ley Orgánica Constitucional (LOCE). En las materias relativas a la Educación Preescolar, la ley propuesta garantizó la gratuidad de la enseñanza desde la etapa preescolar, pero no así la obligatoriedad de las familias por incorporar a sus hijos a este nivel educativo.

-En el año 2013, durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se crean los requisitos de funcionamiento para jardines infantiles, además se establecen los criterios mínimos y amplios que luego serían acreditados, tanto por instituciones públicas como por el sector privado. No hace distinción entre instituciones públicas o privadas, asimismo se considera la participación de actores educativos en la generación de reglamentos que regularán la fiscalización de requisitos de la acreditación.

-Es en el año 2015 cuando se vuelve a recuperar la importancia de legislar en materia de Educación Preescolar, el énfasis se pone en focalizar un nuevo modelo de gestión altamente especializado, que enfrente el desafío de mejorar el sistema educativo en su conjunto. Se promulga la Ley 20.835, la que presenta una nueva institucionalidad de la Educación Preescolar, con la creación de la Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia. Esto implica el ordenamiento y la modernización del sector separando las funciones de diseño de política, fiscalización, evaluación y provisión del servicio. La Subsecretaría de Educación Parvularia tendrá la misión de diseñar, coordinar y gestionar las políticas públicas para el ciclo de 0 a 6 años, asegurando el buen funcionamiento de la Educación Parvularia. La

Intendencia de Educación Parvularia se encargará de proponer los criterios técnicos para el ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Educación, en relación a todos los establecimientos que impartan Educación Parvularia tanto públicos como privados. En tanto, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) se centrará en su rol fundamental, que es la de proveer educación de calidad para los niños y niñas de Chile.

### **2.1.7. Trayectoria de las políticas sectoriales: México**

Durante la década de los años ochenta, cuando el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se encontraba al mando, firmó un acuerdo, mediante una carta, con la supervisión del FMI<sup>32</sup>, y del Banco Mundial. En dicho acuerdo el presidente se comprometía a efectuar algunos cambios, con el objetivo de enfrentar la profunda crisis en la que vivía México, producto de su deuda externa.

Dentro de estas medidas podemos contemplar: *el ajuste de las tasas de cambio, el aumento en las exportaciones, la reducción de tarifas de importación, la disminución del déficit presupuestal –que incluyó la venta de varias empresas paraestatales– y poner límites a las tasas de expansión de crédito, entre otras* (Alcántara, 2008:4). En efecto estas medidas lograron recuperar la estabilidad económica del país, las que se manifestaron a través de la disminución de las tasas de inflación, aumento de las exportaciones, ganancia de divisas y la consecuente reducción del déficit fiscal. No obstante, estas medidas provocaron aumento en el desempleo, aumento en el ingreso per cápita de la población, reducción en el gasto social, lo que trajo consigo una disminución del presupuesto para salud y educación (Alcántara, 2008).

El nuevo recorrido político del país, se vería atravesado por múltiples implementaciones de los gobiernos que siguieron los pasos del nuevo modelo económico: El Neoliberalismo. A comienzos del nuevo siglo, la relación con la educación inicial comienza a tomar ribetes mayores, con ello dando respuesta a la nueva visión que se tenía frente a la infancia a nivel mundial.

---

<sup>32</sup> Fondo Monetario Internacional.

La Educación Preescolar en tanto se inserta en el actual marco de calidad del proceso educativo mexicano. No obstante para llevar a cabo este objetivo se requirió de una serie de cambios y transformaciones paulatinas al sistema, los que se venían trabajando desde hacía dos décadas, cuando México impulsó su política social con esquemas de integración económica que le exigieron un mejoramiento cualitativo de la vida académica de sus instituciones educativas, incluyendo por tanto al nivel inicial de su sistema educativo (Barrera, 2010). En efecto, de esta manera, podemos señalar las siguientes propuestas, en materia de política educativa que se impulsaron durante el sexenio 2001/2006.

-La Ley de Obligatoriedad (aprobada por la Legislatura LVIII en Diciembre de 2001 y publicado en el Diario Oficial en Noviembre de 2002). La nueva Ley hace obligatoria no solamente la provisión de servicios de Educación Preescolar por el gobierno, sino también hace responsables a las familias de enviar a sus hijos, ya sea a escuelas públicas, como privadas. Según la Ley, el tercer grado de Educación Preescolar, destinada para niños y niñas de 5 años de edad, debe ser obligatorio, a partir del año 2005 el ciclo 2004-2005; el segundo grado debe ser incorporado a partir del ciclo 2005-2006; y para el primer grado, niños y niñas de 3 años, durante el ciclo 2008-2009. Asimismo la ley especificó que los maestros que imparten Educación Preescolar deben tener una preparación profesional al nivel de licenciatura.

-La Renovación Curricular fue puesta en marcha en el año 2002 y, después de dos años de discusión y ajustes, fue publicada el 2004 con el *Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar*. El Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar (SEP, 2004) resultó ser una novedosa propuesta curricular y pedagógica basada en competencias, sustentada desde una perspectiva teórica social-constructivista y con una metodología flexible. El programa proponía que los docentes pudiesen elaborar situaciones didácticas cuya finalidad fuese la de favorecer de manera intencional el desarrollo de las competencias de los niños y niñas. Para tales objetivos, se requería que al inicio de cada ciclo escolar, los docentes iniciales realizaran un diagnóstico con el propósito de “identificar las competencias” de sus estudiantes, cuyos resultados constituyesen la información para que el docente pudiese tomar decisiones sobre

la planificación de sus intervenciones pedagógicas, además del diseño del trabajo didáctico en el aula, estableciendo así los requerimientos necesarios para una evaluación de las competencias de los preescolares en el aula (Juárez, 2008). El PEP 2004 se caracterizó principalmente por su diversidad a nivel metodológico, con la incorporación de proyectos, rincones de trabajo, talleres y unidades didácticas, aunado a 6 campos formativos, incluyendo en ellos las competencias a desarrollar en la Educación Preescolar obligatoria (Barrera, 2010).

-El Programa Escuelas de Calidad (PEC), que incluyó Educación Preescolar a partir del ciclo escolar 2003-2004, fue creado en el año 2001 y extendido al nivel de Educación Preescolar en el 2003, además incorporó una evaluación externa para conocer su impacto sobre la calidad de la Educación Preescolar.

-Asimismo podemos mencionar el Proyecto Intersectorial de Indicadores de Bienestar en La Primera Infancia, que incluyó la construcción y aplicación de una escala de calidad en centros de Educación Preescolar, ajustes en el programa de Educación Preescolar impartido por Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y cambios en la formación y capacitación de los docentes iniciales. Estas iniciativas han producido varios estudios, diagnósticos, investigaciones y evaluaciones cuyos resultados, por un lado, ayudaron a sustentar las iniciativas, y por otro ofrecieron información sobre los avances y desafíos propuestos para este nivel educativo (Myers, 2006).

-En el año 2012, bajo la nueva administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012, a la fecha), se llevó a cabo un acuerdo nacional, el Pacto por México, en el cual todas las fuerzas políticas del país se comprometían a desarrollar una agenda que incluyó una serie de temas relacionados con la transformación del sistema educativo mexicano. El 21 de diciembre, del mismo año, el nuevo Gobierno Federal anunció una Reforma Educativa, la que implicaba modificaciones a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma constitucional fue aprobada el 6 de febrero del año 2013 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de ese mismo mes. De manera posterior, el Poder Legislativo de la nación trabajó en el diseño, discusión, promulgación y

publicación de las leyes secundarias; esto último ocurrió el 11 de septiembre del año 2013 (Bracho, Zorrilla, 2015). Los objetivos de la reforma, implicarían: Modificaciones a la Ley General de Educación (LGE), la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la que incluye la autonomía del instituto, y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la que regularía los procesos referente a la situación de los docentes de la educación, incluidos aquellos pertenecientes al nivel de Educación Preescolar.

### **2.2.1. Los Estudios Comparados**

Como se mencionó en el apartado de objetivos, el propósito de la siguiente investigación fue la de realizar una revisión de las políticas educativas, propuestas e implementadas de Educación Preescolar, en Chile y México, durante los años 2000 y 2015. Se escogió el método comparativo porque es el más adecuado para los fines del estudio, sobre todo que entenderemos a la política educativa como un proceso activo, que va y viene, en cuanto a la implementación e interacción de parámetros globales, aunados a lo local, por tanto los recursos que entrega el método comparativo son más amplios, para poder comprender el fenómeno educativo, desde lo local, a lo global. Se hizo una revisión teórica para caracterizar el método comparativo, con el propósito posterior de relacionarlo con el objetivo del estudio.

De acuerdo a los estudios comparar sería confrontar dos elementos o más, a fin de encontrar divergencias y/o convergencias con el objetivo de aproximarse a un punto específico. Un punto específico podría ser lo educativo; enunciar lo educativo desde la comparación. El ejercicio inicial, contempló una revisión teórica en torno al nivel; Educación Preescolar. Posteriormente se realizó un apartado donde se hizo una descripción de los elementos que sustentan las problemática de la siguiente investigación, correspondientes a los sistemas de Educación Preescolar, tanto de Chile como de México. Lo que precede, se presenta como una revisión sucinta en cuanto a los estudios comparados, con el objetivo de ofrecer algunas definiciones.

Krontsch (en Alcántara, 2007), hace referencia a las tradiciones históricas en que se basan los estudios comparados, en específico aquellos que tienen que ver con las prácticas educativas.

En primer lugar están los relatos de viajeros que durante el siglo XIX comenzaron a describir las características de las prácticas educativas de los países visitados. Dichos relatos no contenían sistematización alguna y su fuente era muy diversa, por lo cual no era posible hacer comparaciones estables, ni precisas, por no contar con una metodología adecuada. En segundo término se encuentra la tradición de "préstamo e importación", la cual se desarrolló en el contexto del colonialismo y buscaba transportar prácticas y

modalidades de educación de un país a otro, como modelos de implementación para la creación de sistemas propios. Estos estudios de un país a otro dieron paso a una perspectiva investigativa internacional, con una base más concreta, para luego culminar en la elaboración de una *Ciencia de la educación comparada* (Krotsch; en Alcántara, 2007), de esta manera implementaron una metodología sistemática, y estructurada:

Un principio metodológico esencial para realizar análisis verdaderamente comparativos, que el autor subraya, es la necesidad de establecer categorías y conceptos que se correspondan con las características propias de los ámbitos de estudio diferenciados. Ello implica asumir la diversidad de obstáculos que se hallan en el estudio de culturas distintas, tanto respecto a la equivalencia lingüística de los significados simbólicos como a la dificultad de hacer equivalentes estadísticos realizados en distintos contextos (Alcántara, 2007: 18).

En cuanto a las corrientes históricas de los estudios comparados, Francesc Pedró (Krotsch; en Alcántara, 2007:19), realiza la siguiente clasificación, todas en función de los estudios educativos:

- a) Las teorías culturalistas basadas en la búsqueda de factores históricos que explican una tradición educativa particular, ya sea en una región, país o contexto cultural específico. Dos representantes de esta corriente serían el ucraniano Nicholas Hans y el rumano Isaac Kandell, fundadores de la educación comparada.
- b) Otra perspectiva teórica las constituyen autores que se preocupan por visualizar corrientes educativas esenciales y analizar su operación en distintos sistemas educativos. Esto implica determinar cuáles de estas corrientes están en alza y cuáles a la baja, generándose así una perspectiva dinámica de las relaciones educativas. Rosselló, español, es uno de los autores más representativos.
- c) Una tercera corriente sería la que se caracteriza por la conformación de una ciencia de la educación comparada, como proyecto "neopositivista" o funcionalista, en el cual predomina la búsqueda de leyes generales de los sistemas educativos. Según Pedró (1993), fue a partir de este enfoque que la educación comparada dio un giro de 180 grados y dejó de lado los estudios culturalistas e históricos priorizando los datos cuantitativos científicamente elaborados.

d) Asimismo Pedró destaca un conjunto de posiciones neorrelativistas, que desde distintas perspectivas se enfrentan al neopositivismo, subrayando el carácter subjetivo de la investigación educativa y la necesidad de revisiones más críticas de su propia actividad de campo.

De acuerdo a Bray y Kai (2010) es de suma importancia tener definición en cuanto a la claridad de la unidades de análisis en el campo de la educación comparada, sobre todo cuando ésta se concentra en la comparación de sistemas educativos, como es el caso del siguiente estudio. Es importante, además, reconocer que los sistemas son heterogéneos, aún dentro de los Estados/Nación, nos podemos encontrar con una gran variedad de diversificación de sistemas educativos, no obstante no podemos dejar de reflexionar frente a los procesos de globalización, puesto que han aparecido nuevas comunidades de política educativa, que están globalmente interconectadas, sobre todo que la incorporación de recomendaciones realizadas por los organismos internacionales; OCDE, UNESCO, OEI, entre otros, se ha vuelto un ejercicio cotidiano y legítimo, por parte de las instituciones que albergan la responsabilidad de diseñar, adecuar, proponer, y transformar los sistemas educativos nacionales. Los cambios suscitados en los procesos educativos, cada día responden más a un escenario global, siendo necesario emplear nuevos modos de llevar a cabo el análisis de la política educativa, siendo el método comparado una buena herramienta de reflexión y creación de conocimiento.

Aunado a lo anterior es necesario comprender los fenómenos educativos desde una perspectiva divergente y convergente a la vez, sin omitir lo particular, es decir; enunciar cada elemento desde su naturaleza, comparar cada elemento desde sus diferencias y similitudes, para desde ahí encontrar puntos de fuga: *Muchos sistemas educativos y de formación comparten historias comunes y presentan sistemas que cada día se influyen más mutuamente. Comparan los procesos y resultados de los otros; aprenden lecciones de las políticas e instituciones de los otros...* (Raffe el al., 1999:19; en Bray y Kai, 2010:181).

El campo de la educación comparada es reciente tanto en México, como en Chile, precisamente por ello Alcántara advierte la importancia de la misma, en cuanto a su uso en el campo educativo, dados los crecientes procesos de internacionalización y globalización. Más aún si tomamos en cuenta que el estudio propuesto se plantea una comparación del



nivel inicial: Educación Preescolar, nivel que cuenta con una gran escasez de investigaciones, así como estudiosos del tema, en comparación a los otros niveles educativos, donde la prevalencia en cuanto a interés y cantidad se centra en el ámbito de la educación superior.

En palabras de Alcántara, y siguiendo a Sartori, la comparación serviría para: *Controlar, en el sentido de verificar o falsificar, si una generalización o regularidad tiene correspondencia con los casos a los cuales se aplica* (Alcántara, 2007:15). En tanto, y siguiendo al mismo autor, nos debemos preguntar: *¿Comparables respecto a qué propiedades o características o no comparable respecto a qué otras propiedades?* (Alcántara, 2007:15), donde el énfasis y la factibilidad de la comparación se sostienen cuando dos elementos poseen tanto elementos diferentes, como similares, siendo inerte la comparación cuando todo es igual; idéntico, o no existe nada en común. Por ejemplo, una categoría propuesta sería aquella que tiene que ver con la formación de los docentes iniciales, donde el foco se sitúa es describir el perfil de los docentes en Chile: instituciones de estudios, tiempo dedicado, etc., en comparación al perfil de los docentes iniciales de México, buscando los puntos que diferencian ambos perfiles, similitudes, para comparar, con el consiguiente ejercicio de elaboración de conocimiento, como aporte teórico al nivel. La comparación es efectiva cuando el objetivo es la creación de conocimiento, por sobre el mero acto de describir la comparación.

Retomando a Alcántara (2007), será necesario por tanto, encontrar las similitudes entre los sistemas/elementos a comparar, y desentrañar los aspectos que provocan esa similitud, a fin de comprender los procesos subyacentes, para luego proponer las estrategias que guiarán el proceso comparativo, las que pueden limitarse desde las diferencias y/o similitudes, sin embargo tomando en consideración las variables situadas; de un contexto geofísico que cortejan a cada sistema: *Antes que nada, reconocer que los modelos educativos se estructuran sobre una matriz particular de condiciones sociales, culturales, económicas y políticas, que no son las única posibles y, para advertir la especificidad de esas condiciones, en análisis en términos relacionales y comparativos es esencial* (Krotsch; en Alcántara, 2007 : 17).

La comparación en educación podría ayudarnos a comprender qué está sucediendo en dos o más contextos educativos, comprender los aciertos y los errores de los sistemas, para desde ahí realizar un análisis en función de provocar mejoras en los sistemas escolares. Para el caso del siguiente estudio comprender los contextos situados de la Educación Preescolar, con la consiguiente caracterización impresa en el apartado de los objetivos, a fin de complementar las categorías, para luego realizar un análisis en función de los datos obtenidos de cada país, respondiendo a cada categoría propuesta en el apartado referente al problema de investigación.

En el campo de la comparación educativa entre naciones, como es el caso de la presente investigación, se busca obtener respuestas a las preguntas en torno a las problemáticas que tienen lugar en la especificidad de los temas de investigación propuestos, donde el objeto es sin duda buscar las directrices que se desenvuelven en el campo de la internacionalización de los estudios comparados. No obstante, los parámetros empleados a nivel teórico podrán hablar de un contexto más universal, como apoyo, además de los estudios regionales, para poder llegar a la especificidad de cada país, sus puntos de encuentro y desencuentros:

La educación comparada ha buscado, con el empleo de evidencia obtenida mediante la comparación entre naciones o países, ofrecer respuesta a preguntas muy amplias o macro históricas o macro históricas sobre la relación entre educación, política, economía y cambio social (“desarrollo”). Este tipo de investigación puede ser descrito como macro histórico o macro social o sociológico y, en esta tradición, pueden ubicarse los esfuerzos recientes por dar sentido a los procesos de internacionalización o globalización de la educación (Lloyd, Sacristán y Martínez; en Navarro y Navarrete (Coords.), 2013:33).

Hay que destacar que unos de los objetivos de la investigación en educación comparada es su carácter *instrumental*, esto significa que el estudio se orienta hacia la mejora de un nivel educativo determinado, ya sea en un contexto geofísico determinado, como en uno de sus subniveles educativos. Asimismo, el método posee ciertas características, partiendo por el énfasis empírico que sostiene la toma de decisiones. Medusa que tiene que ver en cuanto a la pertinencia de los pasos a seguir, sobre todo cuando el estudio está enfocado a comparar dos países, por ejemplo, en el entendido que serán dos

realidades culturales diferentes, dos *escenarios socioculturales* distintos, en donde se deberán tomar acuerdos para aunar la información recolectada, comprender los procesos y mecanismos que subyacen a cada sistema, para luego elaborar categorías de confrontación (en cuanto a similitudes y/o diferencias), para desde ahí obtener información para la realización del posterior análisis, que nos ayudará a contestar las interrogantes.

Astiz, a su vez proporciona ciertos elementos que se deben de tener en cuenta, cuando se quiere comparar en educación: *La mayoría de los autores coinciden en que el análisis comparado en educación debería lograr tres propósitos u objetivos fundamentales:*

1. *fomentar el avance científico o la sistematización del conocimiento,*
2. *tener fines pragmáticos y*
3. *Incluir una perspectiva global (Astiz, 2011:1).*

Con los siguientes propósitos (Astiz, 2011:2):

1. Uno de los propósitos fundamentales de la educación comparada es el fomento del avance científico. Es decir, los estudios comparados en educación deben contribuir a construir, corroborar o contrastar teorías científicas a través de la formulación de proposiciones generalizables sobre los sistemas educativos y sus interacciones con la economía, las organizaciones políticas, culturales y sociales. La idea de contrastar teorías no es solo determinar las relaciones entre diferentes variables, sino también evaluar la amplitud de dichas relaciones y establecer inferencias causales. Como sugirieron Bray y Thomas (1995), las comparaciones permiten utilizar al mundo como laboratorio natural para analizar las múltiples formas en que los factores sociales, políticos y las prácticas educativas pueden variar e interactuar en formas impredecibles e inimaginables, teniendo en cuenta que existen patrones regulares de comportamiento humano y que al menos algunos de ellos son comunes a todas las culturas (Farrell, 1979).

2. El segundo propósito del análisis comparado en educación consiste en estudiar otros sistemas educativos, para descubrir qué puede aprenderse que contribuya a mejorar tanto la política como la práctica educativa en el propio. La idea que aquí impera es que no existe “el mejor sistema”, sino que todos los sistemas educativos poseen tanto fortalezas como debilidades. Albach (1998) se refiere a los mecanismos por los cuales se estudia y transfieren prácticas educativas entre países como “proceso de préstamo” o “policy borrowing” (ver también Steiner-Khamsi, 2000 y Steiner- Khamsi & Quist, 2000).
  
3. Por último, el tercer objetivo que debe perseguir el análisis comparado está ligado a la naturaleza global de las políticas y las prácticas educativas. Desde fines de la los años setenta, académicos interesados en la educación comparada provenientes de distintas corrientes ideológicas han enfatizando la necesidad de incluir la perspectiva global en el análisis educativo comparado, particularmente ante la creciente aceptación del Estado/nación como unidad básica de análisis. Si bien la idea de globalización es compleja y altamente polémica, particularmente en cuanto a su origen, significado y repercusión, en su concepción más básica refiere al proceso de interdependencia transnacional de todos los aspectos que refieren a la vida social contemporánea; desde el financiero hasta las expresiones culturales (Crossley & Watson, 2003).

### **2.2.2. ¿Cómo se hizo la comparación?**

En primera instancia se realizó una aproximación al problema, para desprender cada categoría, posteriormente se realizó una descripción de cada sistema educativo (para cada país se utilizaron los mismos criterios): elementos históricos fundacionales, financiamiento, estructura, institucionalidad, entre otros. De manera complementaria se presentaron datos que siguen las costuras de lo que entendemos por Educación Preescolar, seguido de una construcción teórica en función del concepto de política y su relación con lo educativo. Se

realizó, además, una breve descripción histórica y política de ambos sectores, encaminados hacia el contexto económico de ambos países, asimismo hay que agregar que la descripción desarrolló los temas que tuviesen relación con los puntos presentados en el apartado de planteamiento del problema, conjugando el correlato para poder desembocar la escritura hacia el análisis a cada categoría propuesta.

### **2.2.3. Dimensiones de análisis**

-Desde las políticas educativas nacionales, a través de los documentos oficiales destinados a la Educación Preescolar, tanto en Chile, como en México, acotados a una fecha específica; 2000/2015. Este apartado se resolvió a través de una revisión de un amplio acervo bibliográfico, el que tomó forma a través del trabajo hemerográfico realizado en el marco de los seminarios sobre política educativa, el trabajo de campo realizado en el Centro de Políticas Comparada de Educación de la Universidad Diego Portales, así como la asesoría de académicos, expertos en el tema de investigación propuesto.

-Referentes internacionales, organismos internacionales: UNESCO, OCDE, BMI, ONG, centros de investigación, entre otros, y cómo las incorporan ambos países (Intenciones).

-Caracterización de cada sistema educativo, desde una perspectiva histórica, con el objetivo de comprender los procesos subyacentes. Cuyo ejercicio se realizó mediante la indagación de documentos que dieran pistas sobre este recorrido histórico.

-Desde la literatura especializada en Educación Preescolar, encontrando documentos de carácter local, como internacional. Es necesario agregar que solo en los últimos 10 años se ha presenciado una mayor producción científica en relación a los estudios sobre educación inicial, coyuntura que ha intentado fortalecer el nivel, evidenciando su importancia, tanto como parte fundamental del desarrollo integral de los seres humanos, como parte necesaria dentro de las agendas políticas de los gobiernos.

#### **2.2.4. Categorías a comparar**

Las categorías que se consideraron para dar estructura a la propuesta fueron las siguientes:

-Cobertura; matrícula de acceso. Es un índice medible que indica la cantidad de estudiantes atendidos en un nivel educativo específico, en base a la demanda.

-Calidad. Es el conjunto de propiedades que caracterizan a un determinado elemento o servicio. Para los objetivos del estudio, hablaremos de calidad en Educación Preescolar.

-Financiamiento. Es el conjunto de bienes económicos destinados para un objetivo particular, por ejemplo el conjunto de recursos destinados para educación.

-Formación docente. Práctica educativa relacionada con el conjunto de elementos necesarios para lograr una formación académica, la que puede responder a diversas características de acuerdo a su instrucción y modalidad.

-Evaluación. Proceso que involucra evaluar ciertos elementos para determinar su nivel de calidad. Para el caso de la educación, es parte de los procesos de enseñanza y aprendizaje, cuyo objetivo sería la de evaluar la calidad educativa, entre otros elementos, para provocar mejoras.

-Currículum, Programas de estudio. Es el plan de estudios que determina los fines y concepciones de la educación escolar.

-Incorporación de los referentes internacionales, como parte del sustento que sirvió para fortalecer teóricamente y estadísticamente el estudio.

-Investigación académica. Evidencias que sirvieron para sostener los supuestos que se persiguen a lo largo del desarrollo del trabajo.

De esta manera se puede obtener suficiente evidencia para realizar una aproximación, mediante la comparación, sobre ambos sistemas educativos, para que así se pueda contestar la amplitud de interrogantes sobre las problemáticas que subyacen al tramo. De esta manera, al comparar dos contextos educativos, dos naciones que se entrecruzan en varios elementos, podremos acercarnos a la elaboración de propuestas que en su conjunto nos puedan guiar, ayudar en el recorrido de mejoramiento de la educación inicial; pilar esencial en el desarrollo posterior de los estudiantes.

## **CAPÍTULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1. La Educación Preescolar en Latinoamérica**

El capítulo que se presenta a continuación, tiene como objetivo prioritariamente descriptivo de los contextos, características, componentes claves y evolución de los sistemas de Educación Preescolar de Chile y México. Este apartado resulta fundamental para presentar los resultados, producto de una revisión contextual necesaria, donde la descripción ocupa un lugar trascendental, como parte de los elementos necesarios de una investigación de corte comparativo. Como antesala se presenta un pequeño apartado referente al nivel en Latinoamérica, para posteriormente dar paso a la descripción del nivel en cada país. Como hemos mencionado, los sistemas educativos poseen características particulares, además de generales, que los constituyen en cuanto a su acción. En las divergencias y convergencias es donde podemos encontrar puntos de fuga que darán luces de cómo contraponer sistemas, a fin de describirlos y compararlos, con el consiguiente objetivo de comprender los procesos subyacentes a los fenómenos educativos. No obstante es necesario el ejercicio de reconstruir históricamente cada sistema, en este caso los momentos fundacionales de la Educación Preescolar de México y Chile, recorriendo los hitos más importantes, aunado a los proyectos de políticas educativas por los cuales han atravesado. Cabe agregar que la reconstrucción es necesaria para la elaboración de las categorías; sustento teórico y comparativo de la siguiente investigación.

De acuerdo a la UNESCO (2016) el origen de la Educación Preescolar en América Latina y el Caribe data de finales del siglo XIX, sin embargo su institucionalización fue un proceso más reciente que se desarrolló en la segunda mitad del siglo XX. Esta progresiva institucionalización de la Educación Preescolar en la región ha sido argumentada desde dos ejes, por un lado, aquel que intenta responder a la Convención de los Derechos del Niño, instituyendo a la educación de la primera infancia como un derecho, evidenciado en la promulgación de leyes nacionales y estructuras administrativas gubernamentales que explicitan este rol, posicionando al nivel educativo como una prioridad en la atención y protección de la primera infancia.

En algunos países de América Latina, como, Brasil, México, Colombia, República Dominicana y El Salvador, este proceso emerge al inicio de la década de los años noventa y en otros como Chile, por ejemplo, ocurre a mediados de 2000, asociado a esfuerzos significativos de reformas educacionales y aumento de cobertura, por sobre otros factores (UNESCO, 2016). El segundo eje que consolidó la institucionalidad del tramo, fue la necesidad de generar desarrollo humano y resolver las brechas y desigualdades sociales que afectaban a los países de la región.

Los Estados latinoamericanos han reconocido en la institucionalización de este nivel educativo una herramienta poderosa para compensar desigualdades, por el efecto crítico y de largo plazo que ejerce sobre los niños y niñas de los sectores más pobres y vulnerables (Carneiro & Heckman, 2003). Es importante destacar, que la función de las leyes es por sobre todo desarrollar de manera integral a los niños y niñas, dando prioridad a los más pobres y en situación de exclusión. Aunado a lo anterior la educación inicial es considerada como un derecho de la infancia, observando un desarrollo común en las agendas gubernamentales de la región, considerándola como el primer nivel educativo (UNESCO, 2016).

Con el objetivo de buscar cierta integralidad, coherencia política y eficiencia administrativa en la institucionalidad de la Educación Preescolar, se han generado diversos modelos administrativos de gestión. Al respecto, se revelan dos tipos (UNESCO, 2016) de estructuras administrativas: el modelo unificado y el modelo mixto.

### **Modelo Unificado:**

-El modelo unificado es el que trabaja con una administración centralizada, que se ilustra en la figura de un órgano público. En esta estructura, tanto las políticas como la provisión de la Educación Preescolar, están concentradas en un ministerio u órgano rector, como el de Educación, Asuntos Sociales, de Infancia y Asuntos Familiares u otro organismo, para el caso de Chile, que sería un ejemplo de modelo unificado, la figura recae en el MINEDUC (Ministerio de Educación de Chile).



-A este modelo se le reconocen ventajas como las de facilitar la coherencia en el diseño de políticas y permitir una mejor administración del presupuesto, alineamiento de metas, y regulación de los servicios educativos para los estudiantes, entre otros. En Europa, países como Inglaterra, Irlanda, España y Suecia tienen este modelo unificado bajo la administración de Educación. Otros como Dinamarca y Finlandia, lo tienen bajo el alero administrativo de Asuntos Sociales, mientras que Noruega lo hace bajo el ministerio de Infancia y Asuntos Familiares.

-Los países que implementan institucionalidades unificadas, integran también en la provisión, la asistencia social, la protección y la Educación Preescolar. En ellos es más frecuente encontrar órganos estatales y centros educativos, donde junto a los procesos pedagógicos, se entrega atención de salud, alimentación y asistencia familiar entre otros servicios. De ahí que la literatura internacional reconozca que en modelos institucionales unificados, la coordinación de esfuerzos a nivel local en los centros educativos, logre mejores desempeños y exista una visión más clara y compartida sobre la atención integral de los niños y niñas.

-Se debe reconocer que en muchos países la implementación de un modelo unificado ha implicado la creación de una nueva institucionalidad u órgano estatal; ya sea dentro o fuera de los ministerios existentes (OCDE, 2006). Por ejemplo, la creación de una nueva Subsecretaría de Educación Parvularia en el caso de Chile (Estrategia Regional Sobre Docentes, 2016), como parte de las nuevas propuestas diseñadas en el marco de la reforma educativa chilena.

### **Modelo mixto:**

-El modelo de institucionalidad dividida es el más común entre los países de América Latina: Argentina, Colombia y Perú, México entre otros. En este modelo, la educación y el cuidado de la primera infancia se distribuye y articula en distintos entes administrativos, como los ministerios de Servicio Social, Salud y Educación.

-La estructura dividida de las institucionalidades obedece de manera fundamental a un criterio etario, donde los Ministerios de Educación asumen los ciclos “preescolares”, “preprimarios” o de “transición” (de 3 a 4 años en adelante), y los ministerios de Asistencia Social, de Salud o de Familia Adolescencia y Niñez, suelen responsabilizarse por servicios asistenciales y de cuidado de los niños menores a dicha edad. Para el caso de México existen las guarderías otorgadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por citar los más importantes.

-México es un ejemplo de institucionalidad dividida, que ha construido y organizado expreso una estructura que combina ambos sectores escolares: formal e informal, así como instituciones públicas y particulares, profesionalizadas y comunitarias como parte de la oferta del servicio educativo. Aunque la formación de los niños y niñas en esta fase se realiza de acuerdo a un plan; Programa de Estudios de Carácter Nacional (vigente desde 2011 y articulado con los otros dos niveles de la educación básica) y se encuentra fundamentalmente escolarizada entre los 3 y 6 años de edad. Existe un 30% de la Educación Preescolar que se imparte a través de instituciones de otra naturaleza.

-La institucionalidad dividida le ha servido a México para avanzar en una estructura que integra diversos sectores, actores y sostenedores, para alcanzar la diversidad de niños y niñas en esta etapa de la vida. A pesar de los esfuerzos de política pública y social realizados por diversas dependencias del Gobierno Federal, esta institucionalidad aún enfrenta múltiples desafíos, que se relacionan sobre todo con la integración institucional de la atención a los tramos etarios; siendo considerablemente mayores y de mayor complejidad los de 0 a 3 que los de Educación Preescolar (Estrategia Regional Sobre Docentes, 2016).

Teniendo más menos claro el panorama general de la Educación Preescolar en Latinoamérica, podemos dar paso a la descripción de los sistemas educativos iniciales de Chile y México. Descripción que seguirá las costuras históricas de implementación y asentamiento de cada sistema, para luego dar paso a la reconstrucción en función de las categorías propuestas.

### 3.2. La Educación Preescolar en Chile

A nivel histórico podemos dar cuenta de las primeras prácticas educativas iniciales a nivel latinoamericano, a lo que Peralta (2002) llama *Etnoeducación*; sistemas educativos de los diversos pueblos originarios, en los cuales los aprendizajes culturales de cada comunidad son traspasados a los nuevos integrantes. En el caso de Chile, se podía contar con distintas instituciones, personas y prácticas que desarrollaron la etnoeducación al interior de sus comunidades. En este plano podemos citar a los pueblos yámanas, selkman, y kawéskar, que según el etnólogo Martín Gusinde (Peralta, 2002), se podían describir como agentes educativos, quienes se preocupaban de estimular a los más pequeños a realizar prácticas educativas comunitarias con las niñas y niños de la comunidad. Ejemplos así podemos encontrar en todos los pueblos originarios de la región: *En muchos casos, aquellas abarcaban influencias desde el período de gestación, con una visión amplia de su formación posterior, ya que comprendía, por lo general- además del desarrollo de habilidades y actitudes de distinto tipo- una concepción espiritual del desarrollo de los niños* (Peralta, 2002: 20).

Con el transcurso de los años y con el advenimiento de los estados republicanos, llegaron a Chile desde Europa y Estados Unidos nuevas influencias educativas que sugerían la creación de grupos de juego. Asimismo las primeras órdenes religiosas que llegaron comenzaron a preocuparse por los niños y niñas huérfanas, creando de esa manera hogares de acogidas. Continuando con Peralta (2012) la primera iniciativa chilena se basó en las “Salles de asile” francesas, las que fueron difundidas por don Domingo Faustino Sarmiento al ser comisionado por el Gobierno de Chile para conocer los diversos avances educativos europeos.

Después del informe que se realizó y tras abarcar las distintas áreas de intervención, el presidente Manuel Montt (entre los años 1851 y 1856) continuó con las diferentes etapas de su gestión pública propiciando diversas iniciativas para avanzar en el campo educativo. Entre ellas podemos mencionar la instalación de la primera Escuela de Párvulos en el año 1864. Esta escuela dependía de la Municipalidad de Santiago y tuvo como directoras a

religiosas de la orden de las Hijas de la Caridad y como ayudantes, a las novatas maestras preceptoras de la Escuela Normal. El programa de estudios que se implementaba reproducía la propuesta francesa de Marie Pape-Carpentier, además de otros aportes como los de Pestalozzi, que se enseñaban en la Escuela Normal. Los niños y niñas de 3 a 8 años que asistían, provenían de los sectores más pobres de la ciudad de Santiago de Chile. Esta primera propuesta tuvo el carácter de fundacional, la que posibilitó la creación de otras tres escuelas de párvulos, además comenzaron a llegar a Chile las ideas pedagógicas de Federico Froebel, con ello se daba comienzo a las influencias alemanas y estadounidenses, con el asentamiento de los colegios particulares de las colonias estadounidense y alemana: Santiago College, 1880; y Deutsche Schule, 1898, respectivamente (Educación Parvularia en Chile, 2001)

A comienzos del siglo XX el Estado de Chile comenzó a financiar algunos centros educativos de la primera infancia. En el año de 1906 se instaló el primer kindergarten de carácter público. Con los años la educación dirigida a los recién nacidos y preescolares comenzó a extenderse al resto del país. En el año 1906 el sector público se comprometió a instalar el primer kindergarten con aporte fiscal. De acuerdo a la política existente en aquel entonces, y con el objetivo de hacer funcionar el recinto escolar, fue necesario invitar a diversos educadores europeos, que pudiesen contribuir al desarrollo educacional de los estudiantes chilenos (Educación Parvularia en Chile, 2001).

En ese contexto fue contratada la educadora austríaca Leopoldina Maluschka. El 16 de agosto, de ese mismo año, y con la ayuda de dos estudiantes de la Escuela Normal, comenzó a funcionar el primer kindergarten fiscal, el que empleó el método Froebeliano como paradigma pedagógico (Educación Parvularia en Chile, 2001).

Con los años, y producto de los nuevos cambios sociales a nivel mundial; guerras, depresión mundial, entre otros, decayó el impulso por expandir los centros de primera infancia en Chile. Sin embargo hubo ciertos avances, en cuanto al currículum, al incorporar dentro de los programas el método Montessori (1925), exportado desde Italia.

En la década de los años cuarenta se inició un movimiento universitario, el cual trajo consigo la creación de la primera Escuela de Educadoras de Párvulos (1944), con la ayuda de Matilde Huice, y con la administración de la educadora Amanda Labarca se levanta esta institución, como parte de un proyecto experimental de la Universidad de Chile<sup>33</sup>:

La propuesta académica estipulaba la formación de profesionales con bases filosóficas, psicológicas y pedagógicas para atender a los preescolares. En tanto, las prácticas profesionales de la carrera se ampliaron a poblaciones periféricas, industrias, hospitales y oficinas salitreras, cubriendo nuevas necesidades del país (MINEDUC, 2001).

La práctica educativa realizada por los estudiantes de la Universidad de Chile, fue implementada principalmente en centros poblacionales marginales (sectores pobres de la ciudad de Santiago de Chile). El Ministerio de Educación poco a poco se comienza a incorporar a esta tarea, con la elaboración de los programas educativos para el segundo Nivel de Transición y luego al Nivel Sala Cuna (Ver más adelante niveles de la Educación Preescolar chilena). En 1970 con la fundación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) comienza la formación de técnicos en Educación Preescolar en instituciones de enseñanza secundaria técnico-profesional. En 1990 la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (FUNACO) se transforma en la Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor (INTEGRA), pasando de tener un carácter asistencial a uno educativo.

Hoy la Educación Preescolar en Chile, llamada Educación Parvularia se define como:

El nivel educativo que atiende integralmente a niños desde su nacimiento (84 días) hasta su ingreso a la educación básica. Su propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, de acuerdo a las bases curriculares que se determinen en conformidad a esta ley, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora (Chile, 2009: 16).

---

<sup>33</sup> La Universidad de Chile, es una institución de educación superior, de carácter público, es la más antigua, y fue fundada en el año 1842.

Se debe destacar que el Estado de Chile ha jugado un rol protagónico en la conformación del sistema de Educación Preescolar del país, por haber dictado una normativa legal y financiada la mayor parte de la provisión desde inicios del siglo XX. De forma destacada, Chile fue el primer país en América Latina en ofrecer el título universitario de Educadora de Párvulos, habiendo creado la primera carrera en esta especialidad el año 1944, teniendo como antecedente la formación normalista desde 1906 (Peralta, 2006).

De esta manera la Educación Preescolar del país es hoy un nivel educativo bastante consolidado que cuenta con reconocimiento legal como tal, con una institucionalidad especializada, la que incluye desde 2015 una Subsecretaría de Educación Parvularia, un marco normativo que regula diversas dimensiones de su operación, y con una extensa red de proveedores de diversa dependencia (MINEDUC, 2014), no obstante, falta mucho para lograr un cambio sustantivo del nivel, y con ello entregar una educación de calidad y con énfasis en la equidad.

### **3.2.1. Institucionalidad de la Educación Preescolar en Chile**

La legislación de Chile asegura a todas las personas el derecho a la educación desde el nivel preescolar, asimismo establece la libertad de enseñanza en dicho nivel etario. La Constitución chilena reconoce a los padres el derecho de educar a sus hijos, obligando al Estado a otorgar protección al ejercicio de ese derecho. Es así como la Educación Preescolar busca ser un complemento a la labor educativa de las familias, a la vez que propicia la continuidad en el sistema educativo (Informe Educación para Todos, 2013).

El primer ciclo de Educación Preescolar comprende a los niños entre 0 y 3 años, mientras que el segundo incluye a los niños entre 4 y 6 años, en niveles llamados “de transición”, que corresponden a prekínder y kínder. Los dos ciclos operan de modo independiente, y se organizan institucionalmente de manera distinta. Progresivamente, el segundo ciclo se ha ido asimilando cada vez más a la educación escolarizada: más del 90%

de las matrículas de prekínder y kínder son en colegios. A continuación podemos observar un cuadro donde se puede apreciar la distribución de la Educación Preescolar en Chile.

Cuadro 2. Distribución de la Educación Preescolar chilena

<b>Ciclo</b>	<b>Edad</b>	<b>Nivel</b>	<b>Sub-división Nivel</b>	<b>Nombre común</b>
Primer Ciclo	0 a 11 meses	Sala cuna	Sala cuna menor	Sala cuna
	1 año a 1 año, 11 meses		Sala cuna mayor	Jardín infantil
	2 años a 2 años, 11 meses	Nivel medio	Medio menor	Jardín infantil o Play Group
	3 años a 3 años, 11 meses		Medio mayor	
Segundo Ciclo	4 años a 4 años, 11 meses	Nivel transición	Primer nivel de transición (NT1)	Pre-kínder
	5 años a 5 años, 11 meses		Segundo nivel de transición (NT2)	Kínder

(Fuente: Elaboración propia en base a los Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile, 2014).

Como derecho constitucional asegura la atención integral de niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, estableciendo como su propósito el *favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los párvulos, de acuerdo a las bases curriculares, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora* (Presidenta Bachelet, 2015). Como es posible apreciar en Chile, es deber del Estado dar protección al derecho a la educación, y en específico le es obligatorio promover la Educación Preescolar.

De acuerdo con un proyecto de ley ad-portas de ser promulgado, el nivel educativo cuenta con una Subsecretaría de Educación Parvularia y una Intendencia de Educación Parvularia con las que se busca unificar y modernizar el sistema; separando en órganos especializados las funciones de diseño de política, fiscalización, evaluación y provisión del servicio.

La Subsecretaría tiene el rol de diseñar y gestionar las políticas públicas y la Intendencia (al interior de la Superintendencia de Educación) encargada de verificar (fiscalizar) que los establecimientos reconocidos por el Estado cumplan con la normativa educacional reglamentaria. Por su parte, la Agencia de Calidad de la Educación (en la próximas páginas se hablará en detalle sobre las funciones de este organismo) es la encargada de evaluar e informar sobre la calidad de los procesos y resultados que se generan en la provisión. Estos tres órganos funcionan al alero del Ministerio de Educación (MINEDUC) que es responsable de la coordinación de todos ellos, con el fin de garantizar una gestión eficaz y eficiente (Informe Nacional sobre Docentes para la Educación de la Primera Infancia: Chile, 2015).

Con este nuevo ordenamiento institucional, además se buscará fortalecer y empoderar a la JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles) como entidad pública con un rol protagónico en la provisión directa del servicio, quitándole la histórica función de supervigilar, que hasta el momento se le atribuía. Tendrá, en tanto, el desafío de ser un modelo referencial de la Educación Preescolar, apoyando la gestión y el desarrollo técnico y pedagógico de los jardines infantiles; mientras que la Superintendencia de Educación, a través de la nueva Intendencia de Educación parvularia fiscalizará los establecimientos empadronados o autorizados que imparten este nivel (Informe Nacional sobre Docentes para la Educación de la Primera Infancia: Chile, 2015). Existe gran consenso respecto de que esta nueva institucionalidad será un gran avance para la Educación Preescolar chilena: “en la medida que genera una entidad especializada en el nivel y le otorga un estatus al interior del sector educación [...] es esperanzador para nuestro país y también para este nivel en otros países, convirtiéndose en un caso o en un ejemplo de aquello que se debe hacer para avanzar sustancialmente en educación infantil” (Reveco, 2014: 82).

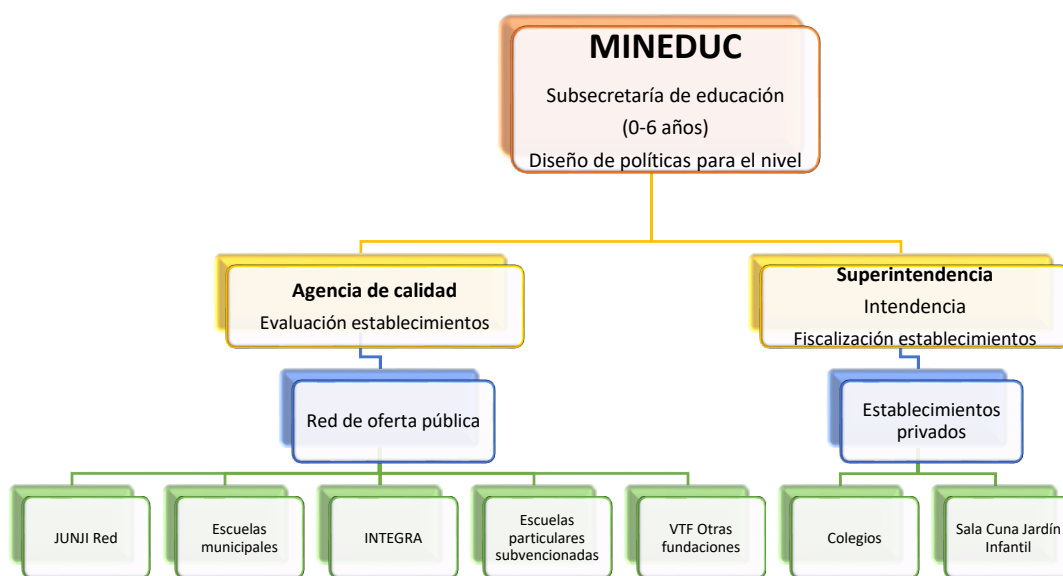
El responsable directo de la institucionalidad de la Educación Preescolar, es el Ministerio de Educación (MINEDUC), mediante su unidad de Educación Parvularia. El ministerio ejerce la labor de diseño de política educativa, promulgación de normativas legales y de bases curriculares (programas de estudio), fiscalización, supervisión y financiamiento (Informe Educación para todos, 2013). Las instituciones que imparten la



Educación Preescolar son variadas. En primer lugar está La Junta Nacional de Jardines Infantiles, con sus siglas JUNJI, que depende directamente del Ministerio de Educación. La JUNJI ofrece educación gratuita para niños entre 0 y 4 años de edad, que pertenezcan a familias de bajos ingresos: un 76% de los niños atendidos provienen de familias del primer quintil de ingresos y un 17% a familias del segundo quintil. Por otro lado existe la Fundación Nacional de Atención al Menor: INTEGRRA, institución de derecho privado sin fines de lucro, también dependiente del Ministerio de Educación y ofrece educación gratuita, donde sus beneficiarios provienen en un 93% de las familias de los dos primeros quintiles de ingreso (Informe Educación para Todos, 2013), luego siguen las municipales; mediante sus colegios, o jardines dependientes directamente de las municipalidades, que por lo general son para atender al personal público, y diversas entidades privadas, subvencionadas o no. JUNJI, e INTEGRRA, son instituciones bastante similares, la diferencias se cotejan en cuanto a sus proyectos educativos y los componentes pedagógicos de sus programas, así como en sus evaluaciones y personal docente a cargo (Tokman, 2009).

El siguiente esquema muestra la distribución de la Nueva Institucionalidad de la Educación Preescolar en Chile:

Esquema 1. Nueva Institucionalidad de Educación Preescolar en Chile (2016)



Elaboración propia (Fuente: Educar Chile, 2016).

Haciendo una descripción más específica de la institucionalidad del nivel:

- Centros educativos municipales: ofrecen Educación Preescolar y básica gratuita, están financiados mediante una subvención estatal por niño/estudiante atendido. En lo referente al nivel de Educación Preescolar, la atención se concentra en el grupo de 5 a 6 años (segundo nivel de transición), ampliándose a partir del año 2001 al grupo de 4 a 5 años (primer nivel de transición), únicos niveles que reciben dicha subvención. Los cursos, con un máximo de 45 alumnos, son atendidos por una educadora de párvulos, quien ocasionalmente cuenta con la ayuda de una auxiliar. Los niños asisten media jornada durante los 9 (de marzo a diciembre) meses del año escolar, recibiendo alimentación algunos de ellos. La actividad educativa se basa en los programas oficiales del Ministerio de Educación y es supervisada por los supervisores técnico- pedagógicos de los respectivos departamentos provinciales de educación, presentes en las comunas a lo largo de Chile.
- Centros educativos particulares subvencionadas por el Estado: que operan igual que los anteriores, diferenciándose solo en cuanto a su dependencia, que en este caso es de sostenedores particulares reconocidos como cooperadores de la función educacional del Estado. Éstos pueden pertenecer a instituciones religiosas, empresas educacionales privadas, personas naturales, y sociedades comerciales de carácter educacional.
- Centros educativos particulares pagados: que son financiados por recursos privados, pertenecientes a instituciones religiosas, empresas educacionales privadas, personas naturales, sociedades comerciales de carácter educacional y que no reciben subvención del Estado.
- Centros financiados por el Estado: dependientes de la Junta Nacional de Jardines de Infantes (JUNJI), de la Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor (INTEGRA) y del Ministerio de Educación.
- Otros organismos privados y fundaciones sin fines de lucro: que ofrecen educación y cuidado a los niños desde 0 a 6 años de edad.

En tanto La Subsecretaría de Educación Parvularia, Intendencia de Educación y La Agencia de la Calidad (Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile 2014) cumplen las siguientes funciones:

1. La Subsecretaría de Educación Parvularia, se constituye como el órgano político-técnico de diseño y gestión de las políticas públicas del Sector. En esta nueva institucionalidad el MINEDUC cumple un rol fundamental, siendo éste el organismo rector del sistema de Educación Parvularia
2. La Intendencia de Educación Parvularia, por su parte, tendrá como función fijar los criterios técnicos para la fiscalización de los establecimientos de educación parvularia.
3. La Agencia de la Calidad, se enfocará en la evaluación de los procesos de gestión educacional de los establecimientos y sus sostenedores.

Cuadro 3. Clasificación de instituciones y tipos de establecimientos de Educación Preescolar en Chile

<b>Edad</b>	<b>Instituciones/Dependencia</b>	<b>Tipo de Establecimiento</b>
0 a 3 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).</li> <li>-Fundación Integra.</li> <li>-Instituciones sin fines de lucro que reciben aportes del Estado.</li> <li>-Otras instituciones (personas naturales y jurídicas) que no reciben aportes del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Salas cunas.</li> <li>-Jardines Infantiles (tradicionales y alternativos)</li> </ul>
4 a 6 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Departamento de Administración Educacional Municipal (DAEM).</li> <li>-Corporaciones Municipales.</li> <li>-Particulares Subvencionados (personas naturales y jurídicas que reciben aportes del Estado) con y sin copago.</li> <li>-Particulares Pagados (personas naturales y jurídicas que no reciben aportes del Estado).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Escuelas</li> <li>-Escuelas de Párvulos</li> </ul>

Elaboración propia (Fuente: Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile, 2014)

El cuadro 3 considera las siguientes características de acuerdo a la dependencia administrativa de cada establecimiento:

- Departamento de Administración Educacional Municipal (DAEM): que son parte de la estructura organizacional municipal.
- Corporación Municipal: Entidad creada para administrar los establecimientos traspasados al municipio, no siendo parte de la estructura organizacional del municipio.
- Particulares Subvencionados con y sin copago: Establecimientos que proveen Educación Preescolar con aportes del Estado a través de subvención.
- Particulares Pagados: Establecimientos que proveen Educación Preescolar sin aportes del Estado y que pueden funcionar con o sin reconocimiento oficial. No obstante, para la instalación de cualquier nivel de educación es necesario contar con la autorización municipal.
- Escuelas: Establecimientos que además de impartir Educación Parvularia en el Nivel de Transición, también brindan el servicio de Educación Básica y/o Media. Son 5.402 en el país, lo que representa un 89% del total de los establecimientos.
- Escuelas de Párvulos: Establecimientos que imparten exclusivamente el nivel de Educación Parvularia, poseen reconocimiento oficial, son fiscalizados por la Superintendencia de Educación, y perciben subvención solo por los niveles de transición (Pre-kinder y kínder). Son 694 en el país, lo que representa un 11% del total de los establecimientos.

El cuadro que se presenta a continuación (cuadro 4) muestra las características de los organismos públicos encargados de la provisión de la Educación Preescolar en Chile. Para el caso en particular, los proveedores son la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), y la Fundación INTEGRA.

Cuadro 4. Programas públicos proveedores de Educación Preescolar

<b>PROVEEDORES</b>	<b>INTEGRA</b>	<b>JUNJI</b>
<b>Estructura</b>	Depende de la Primera Dama y Ministerio de Educación.  Una Oficina Central + 16 oficinas Regionales.	Depende del Ministerio de Educación.  Una Oficina Central + 15 oficinas Regionales.
<b>Funciones</b>	Entregar Educación Preescolar.	-Entregar Educación Preescolar.  -Supervigilancia programas de Educación Preescolar a nivel nacional tanto privados como públicos.
<b>Participantes</b>	Sirve alrededor de 70.000 niños y niñas en aproximadamente 1.000 centros.	-Sirve alrededor de 170.000 niños y niñas, ya sea en programas de administración propia como de administración indirecta.  -La red JUNJI cuenta con 2.900 centros.
<b>Regulaciones para los programas de Educación Parvularia</b>	-95% de los programas cuenta con un educador de párvulos que cumple las funciones de director del programa.  -Los programas que tienen más de 161 niños y niñas cuentan con un educador de párvulos adicional.	-Todos los programas cuentan con un educador de párvulos que cumple las funciones de director de programa.  -Los programas que tienen más de 64 niños y niñas cuentan con un educador de párvulos adicional.
<b>Evaluación</b>	-Niños/as: Perfil Logros y Aprendizaje de Educación Parvularia Revisado (PLAEPR4).  -Programa: evaluación calidad con modelo de autorreporte y validación externa.	-Niños/as: Instrumento de evaluación pedagógica.  -Programa: evaluación calidad con modelo de autorreporte y validación externa.

<b>Financiamiento</b>	96% proviene del Ministerio de Educación.  Presupuesto anual en miles de pesos: \$121.336.754.	100% proviene del Ministerio de Educación.  Presupuesto anual en miles de pesos: \$221.800.000.
-----------------------	--	---

(Fuente: Elaboración propia en base a Cortázar y Morales, 2012).

En Chile, la Educación Preescolar es voluntaria para las familias, es decir, no constituye requisito para el ingreso a la enseñanza básica. No obstante, a contar del año 2013 se establece la obligatoriedad legal del Segundo Nivel de Transición (5 años), definiéndolo como requisito para el ingreso a la educación básica. En tanto, es obligatorio para el Estado promover la Educación Preescolar, de modo que en el país existe oferta pública gratuita para todo el rango de edad comprendido entre los 84 días y los 5 años 11 meses de edad (Informe Nacional sobre Docentes para la Educación de la Primera Infancia: Chile, 2015).

Más allá de la matrícula efectiva en Educación Preescolar, se debe destacar que Chile ofrece garantías legales para el acceso gratuito a este nivel educativo. Éstas varían según la edad de los niños y niñas, la situación laboral de la madre y el ingreso familiar. En concreto, las garantías legales vigentes son las siguientes:

-Acceso gratuito a sala cuna: financiadas por el empleador, para niños y niñas menores de 2 años, cuyas madres trabajan de manera formal para empresas donde se desempeñan 20 o más trabajadoras.

-Financiamiento fiscal universal para Primer y Segundo Nivel de Transición: destinado a niños y niñas de 4 y 5 años, respectivamente, en establecimientos que reciben subvención educacional (Ministerio de Educación, 1998).

Acceso gratuito para niños y niñas menores de 4 años en condición de vulnerabilidad: en concreto provenientes de familias del 60% más vulnerable del país, que cuentan con alguna discapacidad o que tienen ascendencia indígena, principalmente (Chile, 2013).

### 3.2.2. Financiamiento

El sistema de financiamiento de la educación en Chile, también para la Educación Preescolar, es mixto: hay instituciones con financiamiento estatal, financiamiento compartido y financiamiento privado. Tanto en el primer ciclo como en el segundo hay financiamiento estatal en base a alumno atendido, a través de un sistema de vouchers para los jardines de la JUNJI, los colegios municipales y los particulares subvencionados. Además, hay subvención directa a la JUNJI y la Fundación INTEGRAL, y pagos por asistencia a participantes de Chile Solidario (Programa social del Gobierno de Chile) y subvención a empresas que tengan más de 19 empleadas mujeres, a las que la ley obliga a instalar salas cunas. En cuanto a los mecanismo de financiamiento, ambas instituciones mencionadas previamente: JUNJI e INTEGRAL, reciben un aporte fijo por niño/a (Marcel & Tokman, 2005). En Tanto, los establecimientos subvencionados son financiados a través de la subvención educacional (Disponible hoy universalmente para Primer y Segundo Nivel de Transición, es decir, para niños/as de 4 y 5 años), la cual se calcula a partir de un monto base ponderado por la asistencia media mensual de cada curso. Se debe observar que la subvención educacional implica la autorización de los sostenedores para confirmar grupos de hasta 45 niños/as por aula. Por esta razón, se ha señalado la inadecuación de este mecanismo como forma de financiamiento de la Educación Preescolar, donde la inasistencia de los niños tiende a ser más alta (Arbour, Yoshikawa, & Treviño, 2014).

El gasto público en Educación Preescolar se ha triplicado en los últimos años. El año 2013 el gasto para el nivel preescolar (sala cuna, jardín infantil, prekínder y kínder) aumentó un 18% respecto al año 2012, llegando a más de \$ 740 mil millones. De ese, Presupuesto, lo destinado a JUNJI e INTEGRAL fue de \$505<sup>34</sup> mil millones, con un incremento de un 19% respecto del año anterior, para crear 10.000 nuevos cupos en jardines infantiles y salas cunas. La subvención de pre kínder y kínder aumentó en un 18,5%, desde \$ 38.719 a \$45.511 y se aumentaron en 25 mil los cupos a estos niveles de educación para los sectores más vulnerables (Informe: Educación para todos, 2013). El aumento del gasto en educación se ha centrado esencialmente en aumentar la cobertura,

---

<sup>34</sup> Para una mayor comprensión la conversión de peso chileno a dólares, a la fecha, es de aproximadamente de \$650 chilenos, los que equivalen a 1 dólar americano.

pero no se han abordado los temas referentes a la mejora de la calidad. Salvo el avance evidente en cobertura, es difícil determinar la eficiencia de este incremento de recursos para Educación Preescolar, debido a que, como se verá más adelante, no se cuenta con instrumentos estandarizados para medir resultados de aprendizaje en Educación Preescolar, lo que impide establecer una relación entre inversión y calidad obtenida.

El sistema de provisión mixta en Educación Preescolar de carácter público está compuesto por un primer ciclo (0 a 4 años de edad), a excepción de los establecimientos privados. Este ciclo es gratuito, a través de la ejecución presupuestaria de JUNJI y de la Fundación Integra. Estos centros están inhabilitados para generar cualquier tipo de cobro a las familias, en cuanto a matrícula, mensualidad, entre otros. Son instituciones con personalidad jurídica pero sin fines de lucro. Su focalización está centrada en los niños y niñas más vulnerables del país; el sistema educativo financiando por el Estado ha volcado sus esfuerzos en el ingreso de niños y niñas pertenecientes a los tres primeros quintiles, y con mayores índices de vulnerabilidad medido por FPS (Ficha de Protección Social). El segundo ciclo atiende a niños/as entre los 4 y 6 años de edad. Puede ser gratuito y con copago (vía subvención). Este sistema educativo es similar al de Educación General, y puede estar representado por instituciones con fines de lucro y con copago por parte de las familias (Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile, 2014).

En el cuadro 4 podemos apreciar los valores asignados por la asistencia de cada niño/a, en función de la institución y del nivel educativo cursado. Es importante señalar que el aporte directo está calculado en pesos chilenos, en una relación en donde \$60.000 pesos chilenos equivalen a 100US, aproximadamente.



Cuadro 4: Valores por niño/a según institución y nivel educativo

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

(Fuente: Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile, 2014)

### 3.2.3. Niveles y organización por edad, cobertura

Los niveles de Educación Preescolar en Chile son respectivamente: Sala Cuna Menor (85 días a 12 meses de edad), Sala Cuna Mayor (1 a 2 años), Medio Menor (2 a 3 años), Medio Mayor (3 a 4 años), Transición Menor (4 a 5 años) y Transición Mayor (5 a 6 años). El primer ciclo de Educación Preescolar comprende a los niños/as entre 0 y 3 años, mientras que el segundo incluye a los niños/as entre 4 y 6 años, en niveles llamados “de transición”, que corresponden a prekínder y kínder. Los dos ciclos operan de modo independiente, y se organizan institucionalmente de manera distinta. Progresivamente, el segundo ciclo se ha ido asimilando cada vez más a la educación escolarizada: más del 90% de las matrículas de prekínder y kínder son en colegios.

Para la Educación Preescolar como un todo, el responsable último es el Ministerio de Educación (MINEDUC), por medio de la Unidad de Educación Parvularia. Este

ministerio ejerce los roles de diseño de política, promulgación de normativas legales y bases curriculares, fiscalización, supervisión y financiamiento. En ese marco, las instituciones que imparten la Educación Preescolar son múltiples: por una parte está la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), directamente dependiente del MINEDUC, que ofrece educación gratuita para niños de entre 0 y 4 años de familias de bajos ingresos, donde un porcentaje del 76% corresponde a niños y niñas atendidos provenientes de familias del primer quintil de ingresos y 17% del segundo quintil; por otra parte, la Fundación Nacional de Atención al Menor; INTEGRAL, institución de derecho privado sin fines de lucro dependiente del Ministerio del Interior, también ofrece Educación Preescolar gratuita (cuyos beneficiarios provienen en un 93,4% de familias de los dos primeros quintiles de ingreso); las municipalidades (por medio de colegios) y diversas entidades privadas, subvencionadas o no, como ya hemos mencionado.

De acuerdo a la Encuesta CASEN (2011), en Chile hay 719.811 niños que reciben Educación Preescolar (desde sala cuna a kínder). La mayor proporción de ellos asiste a establecimientos particulares subvencionadas (35%), seguidos por los establecimientos de la JUNJI (27%) y luego por los municipales (18%). La tendencia en el tiempo ha sido la disminución en la participación de los establecimientos municipales y particulares pagados en la matrícula total, lo que se ha compensado con un aumento de la participación de los particulares subvencionados y de la JUNJI (Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile, 2014).

A continuación podemos apreciar una tabla (cuadro 5) con la distribución por dependencia y nivel de la Educación Preescolar en Chile, al año 2014.

Cuadro 5: Matrícula y cobertura al año 2014

Institución/ Dependencia	Sala Cuna		Niveles Medios		Niveles Transición		TOTAL
	Menor	Mayor	Menor	Mayor	NT1	NT2	
					Prekinder	Kínder	
Municipal	11	121	89	931	53.234	73.515	<b>127.901</b>
Particular Subvencionado	56	257	1.352	55.103	128.503	139.492	<b>324.763</b>
Particular Pagado	32	407	2.296	5.992	14.442	16.917	<b>40.086</b>
JUNJI	18.034	40.368	46.520	57.043	11.872	1.963	<b>175.800</b>
Fundación Integra	4.431	11.765	20.459	23.722	8.880	849	<b>70.106</b>
<b>Total Sub-nivel</b>	22.564	52.918	70.716	142.791	216.931	232.736	<b>738.656</b>
<b>Total Nivel</b>	<b>75.482</b>		<b>213.507</b>		<b>449.667</b>		

(Fuente: Fuente: Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile, 2014)

Si se desglosa por ciclos educativos, en el primer ciclo el 45% de las matrículas corresponde a establecimientos de la Fundación INTEGRA, el 37% a JUNJI y el resto a instituciones privadas (subvencionadas o no), mientras que para el segundo ciclo el 85% de las matrículas se concentra en establecimientos municipales y subvencionados y solo 2% a JUNJI y 4% a INTEGRA (Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile, 2014). Haciendo un cálculo real al año 2015 el total de estudiantes que asisten al nivel Medio Mayor es de 139.260 entre niños y niñas, la matrícula para el nivel de NT1 es de 206.601, y para el nivel NT2 es de 571.134, concentrándose la mayor cantidad de niños/as en la región Metropolitana, con un 39.99%, y la décimo primera región con el porcentaje menor 0.77 % (Informa Estudio Calidad Educación Parvularia, 2015).

### 3.2.4. Programas de estudio: currículum

Durante los últimos años se han realizado diversos cambios al Currículum Nacional, los que tendrían distinta naturaleza y alcance. Estos cambios, con seguridad, tienen su origen en el desarrollo y evolución de la Reforma Curricular de los años noventa, otros en cambio surgieron en el marco de la Ley General de Educación (LGE<sup>35</sup>), en cuanto a su naturaleza y

<sup>35</sup> La Ley General de Educación LGE (Ley 20370), es la ley chilena que establece el marco normativo en materia de educación. Fue publicada el año 2009, en el Diario Oficial, bajo el primer

alcances, algunos son ajustes curriculares, en tanto otros tienen carácter de reforma, ya que implican un cambio estructural en su currículum, asimismo contemplan una modificación de la actual configuración al sistema educativo chileno, enmarcándose en un nuevo contexto legal e institucional (Espinoza, 2014). Estos procesos de cambio, también afectaron a la Educación Preescolar, al considerar la creación de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia. La anterior ley; Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE<sup>36</sup>) no proponía indicaciones curriculares para este nivel. Fue desde el año 1998 que se comenzó a trabajar en la elaboración de estas bases, las que finalmente se publicaron el año 2001 (Espinoza, 2014).

La Educación Preescolar en Chile cuenta desde el año 2001, con las Bases Curriculares de la Educación Parvularia. Su contenido aborda los fundamentos y principios pedagógicos que las sustentan, los fines y objetivos generales de este nivel educativo, los ámbitos de experiencias para el aprendizaje de los niños/as, orientaciones pedagógicas para las educadoras de párvulos, y criterios para la implementación de las Bases Curriculares referidos a la planificación y evaluación, organización y participación de la comunidad educativa, organización de los espacios educativos y del tiempo (Ministerio de Educación, 2001).

Su objetivo más amplio fue unificar las diversas lógicas y lenguajes con que operaba este sistema educativo anteriormente, ofreciendo un marco curricular más amplio,

---

gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria. Esta norma legal fue dictada en reemplazo de la Ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, promulgada el año 1990. Esta última fue decretada en el marco del gobierno de transición, entre la dictadura y la democracia, sin embargo fue derogada por considerar que era una continuidad de los preceptos educativos impuestos por el Gobierno Militar.

<sup>36</sup> La Ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, o mejor conocida como LOCE, es una ley chilena, que fue publicada en el Diario Oficial de Chile, el 10 de marzo de 1990, y responde a los fines de fijar los requisitos mínimos que deberán cumplir los niveles de enseñanza básica y enseñanza media de Chile. La particularidad de esta ley es que fue promulgada por Augusto Pinochet Ugarte, justo un día antes de terminar con el Régimen Militar, y transitar hacia la democracia, por lo tanto se considera que esta ley quería mantener el legado de la Junta de Gobierno, que estuvo a cargo bajo la figura de una dictadura.

orientado a mejorar la calidad en la educación de los niños y niñas (Ministerio de Educación, 2001).

Las Bases Curriculares de la Educación Parvularia son obligatorias para los establecimientos que reciben subvención educacional, pues ajustarse a ellas es requisito para recibir Reconocimiento Oficial del Estado. Mientras, para los centros y programas educativos que no cuentan con Reconocimiento Oficial, tienen solo carácter referencial (Ministerio de Educación, 2001).

De modo complementario a las Bases, el MINEDUC ha establecido otros dos instrumentos curriculares, ambos de carácter referencial: los Planes y Programas Pedagógicos para Primer y Segundo Nivel de Transición (Ministerio de Educación, 2008) y los Mapas de Progreso, para el nivel de educación parvularia. Los Planes y Programas son un material de apoyo a las Bases Curriculares de la Educación Parvularia cuyo propósito es “facilitar y operacionalizar la implementación de las Bases Curriculares de la educación parvularia” (Ministerio de Educación, 2008: 9). Por su parte, los Mapas de Progreso precisan una secuencia de aprendizajes y expectativas desafiantes de desarrollo para los niños y niñas menores de 6 años (Ministerio de Educación, 2008).

Las Bases Curriculares de la Educación Parvularia se organizan en cuatro componentes o categorías de organización curricular:

- Ámbitos de experiencias para el aprendizaje: son tres; formación personal y social; comunicación, y relación con el medio natural y cultural, y organizan el conjunto de las oportunidades que el currículo parvulario debe considerar en lo sustancial.
- Núcleos de aprendizaje: son focos de experiencias y aprendizajes para cada ámbito. Para cada uno de ellos se define un objetivo general (MINEDUC, 2008).

A continuación se enumeran los núcleos por ámbito:

Cuadro 5. Enumeración de núcleos por ámbito

<b>Ámbitos de experiencias para el aprendizaje</b>	<b>Núcleos de aprendizaje Autonomía</b>
Formación personal y social	Autonomía Identidad Convivencia
Comunicación	Lenguaje verbal Lenguajes artísticos
Relación con el medio cultural y social	Seres vivos y su entorno Grupos humanos, sus formas de vida y acontecimientos relevantes Relaciones lógico-matemáticas y cuantificación

(Fuente: Elaboración propia, en base a Las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, 2001).

En cuanto a los aprendizajes esperados y orientaciones de las bases curriculares tenemos:

**Aprendizajes esperados:** especifican lo que se espera que aprendan los niños y niñas. Se organizan en dos ciclos: desde los primeros meses hasta los 3 años aproximadamente, y un segundo ciclo desde los 3 años, hasta los 6 años o el ingreso a la educación básica.

**Orientaciones pedagógicas:** procuran fomentar y exponer criterios para la realización y manejo de las actividades destinadas al logro de los aprendizajes esperados (MINEDUC, 2008).

La creación de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia fue un fuerte intento por reivindicar y posicionar la importancia desde las políticas educativas, del nivel inicial de educación. Asimismo surgió como un marco orientador para apoyar el trabajo en aula de los docentes iniciales. No obstante el problema desemboca en la poca actualización

de las bases curriculares, con una sola innovación realizada en el año 2008, con la incorporación de los Programas Pedagógicos para el Primer y Segundo Nivel de Transición.

### **3.2.5. Formación docente y evaluación**

De acuerdo al informe *Educación para todos* (2013), un factor determinante en la calidad de la Educación Preescolar sería el desempeño en las aulas de los educadores iniciales, incidiendo directamente en los aprendizajes de los niños y niñas. En la actualidad el foco de las políticas en educación está principalmente en la formación de docentes, sin considerar que, dada la importancia fundamental de la formación inicial, el nivel de calidad y rigurosidad en la formación de las y los educadores preescolares debiera ser similar o mejor al de todos los profesores que integran el sistema educativo de cada país. De igual manera, una buena práctica estaría entendida sobre la base de un compromiso mancomunal, sostenida desde el trabajo en equipo por parte de sus integrantes, es decir los involucrados; formadores de docentes y estudiantes deben trabajar en conjunto para lograr prácticas pedagógicas exitosas, considerando las siguientes variables:

- 1) mostrar evidencia de que los cambios esperados se produjeron;
- 2) debe permanecer en el tiempo a través de la institucionalización de un equipo que la gestione, evalúe y adapte permanentemente al contexto donde se inserta;
- 3) debe irradiar cambios hacia otros aspectos de la FID<sup>37</sup>, es decir, no debe ser aislada sino alinear cambios en otros aspectos de la formación (Bernasconi, & Clasing, 2016:2).

De los actuales 1273 programas de Educación Preescolar a nivel profesional en Chile, solo 114, pertenecientes a 44 universidades y centros profesionales, se encuentran acreditados (CNED: Consejo Nacional de Educación, 2013). En cuanto a los programas de nivel técnico, ninguno de ellos está acreditados, de un total de 1.025, mientras que 18 siguen en proceso de obtener la acreditación. Por lo tanto nos encontramos con un gran

---

<sup>37</sup> Formación Inicial Docente.

número de centros que imparten Educación Preescolar que no están acreditados, y esa variable en muchos casos no la saben los estudiantes que ingresan a esos centros de educación superior, o centros de educación técnica profesional. El mismo informe asegura que el bajo rendimiento de los alumnos/as de las carreras de Educación Preescolar sería otro de los factores que determinan la calidad de la enseñanza que impartirán de manera posterior.

Por ejemplo de los resultados de la PSU (Prueba de Selección Universitaria en Chile), para estudiantes de ingreso a pedagogía, estarían muy por debajo de los 500 puntos (De un total de 850 puntos), y el 20% de los alumnos que ingresó al sistema en el año 2012 lo hizo con un puntaje inferior a ese de acuerdo al DEMRE (Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo, perteneciente a la Universidad de Chile). Asimismo los resultados de la prueba INICIA<sup>38</sup> son demasiados auspiciosos. En el año 2012 el porcentaje de respuestas correctas promedio en conocimientos disciplinarios y pedagógicos de Educación Preescolar fue de un 54%, mientras que en habilidades de comunicación escrita fue tan solo de un 31% (MINEDUC, resultados prueba INICIA, 2012). La prueba no obstante es de carácter voluntario, y solo 942 egresados la rindieron. Como una manera de incentivar el ingreso de estudiantes a las carreras de pedagogía, se creó por parte del Gobierno de Chile, la Beca Vocación de Profesor, donde solamente 29 programas que imparten Educación Preescolares son elegibles con esta beca, producto de los bajos niveles de acreditación que tienen los programas (Beca Vocación de Profesor, carreras elegibles). Desde otro ámbito el arancel promedio, es decir los costos asociados a la carrera de Educación Parvularia a nivel profesional en las principales universidades del país oscila entre los 3.000 US y 5.000 US, anuales (CNED).

De acuerdo al Informe Nacional sobre Docentes para la Educación de la Primera Infancia: Chile (2015), 20.624 educadoras de párvulos –como oficialmente se denomina a las educadoras preescolares en Chile- se desempeñan en el mercado laboral. Un 67% de las educadoras de párvulos se desempeñan fundamentalmente en el mismo nivel educativo,

---

<sup>38</sup> La Prueba INICIA evalúa a los estudiantes recién egresados de Educación Preescolar y Pedagogía, tanto en contenidos específicos como generales.



mientras que un 16,5% lo hace en otros niveles del sistema, como en la Educación Básica, la Técnico Profesional y la de Adultos. En tanto un 88% se desempeña en aula, el restante 12% ejerce cargos de gestión directiva dentro de un establecimiento educacional, o bien en algún nivel de la institución a la que pertenece. Los educadores iniciales que ejercen la docencia en Chile en su mayoría se encuentran certificados con un título profesional; de hecho, menos del 1% ejerce hoy sin haber certificado estudios profesionales en alguna modalidad. Cabe destacar que el 99% de las educadoras que ejerce la docencia en posesión de un título profesional, lo ha obtenido en una modalidad presencial. Respecto del título profesional que poseen las educadoras de párvulos del país, un 95% está habilitada para el ejercicio profesional en los niveles educativos de sala cuna, medio y transición. El 5% de las educadoras y educadores titulados han obtenido un título profesional que los habilita a trabajar también en el primer nivel de la educación primaria. No existen datos que permitan indagar y conocer la distribución nacional de los y las educadoras de párvulos en ejercicio según el tipo de institución donde realizaron su formación como docentes iniciales.

En síntesis, hasta el momento no ha sido posible garantizar la calidad de la Educación Preescolar en su dimensión de resultados de aprendizaje, en parte porque no hay acuerdo sobre qué es realmente una Educación Preescolar de calidad y no existen instrumentos de evaluación a nivel nacional que permitan efectuar un seguimiento de las habilidades adquiridas en ese período. Más allá de la medición, el factor crítico sigue siendo la calidad de la formación de los educadores preescolares, factor que depende en gran medida de la calidad de las instituciones de educación superior, de la calidad del alumnado, de sus programas y de la cualificación de sus profesores, aunado a una supervisión responsable por parte de los agentes de acreditación de la educación superior, porque ha prevalecido el interés lucrativo por inaugurar centros de formación, por sobre la calidad de sus servicios educativos, involucrando directamente la calidad educativa que recibirán los niños y niñas.

### 3.3. La Educación Preescolar en México

El Sistema Educativo Nacional mexicano con sus siglas SEN, se estructura en dos subsistemas: escolarizado y no escolarizado. El primero, tiene una trayectoria típica ininterrumpida de los estudiantes, que va desde los 16 a 20 años, luego de transitar por tres tipos educativos: educación básica, secundaria y superior.

Estos tipos de educación, con excepción del sistema no escolarizado, se descomponen en varios niveles de enseñanza articulados en una secuencia obligada de grados escolares, en los que se prepara a los estudiantes para cursar al siguiente grado, al cual solo se accede una vez que haya aprobado el que le precede. Cada grado de enseñanza dura un año, por lo que la escolaridad de la población, en su máxima desagregación, comúnmente se reporta en función de años cursados (Panorama Educativo de México, 2009).

A continuación podemos apreciar (cuadro 7) la distribución del sistema de educación básica de México, a través de sus distintos niveles y modalidades:

Cuadro 7. Distribución del sistema de educación básica

<b>Tipo educativo</b>	<b>Nivel educativo</b>	<b>Tipo de servicio</b>
Educación Básica	Preescolar	General Indígena Comunitaria
	Primaria	General Indígena Comunitaria
	Secundaria	General Técnica Telesecundaria Comunitaria Para trabajadores

Fuente: Elaboración propia: INEE, con base en la Ley General de Educación.

El primer nivel del SEN, pertenece a Educación Preescolar, y de acuerdo a la SEP, se organiza en tres grados, atendiendo a los niños entre 3 y 5 años, con el objetivo de que desarrollen las competencias cognitivas y socioafectivas como parte fundamental en el

aprendizaje de las personas. El nivel correspondiente a Educación Preescolar, forma parte de la educación básica a partir de la reforma al artículo 3º constitucional, implementada el año 2002, momento en que se estableció la obligatoriedad del tercer grado a partir del ciclo 2004/2005; del segundo, a partir del 2005/2006; y del primero, a partir del 2008/2009 (Poder Ejecutivo, 2002). No obstante desde el año 2008 ha quedado aplazada la entrada en vigor de la obligatoriedad del primer grado, por lo que su incorporación será gradual a partir del ciclo 2008/2009 hasta el 2011/2012. Lo anterior con el fin de garantizar la disponibilidad de recursos, los que van desde espacios educativos adecuados; aulas y escuelas, recursos técnico pedagógicos; equipamiento didáctico, y la presencia de profesores/as capacitados para el ejercicio en el nivel (Cámara de Diputados, 2008).

A continuación se presentan algunos rasgos históricos, referentes a la trayectoria de la Educación Preescolar en México, con el objetivo de comprender y conocer más a fondo las particularidades de este nivel educativo.

A finales del siglo XIX irrumpe una preocupación por parte del gobierno, la sociedad y educadores hacia la Educación Preescolar. Sin embargo, no es sino hasta el año 1903 que comienza a tener presencia al interior del Sistema Educativo Nacional (SEN). Los establecimientos escolares donde se proporcionaba este tipo de oferta educativa fueron conocidos primero como escuelas de párvulos, después como kindergarten y finalmente como jardines de niños; nombre con el que se identifica a las escuelas de este nivel en la actualidad. La Educación Preescolar en México surgió como un espacio de entretenimiento y asistencia para hijos de sectores acomodados de la sociedad mexicana, relegando de este lugar a los niños y niñas de sectores más pobres y rurales. Desde sus inicios y hasta finales de la década de los años sesenta, no se contaba con un programa de estudios propio, adoptando modelos y propuestas pedagógicas desde Estados Unidos y Europa (Rivera y Guerra, 2005).

En cuanto a su formalización como parte de la estructura del SEN, después de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el año 1921, se crea la Inspección General de Jardines de Niños y posteriormente en la década de los cuarenta, se crea la

Dirección General de Educación Preescolar así como la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños, con sus siglas: ENMJD (Rivera y Guerra, 2005).

Con el paso del tiempo, la demanda por cursar este nivel educativo aumentó de forma progresiva, no obstante la cobertura que existía solo cubría a la población emplazada en zonas urbanas, y pertenecientes a la clase media mexicana, por lo tanto no se encontraba al alcance de la población rural, de la urbana perteneciente a los sectores marginados, y menos a la clase indígena. A comienzos de la década de los años sesenta, el Artículo 134 de la Constitución de México, estableció que el cuidado infantil, tenía que ser un derecho laboral para las mujeres trabajadoras, pertenecientes al Gobierno Federal, con ello se mejorarían los servicios educativos, incluyendo los aspectos nutricionales y físicos de los niños y niñas. Posteriormente, en la década de los setenta, la Secretaría de Educación Pública (SEP), a nivel legal, comenzó a coordinar e implementar normas estructurales, además del funcionamiento de los establecimientos que impartían este tipo de educación, concebidos hasta entonces como guarderías, administradas por la Educación Inicial, este revés cambió el nombre de los centros, los que pasaron a llamarse Centros de Desarrollo Infantil. Asimismo se capacitó al personal para desarrollar las tareas de estimulación educativa, con el objetivo de procurar el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas más pequeños (Juárez, 2010).

No obstante, los sectores más pobres y rurales seguían postergados de recibir Educación Preescolar. Fue solo a finales de los años setenta cuando comenzaron a surgir nuevas modalidades dirigidas a estos sectores. Inaugurando la década de los ochenta se pusieron en marcha algunos programas comunitarios para atender las zonas urbanas marginadas y rurales, a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en coordinación con la propia Dirección General de Educación Preescolar (Rivera y Guerra, 2005).

Desde sus inicios la Educación Preescolar fue considerada un instrumento asistencial y de cuidado, dentro de los niveles educativos, por sobre su valor pedagógico. Tuvo que esperar hasta la década de los años setenta para comenzar a perfilarse como tal y transformarse poco a poco institucionalmente como un nivel del Sistema Educativo Nacional mexicano. La consolidación definitiva de su carácter pedagógico tuvo lugar recién

en los años ochenta, con la aparición del Programa de Educación Preescolar (PEP), en el año 1981, basado en un enfoque psicogenético, el que fue adoptado en todo el país, ya que en ese entonces el sistema educativo funcionaba de manera completamente centralizada (Rivera y Guerra, 2005).

Según las estadísticas de la SEP, la Educación Preescolar ha tenido una notable expansión en México, en comparación al resto de los niveles educativos. Fue el nivel educativo con mayor incremento de matrícula en la década de los noventa; de 2 millones 734 mil 54 inscritos en el ciclo 1990-1991 aumentó a 3 millones 423 mil 608 alumnos para el ciclo 2000-2001, es decir, cerca de un millón más de alumnos atendidos en diez años. En contraste, la matrícula de educación primaria se mantuvo relativamente estable, ya que en este mismo período creció apenas un poco más de 400 mil alumnos (Rivera y Guerra, 2005).

Para el año 1992 se reformuló el Programa de Educación Preescolar, bajo un enfoque de proyectos, sin embargo años más tarde fue dejado de lado, tanto por las educadoras como por los responsables de la Educación Preescolar, bajo el argumento de que en lugar de guiar la práctica pedagógica y ayudar a las educadoras a tomar decisiones, las confundía, pues consideraban que la propuesta era muy complicada para su ejecución.

A partir del año 1993 la descentralización del sistema educativo colocó a la Educación Preescolar en una especie de paréntesis. Durante casi una década, el énfasis de la agenda de la política educativa nacional y el ejercicio de las atribuciones normativas de las autoridades federales se concentraron en la educación primaria. Frente a esta falta de normatividad e iniciativas nacionales, en algunos estados del país se propició la adopción, combinación, diversificación o creación de diferentes programas y modalidades de Educación Preescolar, que respondiera de esta manera a las demandas de los contextos educativos locales (Rivera y Guerra, 2005).

Bajo este escenario de incertidumbre y abandono, surgió un acontecimiento cuyo margen de acción era la de incluir dentro de la agenda política educativa nacional de México, una presentación, discusión y aprobación del proyecto de reforma constitucional

que le otorgaría un carácter obligatorio a la Educación Preescolar. En términos generales, la iniciativa aprobada establecía que el Estado habría de proporcionar con calidad la Educación Preescolar en todo el país en los siguientes plazos: cubrir tercer año en el ciclo 2004-2005, segundo año en el ciclo 2005-2006 y primer año en el 2008-2009. Además, se señalaron un conjunto de tareas que deberían cumplir las autoridades educativas del país, entre las que destacaban la instalación de comisiones técnicas y de consulta que resultasen pertinentes en función de los siguientes puntos (Rivera y Guerra, 2005):

1. Iniciar un proceso de revisión de los planes, programas y materiales de estudio vigentes que acerque al establecimiento educacional al nuevo modelo educativo que oriente la Educación Preescolar.
2. Iniciar la unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles educativos obligatorios (preescolar, primaria y secundaria).
3. Definir y poner en marcha las estrategias de formación y desarrollo profesional de docentes y directivos de este nivel educativo, conforme a las demandas y necesidades que impone la obligatoriedad.

De esta manera se logró cimentar una nueva legalidad del tramo, demarcándolo desde su obligatoriedad, no obstante esto no representó una muestra de calidad y equidad a los procesos de ingreso, permanencia, y equidad como parte de la coyuntura pedagógica, sino más bien, significó una medida visible de política educativa, que no consideró en su momento si todos los establecimientos del país estaban en condiciones de albergar y entregar una educación de este tipo, sobre todo para las zonas rurales e indígenas.

### **3.3.1. Cobertura y matrícula de la Educación Preescolar en México**

La educación inicial en México proporciona educación y asistencia a niños y niñas de 45 días a cinco años 11 meses de edad, en su mayoría está destinada a hijos e hijas de madres trabajadoras. Esta educación se da en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) y en

numerosos centros privados de atención infantil inicial o maternal. Debido a la cada vez mayor participación de la mujer en diversas actividades productivas, laborales y sociales en los últimos años estos centros se han incrementado. Además los CENDI ofrecen servicios médicos, psicológicos, de trabajo social, pedagógicos, y nutricionales, respondiendo a la caracterización de un modelo mixto. Los objetivos principales de la educación inicial son en primera instancia la de brindar asistencia y educación integral a los niños/as menores de 6 años, hijos de madres trabajadoras, y proporcionar tranquilidad emocional a las madres durante su jornada laboral a fin de que su productividad sea mejor en calidad y cantidad (OEI, 2002).

A nivel organizativo la Educación Preescolar, es el nivel escolar que precede a la educación primaria, atendiendo a niños y niñas de 4 y 6 años de edad. Se imparte generalmente en tres grados escolares: El primero y el segundo atiende a niños/as de 4 años; el tercero, a niños/as entre los 4 y 5 años de edad. La Educación Preescolar se ofrece en tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios. Su objetivo general es el de promover el desarrollo físico, intelectual, afectivo, moral, artístico, social y familiar de niños y niñas. Este objetivo general implicaría que el alumno pudiese desarrollar las siguientes dimensiones (OEI, 2002):

- a) Su autonomía e identidad personal, requisitos indispensables para que progresivamente se reconozca en su identidad cultural y nacional.
- b) Formas sensibles de relación con la naturaleza, que lo preparen para el cuidado de la vida en sus diversas manifestaciones.
- c) Su socialización a través del trabajo grupal y la cooperación con otros niños y adultos.
- d) Formas de expresión creativa a través del lenguaje, de su pensamiento y de su cuerpo, lo cual le permitirá adquirir aprendizajes formales, así como un acercamiento sensible a los distintos campos del arte y la cultura.

En cuanto a la matrícula de la Educación Preescolar en México podemos agregar las siguientes estadísticas elaboradas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (Myers, 2006):

- La matrícula en Educación Preescolar para el ciclo escolar 2004/05 fue de 4,086,828 niños y niñas. Según cálculos basados en proyecciones de población hechos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), esto representa un 65 % de los niños y niñas entre 3 y 5 años de edad en México. Para niños y niñas de 5 años, el porcentaje de matrícula calculado es de un 93.1%; para los 4 años de 76.2% y para 3 años un 25.6%. Una implicación de las cifras es que quedan todavía más de 2 millones de niños y niñas fuera del sistema, que según la Ley de Obligatoriedad deberán estar en él a partir del ciclo 2008-2009.
- El crecimiento de la matrícula en el nivel de Educación Preescolar fue de un 19.4% durante los primeros 4 ciclos del sexenio (entre 2000-2001 y 2004-2005), pero en el último año escolar fue de un 9.2%, debido a la presión ejercida por la Ley de Obligatoriedad. Sin embargo es difícil sostener un crecimiento tan rápido, especialmente cuando el presupuesto no crece de manera proporcional. El aumento en el último ciclo es más alto para niños/as de 4 y 5 años que para niños/as de 3 años. Lo que provoca un déficit en la focalización de los niños/as menores de 3 años, sobre todo en las familias más pobres, que estarían en desventaja frente a las familias que sí pueden costear centros privados, ante la escasez de vacantes en el sector público.
- No hay una diferencia significativa en los porcentajes de niños y niñas matriculados.
- Existe una disparidad amplia entre entidades federativas en el porcentaje de niños y niñas entre 3 y 5 años de edad matriculados (de 50.2% en Baja California a 87.9% en Tabasco). Las disparidades no muestran una estrecha relación con la pobreza: por ejemplo, sustancialmente arriba del promedio nacional de 65.9% están los estados de Guerrero (73.8%), Oaxaca (70.2%), y Chiapas (78.7%), mientras el



promedio para Nuevo León (65.4%) es casi equivalente al promedio nacional. Las disparidades parecen más relacionadas con diferencias en políticas en el nivel estatal.

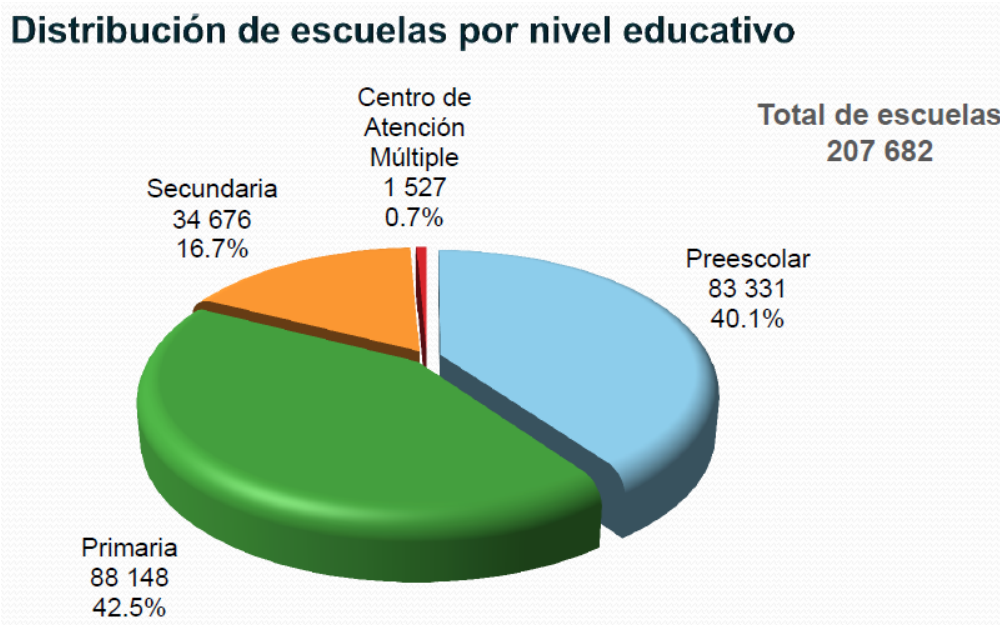
- La matrícula de Educación Preescolar en escuelas privadas es relativamente baja: en 2004-2005 fue 10.6% del total. Este porcentaje ha crecido lentamente en los últimos años, desde 10.0% en 2000/2001. En el Distrito Federal, el porcentaje de niños en escuelas privadas es arriba de 20% mientras que en Chiapas y Oaxaca, por ejemplo, es casi inexistente.
- La gran mayoría de niños y niñas están en establecimientos de Educación Preescolar generales (86.1%), con los demás divididos entre preescolares indígenas (8.4%), comunitarias (3.4%) y Centros de Desarrollo Integral (CENDIS) para niños y niñas de madres trabajadoras (2.1%).
- La responsabilidad principal para la administración de Educación Preescolar está en el nivel de las entidades federativas, aproximadamente un 80%.

De acuerdo al último censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE<sup>39</sup>), podemos apreciar las siguientes cifras en cuanto a la matrícula por establecimientos (gráfico 3), y sostenimiento de la Educación Preescolar en México (INEGI, 2014), continuando con (gráfico 4) la distribución de escuelas de Educación Preescolar por entidad federativa.

---

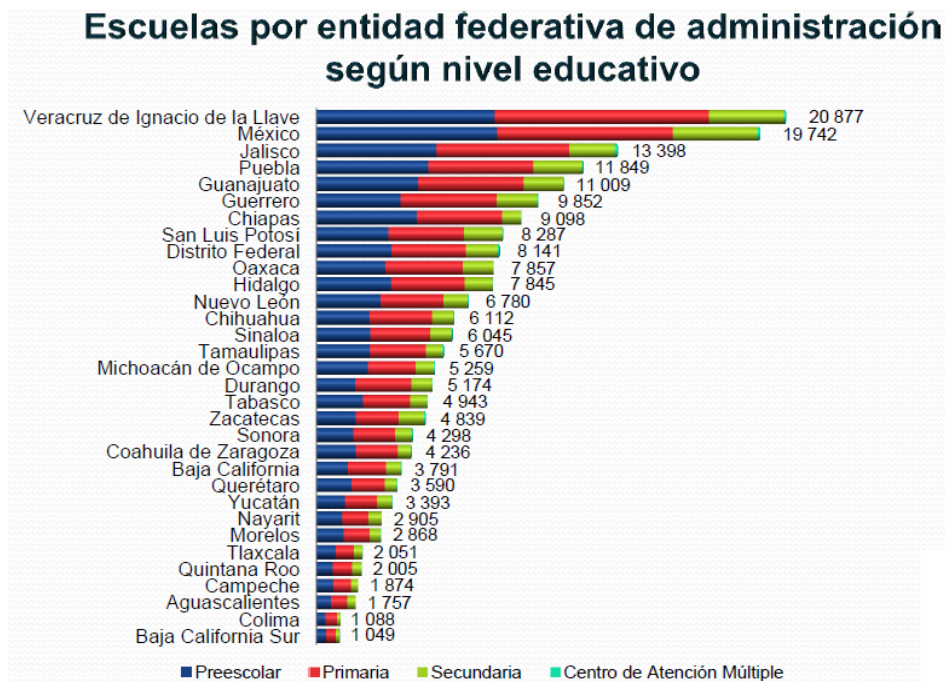
<sup>39</sup> Cuyos comités de colaboración para la elaboración de este censo fueron: De carácter nacional, presidido por la SEP (representantes nacionales de SEP y el INEGI), y de carácter estatal, presidido por el Secretario (Director del Instituto) de Educación Estatal (representantes de las oficinas de educación estatal y el INEGI).

Gráfico 3: Porcentaje de establecimientos de Educación Preescolar al año 2014



(Fuente: INEGI, 2014)

Gráfico 4: Distribución de Escuelas de Educación Preescolar por entidad federativa al año 2014



(Fuente INEGI, 2014)

### 3.3.2. Instituciones y programas vigentes de la Educación Preescolar

La Educación Preescolar en México se ofrece en tres modalidades (OEI, 2002):

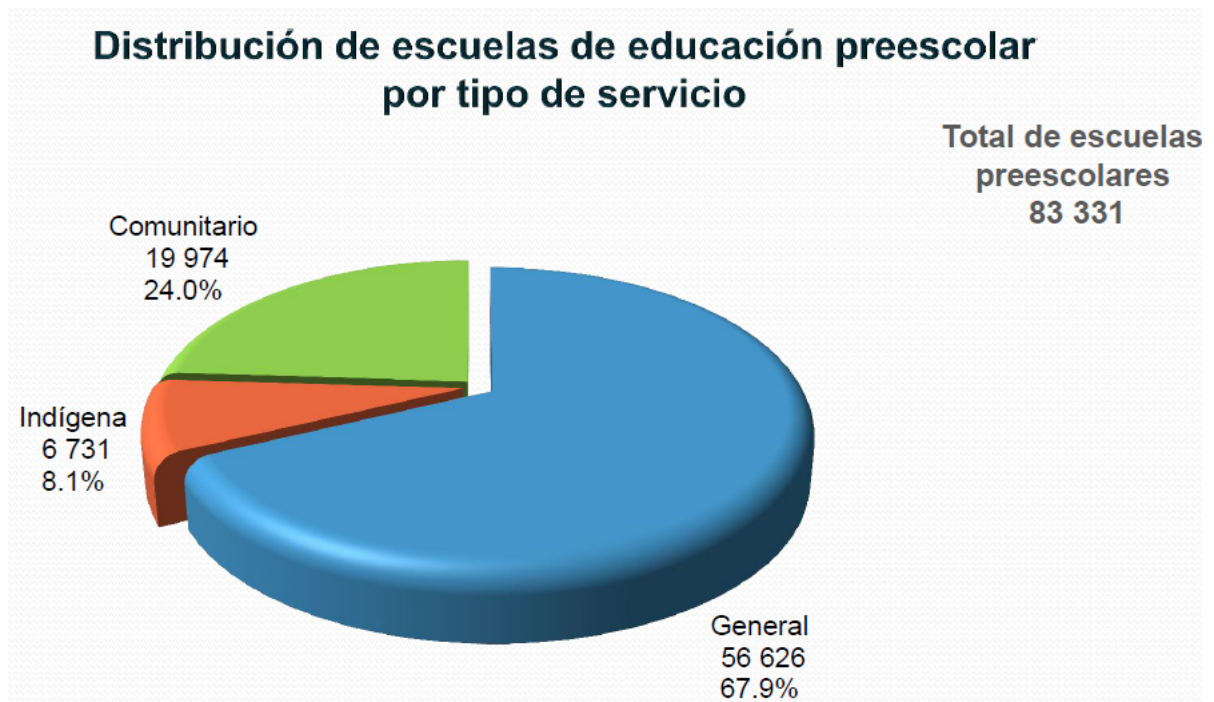
**General:** servicio educativo ofrecido por la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos de los estados y establecimientos particulares en los medios rurales y urbanos.

**Indígena:** es impartida por la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI).

**Cursos comunitarios:** servicio para las localidades que carecen de escuelas de Educación Preescolar y primaria y que tienen más de 35 niños en edad escolar. La imparten jóvenes egresados de secundaria que son formados como instructores comunitarios. Este servicio depende del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

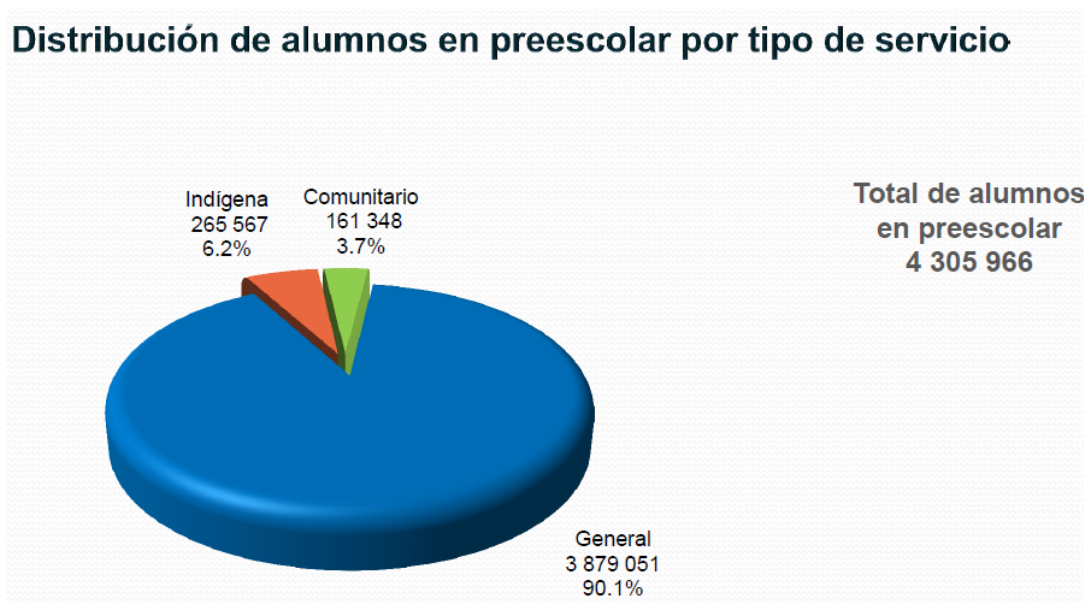
En el gráfico 5 podemos apreciar los porcentajes al año 2014 (INEGI), en la distribución de los centros de Educación Preescolar, en función al tipo de servicio otorgado, donde podemos observar que el porcentaje mayor de servicio es entregado por la modalidad General, siendo el servicio Indígena el que posee el menor porcentaje, sin embargo este servicio cuenta con un número menor de centros, pero tiene una mayor cantidad de alumnos que el servicio comunitario, por ejemplo (gráfico 6). Esto nos puede demostrar que la mayor cobertura se encontraría entonces en las zonas más urbanas, que es donde mayormente se focaliza el servicio General, por lo tanto siguen siendo las zonas rurales, y sobre todo las comunidades indígenas las que tienen un menor acceso a este tipo de educación.

Gráfico 5: Distribución de la Educación Preescolar de acuerdo al tipo de servicio



(Fuente: INEGI, 2014)

Gráfico 6: Distribución de alumnos de Educación Preescolar según tipo de servicio



(Fuente: INEGI, 2014)

Las instituciones públicas (federales y estatales) que ofrecen Educación Preescolar acondicionan el servicio en función de las necesidades de la población (hay jardines que trabajan en dos turnos, matutino y vespertino). Para hijos e hijas de madres trabajadoras existen jardines con servicio mixto, los que incluyen atención directa y alimentación en horarios adaptados de acuerdo a sus necesidades. Este servicio funciona con un mayor número de planteles en el Distrito Federal y está empezando a ampliarse en otras ciudades del país (OEI, 2002). Para la población indígena se ofrece Educación Preescolar en horario variable.

Las escuelas indígenas reciben a niños y niñas de 4 a 5 años 11 meses de edad. El servicio es proporcionado por promotores educativos, que son personas que forman parte de las mismas comunidades y reciben un curso que les habilita para manejar los grupos de preescolar. La educación indígena se caracteriza por ser multicultural y bilingüe (OEI, 2002). En tanto los cursos comunitarios ofrecen Educación Preescolar en comunidades dispersas a niños/as de 3 a 5 años de edad, y son impartidos por jóvenes egresados de secundaria, los que son capacitados como instructores para la atención de estos niños/as. Este servicio es operado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). También existen proyectos alternativos de atención en Educación Preescolar y atención educativa de la población infantil migrante. Estos son proyectos especiales para ofrecer el servicio a niños/as que por sus condiciones sociales no lo reciben. Hay que destacar que en México la Educación Preescolar privada es de cobertura mínima en comparación con la de sostenimiento público (OEI, 2002).

### **3.3.3. Financiamiento**

México gasta un porcentaje de su PIB en educación similar al de otros países pertenecientes al OCDE, pero el gasto por estudiante es aún más bajo en términos absolutos. El gasto de México en educación primaria a terciaria como porcentaje del PIB se elevó de 4.4% en el año 2000 a 5.2% en el 2012, porcentajes similares al promedio de la OCDE. En tanto, en el año 2012, México gastó un 3.9% de su PIB en instituciones de educación primaria y secundaria, porcentaje mayor frente al promedio de la OCDE de 3.7%, que incluye también

las instituciones de educación postsecundaria no terciaria, y un 1.3% del PIB en instituciones de educación terciaria, un poco por encima del promedio de la OCDE de 1.5% (OCDE, 2015).

De acuerdo a un informe de la OCDE el financiamiento de la educación en México, en comparación con otros países, se caracteriza por los siguientes factores distintivos: la remuneración del personal absorbe una proporción muy elevada del gasto en los niveles de educación básica y media superior (92.9% en 2008), el segundo más alto en la zona de la OCDE (comparado con un promedio de un 79.0%); el porcentaje del gasto corriente total en educación básica y media superior asignado a los gastos de capital, 2.9% en 2008, fue bajo para los estándares de la OCDE, siendo la cuarta cifra más baja, comparada con un promedio de 7.9%; y la brecha en el gasto por estudiante entre la educación superior y la educación básica-media superior es el más grande en la zona de la OCDE (Brunner et al., 2008, en OCDE, 2012).

Entre los años 2005 y 2012, el gasto anual en México por instituciones de educación primaria y secundaria aumentó un 19%, en tanto que el número de estudiantes se incrementó en un 7%. Como resultado el gasto por estudiante se elevó un 11%, en comparación el promedio de la OCDE, incluyendo educación postsecundaria no terciaria, que representó un 21%. Durante este periodo, casi todos los países con un gasto por estudiante por debajo del promedio de la OCDE mostraron aumentos sustanciales en el gasto por estudiante, de + 55% en Turquía a + 110% en Brasil (OCDE, 2015).

Por ejemplo, la misma OCDE (2015), señala que México destina el mayor porcentaje de su gasto actual en educación a la remuneración de los profesores, más que el resto de los países de la OCDE. En el año 2012, casi un 81% del gasto actual en los niveles de primaria y secundaria se usó para remuneración de los docentes, y cerca de un 62% del gasto actual en el nivel terciario se dedica para pagar los salarios de los profesores, siendo el promedio de la OCDE de un 40%. Cerca de un 90% de los niños y niñas de cuatro años de edad de México están matriculados en Educación Preescolar, 4 puntos porcentuales

arriba del promedio de la OCDE, pero solo el 44% de los niños de tres años de edad lo están (el promedio de la OCDE es de 74%).

La ratio de estudiantes por personal de contacto, docentes y personal asistentes de profesores, en desarrollo educativo de preescolar y educación preprimaria es el más alto de los países de la OCDE: 25 estudiantes por personal de contacto, es decir, dos o tres veces mayor que el de otros países de la OCDE. En parte por esta razón, el gasto en Educación Preescolar como porcentaje del PIB es menor en México (0.6%) que el promedio de la OCDE (0.8%) (OCDE, 2015).

#### **3.3.4. Programas de estudio: marco curricular**

Con la finalidad favorecer la calidad de los aprendizajes de la Educación Preescolar, en el año 2004 se propone la implementación de un nuevo programa de estudios. El programa tendría carácter nacional y de acuerdo a los fundamentos legales que rigen a la educación, el nuevo programa de Educación Preescolar estaría destinado a todos los planteles y modalidades en que se imparte Educación Preescolar en el país, sean éstos de sostenimiento público o privado.

Tanto su orientación general como sus componentes específicos permiten que en la práctica educativa se promueva el reconocimiento, la valoración de la diversidad cultural y el diálogo intercultural (Programa de Educación Preescolar de México, 2004).

El programa parte por reconocer a la Educación Preescolar como fundamento de la educación básica, cuyo objetivo fundamental es la de contribuir a la formación integral de los niños y niñas, asumiendo que para lograr este propósito el Jardín de Niños debe garantizarles su participación en experiencias educativas que les permitan desarrollarse de manera prioritaria, sus competencias afectivas, sociales y cognitivas. En virtud de que no existen patrones estables respecto al momento en que un niño/a alcance los propósitos o desarrolle los procesos que conducen a su logro, se ha considerado conveniente establecer propósitos fundamentales para los tres grados pertenecientes al nivel.

Tomando en cuenta que los propósitos están planteados para toda la Educación Preescolar, en cada grado se deberán diseñar actividades con niveles distintos de complejidad, dado que en cada grado los niños y niñas poseen niveles distintos de desarrollo, donde se tendrá que considerar los logros que cada niño/a haya conseguido y sus potencialidades de aprendizaje, para garantizar su consecución al final de la Educación Preescolar. Es así como los propósitos fundamentales constituyen los rasgos del perfil de egreso que debe propiciar la Educación Preescolar para cada estudiante (Programa de Educación Preescolar de México, 2004).

Los propósitos fundamentales son la base para la definición de las competencias que se espera puedan lograr los alumnos en el transcurso de la Educación Preescolar. De igual manera el programa es de carácter libre, en base a un currículum por competencias. Una vez definidas las competencias que implican el conjunto de propósitos fundamentales, se ha procedido a agruparlas en los siguientes campos formativos (Programa de Educación Preescolar de México, 2004):

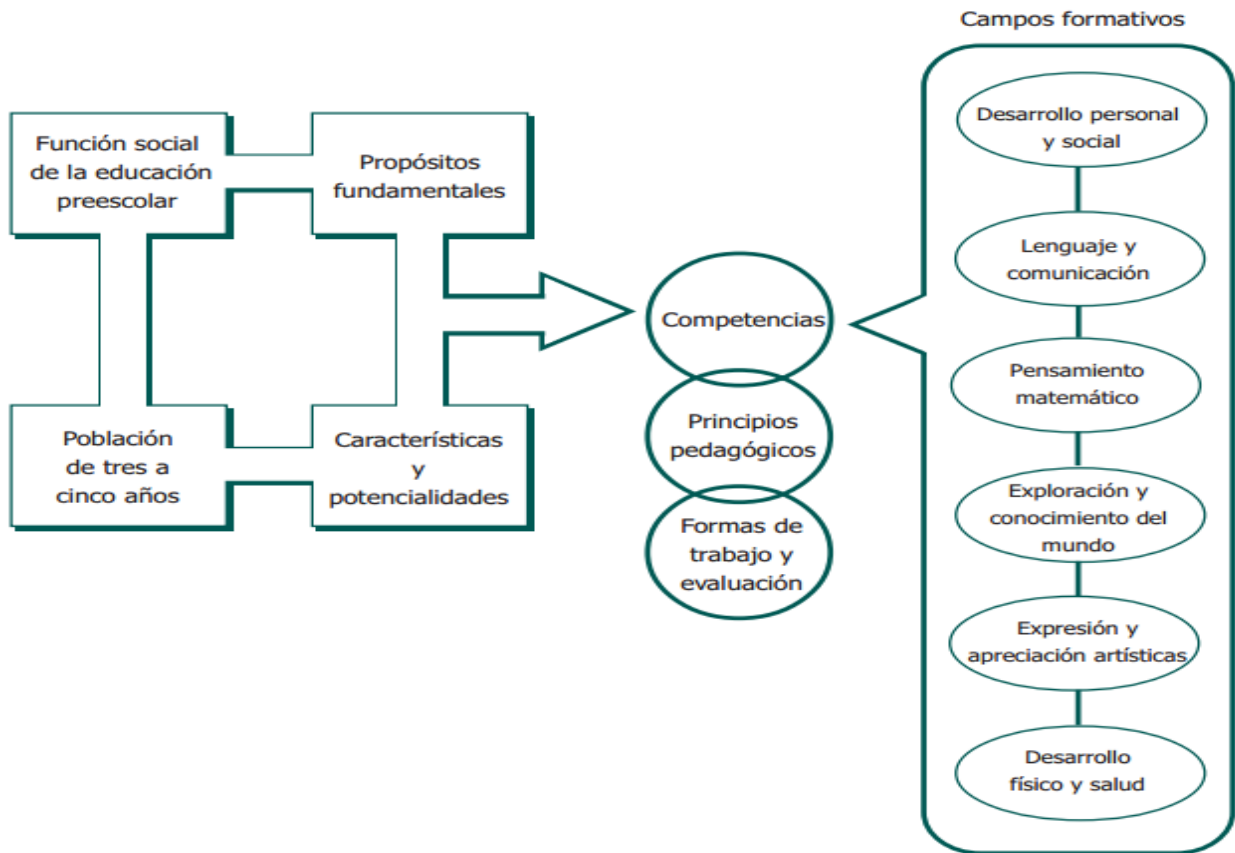
- Desarrollo personal y social.
- Lenguaje y comunicación.
- Pensamiento matemático.
- Exploración y conocimiento del mundo.
- Expresión y apreciación artísticas.
- Desarrollo físico y salud.

Con la finalidad de hacer explícitas las condiciones que favorezcan el logro de los propósitos fundamentales, el programa incluye una serie de principios pedagógicos, así como los criterios que han de tomarse en cuenta para su planificación, desarrollo y evaluación del trabajo educativo.



Las relaciones entre los componentes del programa se ilustran en el siguiente esquema:

Esquema 2.



(Fuente: Programa de Educación Preescolar de México, 2004)

### 3.3.5. Formación Docente

De acuerdo al Informe 2015: Los Docentes en México (INEE, 2015), la profesión docente del país cuenta con una larga tradición y ha tenido una expansión sostenida, participando actualmente de manera significativa en la fuerza laboral del país. Durante los primeros años del siglo XX, los esfuerzos del Estado mexicano se concentraron en la ampliación de los servicios educativos, principalmente los de educación primaria. En el año 1934 se estableció en el texto constitucional la obligatoriedad y gratuidad de dicho nivel. En el año

1993 se agrega la obligatoriedad de la educación secundaria, y en el año 2002, la del sector preescolar.

A inicios del año 2012 se eleva a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, cuya universalidad se alcanzaría en el año 2021. Una vez lograda la expansión de la educación primaria, se fue incrementando la demanda social por educación secundaria y media superior. Las distintas reformas para incorporar estos niveles escolares a la educación obligatoria, explican en buena medida el aumento de la matrícula como el del número de docentes que la atienden.

Como parte de la trayectoria docente en México, las Escuelas Normales han sido las principales instituciones encargadas de la formación de los profesores para los niveles preescolar, primaria y secundaria. Los enfoques formativos de esta institución han circulado de manera paralela junto a las políticas educativas nacionales, donde el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ha sido el encargado de dictar las políticas para la formación académica de los futuros docentes de las Escuelas Normales (Navarrete, 2015).

La Escuela Normal a lo largo de la historia de México ha sufrido diversas transformaciones, tanto desde las políticas de formación docente, como desde las políticas nacionales. Asimismo han sido denominadas de acuerdo a los contextos de gobierno y necesidades educativas: Escuelas Normales Rurales, Escuelas Rurales Regionales o Centrales Agrícolas, Escuelas Regionales Campesinas, Escuelas Normales de Profesores de Instrucción Primaria, Escuela Normal Superior de México, Escuela Nacional de Maestros, Escuela Nacional de Educadoras, Centros Normales Regionales, Benemérita Escuela Nacional de Maestros. En el año 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), cuyo fin tenía la de garantizar un sistema educativo de alta calidad para México, teniendo como objetivos principales: soberanía, libertad y democracia; comprometer recursos para el sector educativo; alcanzar la excelencia magisterial; reformular los contenidos de la enseñanza; y la ejecución del nuevo federalismo educativo (PNE1988-1994). A partir de ese momento, los gobiernos estatales

se hicieron cargo de la dirección de los centros educativos que el Gobierno Federal tenía antes a su cargo, este fue el caso de la Escuela Normal (Navarrete, 2015).

La Universidad Pedagógica Nacional (UPN), es otra de las instituciones de educación superior, de renombre en México, y de carácter público. Fue creada bajo un decreto presidencial en el año 1978, y su finalidad es la formación de profesionales de la educación, en las áreas de licenciatura y posgrado, entre otros cursos con especialidad educativa. La UPN, cuenta con 76 unidades y 208 subsedes académicas, repartidas por todo México (SEP).

Al inicio del ciclo escolar 2013-2014 (INEE, 2015), 1.201.517 docentes enseñaban en 228.205 escuelas de educación básica, atendiendo a 25.939.193 alumnos, mientras que 273.939 profesores laboraban en 14.375 planteles de educación media superior. En las escuelas de Educación Preescolar trabajaban 227.356 entre educadores y educadoras, dando atención a 4.8 millones de niños y niñas; en educación primaria 573. 238 docentes frente a grupo estaban a cargo de 14.6 millones estudiantes, y en secundaria 400. 923 profesores brindaron atención a 6.6 millones de jóvenes. Los docentes de preescolar, primaria y secundaria se encuentran distribuidos en varios tipos de servicios que en cierta medida guardan una asociación con el tamaño de sus matrículas y/o la condición étnica de los niños y niñas que atienden.

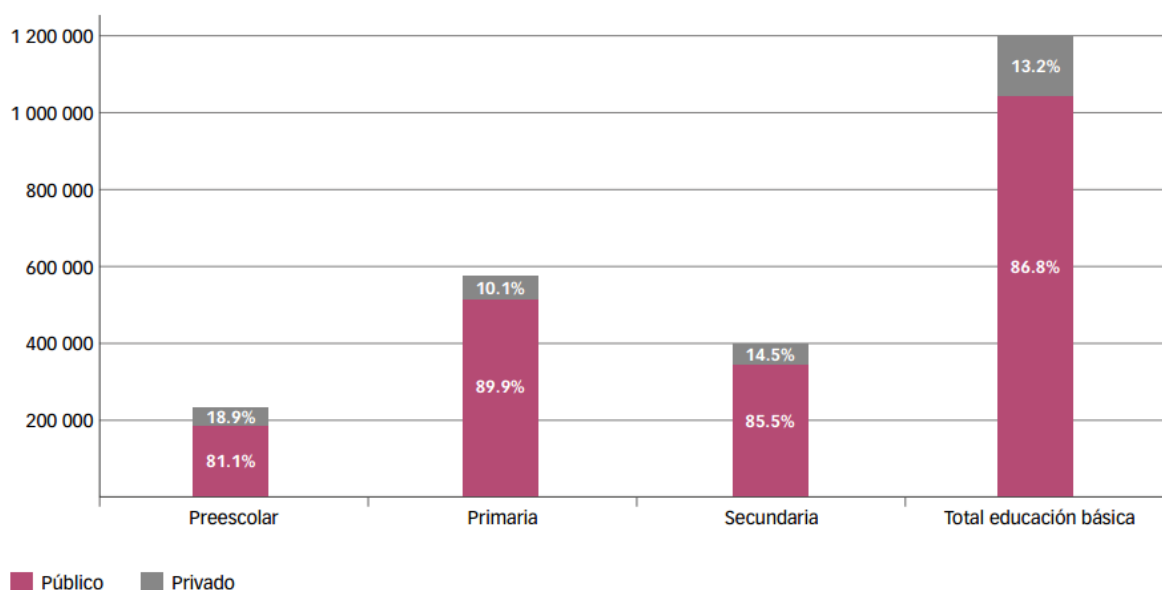
En preescolar y primaria existen tres tipos de servicio: General, Indígena y Comunitario, como ya mencionamos. Los dos primeros son atendidos por los sistemas educativos estatales y, en el caso del Distrito Federal, por la Administración Federal de Servicios Educativos, que es un organismo desconcentrado de la SEP. En preescolar y primaria, los docentes de las modalidades General e Indígena están acreditados a nivel profesional y, por lo general, son egresados de escuelas normales o de licenciaturas afines, como educación y pedagogía.

El tipo de servicio predominante en la educación básica es el general; por tanto, el número de docentes que lo atienden es mayoritario: en preescolar la proporción asciende a

83%, en primaria a 92%, y en secundaria a 56%. Por su parte, los docentes de preescolares y primarias indígenas representan 8 y 6.3%, respectivamente. La participación de los instructores comunitarios es la más reducida y decrece a medida que el nivel educativo aumenta: 8.7% en preescolar, 2.2% en primaria y 0.9% en secundaria. La mayor parte de los docentes de educación básica (86.8%) ejerce en escuelas de sostenimiento público: 81% en preescolar, 90% en primaria y 86% en secundaria. Es importante resaltar que es casi nula la existencia de un mercado de servicios educativos privados en las modalidades indígena, comunitaria y para trabajadores (INEE, 2015).

El siguiente gráfico muestra los porcentajes en la distribución de los docentes de educación básica, de acuerdo al tipo de sostenimiento según el nivel educativo (2013-2014).

Gráfico 7. Distribución de los docentes de educación básica



Fuente: INEE, cálculos con base en el Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior.

De acuerdo a las zonas geográficas, la labor docente está distribuida de la siguiente manera (INEE, 2015): En Educación Preescolar, poco más de tres cuartas partes (78.8%) de los profesores de la modalidad General trabajan en localidades urbanas, mientras que en

primaria lo hacen 73 de cada 100. En las áreas rurales se encuentran con predominio los profesores que atienden las modalidades Indígena y Comunitaria en preescolar y primaria.

Casi tres cuartas partes o más de los instructores comunitarios se concentran en localidades pequeñas, de menos de 250 habitantes, alrededor de 3 de cada 5 profesores de preescolares y primarias indígenas se ubican en localidades rurales de mayor tamaño. Alrededor de tres cuartas partes de quienes ejercen en localidades rurales (75.5%) están adscritos a planteles estatales. Cerca de un 95% de los docentes del sector público federal y de los servicios autónomos y privados se concentran en las áreas urbanas. Se sabe que los educadores/as ubicados en contextos de alta vulnerabilidad social enfrentan mayores retos que sus pares que ejercen la labor pedagógica en sectores de menor marginación y pobreza. En Educación Preescolar, casi dos terceras partes de los docentes en la modalidad general (65.7%) laboran en localidades de marginación media, baja o muy baja. En contraste, casi todos los de escuelas indígenas (96.2%) y cuatro quintas partes de aquellos docentes en comunitarias (81.4%) se encuentran en zonas de alta y muy alta marginación (INEE, 2015).

En tanto, la distribución por sexo es (INEE, 2015): las escuelas de Educación Preescolar y primaria son con frecuencia atendidas por mujeres. En preescolar hay 93 educadoras por cada 100 docentes; en primaria la presencia femenina disminuye a 67%, mientras que en secundaria es ligeramente superior (52%) a la de los varones.

### **3.3.6. Evaluación Docente**

Existe preocupación por parte de la población mexicana de recibir una educación de calidad, y por sobre todo aquella educación que es impartida en las escuelas públicas, la que atraviesa por graves problemáticas, derivadas de las exigencias impuestas por los contextos políticos, sociales y económicos:

Por lo anterior se entiende que una de las varias formas en que se manifiesta la preocupación general por la calidad de la educación consista, en particular, en un reclamo por que se establezcan sistemas adecuados de evaluación de maestros; con ello se espera

asegurar que toda persona con un grupo escolar a su cargo tenga las competencias necesarias para desempeñar su tarea en forma adecuada, impidiendo que lleguen al aula personas no calificadas y, en su caso, separando del servicio docente a quienes no cumplan con los estándares de calidad (Martínez, 2016:12).

La cita anterior sustenta la idea de la necesidad de evaluar y asegurar la calidad de la formación y ejercicio pedagógico de los maestros/as, con el objetivo de brindar una educación de calidad a los estudiantes. No obstante las evidencias demuestran que en muchos casos estas evaluaciones corren por otras vertientes, o no son pertinentes a fin de provocar esta anhelada calidad educativa, provocando insatisfacción y rechazo frente a los mecanismos de evaluación. Asimismo, el informe Revisiones de la OCDE (2012) sobre la Evaluación en Educación, advierte que si bien es cierto México ha logrado un notable progreso y mejora en el desarrollo de las bases para un marco de evaluación, fue a principios de la década del 2000, cuando la política educativa confirió un papel estratégico y fundamental a la evaluación como herramienta imprescindible para la planeación, la rendición de cuentas y la elaboración de políticas educativas. No obstante, en la actualidad no existe un marco integral que se perciba como una unidad coherente que conecte claramente todos sus componentes. Además, es evidente que las iniciativas de política educativa en materia de evaluación de los últimos años han hecho un mayor hincapié en la rendición de cuentas más que en la mejora.

El sistema de evaluación en México opera en 5 niveles, los que resultan clave (OCDE, 2012):

1. El sistema nacional a través de los indicadores educativos y de las evaluaciones nacionales e internacionales de los estudiantes.
2. Los subsistemas estatales a través de indicadores educativos y de las evaluaciones nacionales de los estudiantes.

3. La escuela a través de la rendición de cuentas basada en la evaluación de los estudiantes y la supervisión del trabajo de la escuela por una estructura de supervisiones.
4. Los profesores en particular a través de los esquemas de promoción e incentivos.
5. Los estudiantes con instrumentos que van desde evaluaciones externas nacionales a la evaluación formativa continua y diaria en el aula. La evaluación global y el marco de evaluación parecen estar fragmentados, debido a que los componentes individuales se han desarrollado de manera independiente en el tiempo.

La evaluación de los docentes en México, la que incluye a los directivos escolares, es bastante amplia, y se compone de varios elementos, los que cubren y acompañan a las diferentes etapas de la trayectoria profesional de los maestros. Según la particularidad el sistema de evaluación docente puede abarcar al personal directivo, como al personal de apoyo técnico pedagógico. En términos concretos, existen exámenes para seleccionar a los candidatos a la formación inicial de docentes, así como la presencia de exámenes externos de diagnóstico, los que son aplicados durante y después de la titulación. De acuerdo a Cordero et. Al. (2013) en el contexto de México se han implementado y desarrollado tres programas, cuyo objetivo principal es la de evaluar a los profesores de Educación Básica en servicio, en sus diferentes niveles y modalidades: Carrera Magisterial, Estímulos a la Calidad Docente y Evaluación Universal.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial consiste en un sistema de estímulos para los profesores de Educación Básica (preescolar, primaria, secundaria y grupos afines), y tiene como propósito ayudar a elevar la calidad de la educación, mediante el reconocimiento y apoyo a los profesores, mediante el mejoramiento de sus condiciones de vida, laborales y educativas. Es, además, un sistema de promoción horizontal, en donde los profesores participan de forma voluntaria e individual, teniendo la posibilidad de incorporarse o promoverse, si cumplen con todos los requisitos, y su evaluación va en

función a lo indicado en los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial (SEP, 2014). El Programa está constituido por cinco niveles "A", "B", "C", "D" y "E", en donde los profesores tienen la opción de acceder a niveles superiores de estímulo, sin que exista la necesidad de cambiar de actividad, y se sustenta en un sistema de Evaluación Global mediante el cual es posible determinar de forma objetiva y transparente, a quién se le debe otorgar el estímulo económico. Este sistema es ampliamente aceptado por los profesores de Educación Básica en México, y ha permitido consolidar una cultura de la evaluación, desde una actividad permanente y natural del quehacer educativo, promoviendo la actualización, capacitación y profesionalización de los docentes en servicio (SEP, 2014). No obstante con la aplicación de la reforma educativa desapareció el programa de estímulos Carrera Magisterial (SEP, 2016). Estímulos a la Calidad Docente tiene como objetivo premiar y estimular a quienes están en los primeros lugares y los esfuerzos de quienes logran avances significativos en el aprendizaje de sus estudiantes. En tanto la Evaluación Universal pretende elaborar un diagnóstico integral de competencias profesionales de los profesores. Los tres programas tienen un objetivo común: “aprendizaje de los alumnos”, “logro educativo de los alumnos” y “avances significativos en el aprendizaje de sus alumnos” a través de estos tres medios Cordero et. Al. (2013).

En estos programas se identificaron dos finalidades: la compensación salarial, para el caso de Carrera Magisterial y Estímulos a la Calidad Docente, y la orientación hacia la formación y profesionalización de los docentes en el servicio, para el caso de la Evaluación Universal. Es así como las dos primeras son evaluaciones de tipo sumativas, en tanto la tercera es de carácter formativa. Los programas de compensación salarial son optativos, en cambio el orientado hacia la formación y profesionalización es obligatorio. Desde otra arista, los programas de compensación salarial tienen un alto impacto en la vida de los profesores, porque de sus resultados depende un incentivo adicional al salario, el que puede oscilar entre 20% y 200% por encima del salario. Los resultados de la Evaluación Universal no tienen ningún impacto o consecuencia en la vida laboral de los maestros (Cordero et. Al. (2013).



## **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CATEGORÍAS**

Durante el proceso de recuperación de datos emergieron las categorías, que representan el conjunto integral de la problemática que guía el estudio. Una vez reconstruidas a nivel descriptivo, se pudo llegar al punto de contraponerlas, ejercicio que concluyó en la creación de cuadros para cada una de ellas y su posterior análisis. El siguiente capítulo representa el último impulso; la última discusión en función de los hallazgos presentados en el marco de la investigación, donde podemos sostener que por un lado las políticas del nivel han intentado en los últimos diez años disponer de una mayor atención al nivel, ilustradas en diversas propuestas, las que han sido posibles gracias a los aportes científicos que han tenido lugar en los últimos años; los que señalan la relevancia del nivel en el desarrollo de los niños y niñas como parte de su procesos de enseñanza y aprendizaje y su relación con la trayectoria académica posterior.

### **4.1. Cobertura**

La cobertura, como ya hemos señalado, es un índice medible que indica la cantidad de estudiantes atendidos por un nivel educativo particular y deviene de una relación entre la demanda y la oferta de servicios, además sirve para identificar la cantidad de estudiantes que están fuera de éste. Chile y México poseen altos índices de cobertura dentro de sus programas iniciales de Educación Preescolar, no obstante el problema aparece cuando hablamos de focalización; donde podemos observar que hay niveles que cuentan con una alta cobertura, pero una escasa demanda, esto coincide con los niveles pertenecientes a los 3 primeros años de edad de los niños y niñas, donde la cobertura más alta se encuentra en los tramos de mayor edad. Por ejemplo en Chile el año 2013 cerca del 11% de los niños y niñas menores de 2 años asistía a una sala cuna, en contraste con aproximadamente el 96% de niños/as de 5 años que lo hacía al nivel de Transición (Kinder) (MINEDUC, 2017). Esto responde a que las familias en muchos casos, salvo aquellas donde la mujer tiene que salir a trabajar, prefieren cuidar a sus hijos en sus casas, o dejan el cuidado a un familiar u otro agente, esto alude a la falta de información sobre la importancia que tiene la educación inicial en el desarrollo de los niños/as, y que son fundamentales para su futuro académico,

sobre todo para las familias más vulnerables. También nos remite a la idea de la presencia de la mujer en el hogar por un lado, y su baja participación en el ámbito laboral, lo que instala la creencia de que aún es la mujer la que está al cuidado de sus hijos, elemento que prevalece con fuerza en los sectores de mayor pobreza. Otro factor que incide de manera directa sería la focalización territorial, donde podemos ver que las zona urbanas, emplazadas en las grandes ciudades poseen niveles de cobertura más altos, en contra de los bajos índices que presentan las zonas rurales, lo que provoca una desigualdad en cuando a la oferta del servicio desde lo público.

En los capítulos anteriores presentamos evidencia suficiente sobre los beneficios de cursar este nivel, marcando una gran diferencia a largo plazo, y que posibilita un costo más efectivo de inversión en educación. Sin embargo pareciera ser que los gobiernos no prestan una mayor importancia y prioridad en la asignación de recursos, ni una atención que trascienda lo discursivo para aumentar la calidad del nivel. A continuación se presenta un cuadro que sintetiza los rasgos e índices de cobertura entre los años 2000 y 2015, para Chile y México, para posteriormente continuar con el análisis de la categoría.

<b>Categoría</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
<b>Cobertura</b>	<p>La Educación Preescolar o Educación Parvularia en Chile comprende desde el nacimiento hasta los 6 años, o su equivalente al ingreso a la Educación Básica. Sólo a nivel de implementación del servicio se hace la división entre niveles, a fin de responder a los propósitos y contenidos pedagógicos.</p> <p>Su objetivo fundamental es la de propiciar aprendizajes relevantes y significativos para el desarrollo pleno y</p>	<p>La Educación Preescolar comprende desde el nacimiento hasta los 6 años. Aunque para el caso de México existe una distinción. Desde los 0 hasta los 3/4 años de edad el servicio utilizado es la Educación Inicial, en tanto se llama Educación Preescolar al servicio educativo que va desde los 3 años hasta los 6, o su equivalente al ingreso a la Educación Primaria.</p> <p>Su objetivo es la de favorecer aprendizajes significativos que promuevan su desarrollo</p>

<p>la trascendencia.</p> <p>El primer ciclo corresponde a niños/as entre los 0 y 3 años y once meses, con los niveles de Sala Cuna (Mayor y Menor) y Nivel Medio (Menor y Mayor), y el segundo ciclo, destinado a niños/as entre los 4 años y 11 meses y los 5 años y 11 meses, llamado Nivel de Transición (NT1 y NET2).</p> <p>La Educación Preescolar no tiene carácter obligatorio, a excepción del Segundo Nivel de Transición (5 a 6 años) que se estableció como requisito de ingreso para la Educación Básica a partir de la reforma constitucional del año 2013. Se sostiene bajo la Ley General de Educación de Chile, y su modelo, de acuerdo a la clasificación que realiza la OCDE es el de unificado. Las políticas de expansión de cobertura se han desarrollado a través de programas focalizados dirigidos principalmente a las familias de más bajos ingresos. En esta dirección, se ha alcanzado positivos incrementos transitando desde un 16% el año 1990 a un 37% el año 2009; la cifra alcanzó un 49% el año 2013 (CASEN, 2013). La trayectoria de la cobertura ha aumentado a partir del año 2000, encontrando al año 2014 un total de</p>	<p>integral, como un nivel que debe propiciar los elementos necesarios para ingresar a la Educación Primaria.</p> <p>Su distribución es la siguiente: Educación Inicial: 0 a 3 años, Educación Preescolar: 3 a 5 años. 0 a 3 años: voluntario, 3 a 5 años: obligatoria.</p> <p>Se sostiene bajo la Ley General de Educación, y su modelo, de acuerdo a la clasificación que realiza la OCDE es el de dividido. De acuerdo a la SEP la Educación Preescolar en México ha tenido un mayor impulso en cuanto a expansión en comparación al resto de los niveles educativos. De 734.054 estudiantes del ciclo 1990/1991, aumentó a 3 millones 423 mil 608 millones al ciclo 2000/2001. Al año 2014 podemos encontrar un total de 4.305.968 estudiantes, y distribuidos por tipo de servicio quedaría: General; 3.879.051 (86.1%), Indígena; 265.567 (8.4%), y Comunitario (3.4%); 161.346, con una mayor concentración en la Ciudad de México, Veracruz, Jalisco y Puebla. En tanto la matrícula en escuelas privadas es relativamente baja, solo un 10% del total, y para los Centros de Desarrollo Integral (CENDIS) para niños y niñas de madres trabajadoras es de un 2.1%.</p>
--	---

	738.656 estudiantes, con una cifra de 373.807 concentrados en el sector público, y 364.849 en el privado, con un 70% de concentración en zonas urbanas.	
--	---	--

#### 4.1.1. Análisis México

Sin duda el tema de la cobertura es un tema de vital importancia dentro de la agenda política del sistema educativo mexicano, sobre todo que se trata de un sistema de gran envergadura, y con una gran diversidad cultural. No obstante la universalidad no es sinónimo de calidad, ni menos de equidad. La escolarización universal y gratuita es en sí uno de los principales logros históricos del proceso de democratización de la sociedad. Es decir, es en principio la existencia de una sociedad democrática la que hace posible la participación, dentro y fuera de las escuelas. México ha demostrado amplios avances en cuanto a cobertura, sobre todo después de declarar la obligatoriedad al nivel preescolar, extendiendo esta responsabilidad también a las familias. Sin embargo esta cobertura puede ser beneficiosa para las familias que viven en zonas urbanas, donde cuentan con una infraestructura, al menos adecuada para que puedan asistir los niños y niñas. No ocurre lo mismo en las zonas rurales, lo que provoca una desigualdad social, ya que los niños y niñas, de acuerdo a su zona geográfica no están recibiendo la misma educación, lo que provocaría una tasa alta de deserción escolar, y son éstos los sectores que más necesitan de una educación inicial de calidad.

Por lo tanto se recomienda que el índice de focalización de cobertura debe realizar una mayor inversión en las zonas rurales, donde existe una mayor marginación y pobreza, haciendo muy difíciles las condiciones para llevar a cabo los procesos de enseñanza y aprendizaje. En efecto, aumentar la matrícula resulta auspicioso, no obstante de acuerdo a las cifras analizadas, son los niños y niñas que viven en zonas urbanas los que se ven más favorecidos, sin embargo ello no significa que reciban una mejor educación, sino que las condiciones dadas favorecen los procesos pedagógicos. Al parecer los censos nos pueden entregar números, ni estadísticas comparadas para observar más o menos cómo está

distribuida la educación, ante la falta de una institución destinada exclusivamente a la supervisión de la Educación Preescolar, a fin de corregir las condiciones versus la cantidad de niños, y si los centros están entregando una educación que sea efectiva y de calidad.

Los nuevos agentes creados para tales fines en Chile; Agencia de Calidad, y Superintendencia de Educación Parvularia, podrían servir de referentes de implementación, para perseguir nuevos y mejores resultados; en suma habría que seguir mirando cómo resultan estos programas en Chile, para ampliar sus referencias, por ejemplo para el caso particular de México. Lo anterior se sustenta en la idea de redefinir roles de carácter institucional, para lograr superar la descoordinación con la que opera hoy en día el sistema, logrando cifras de cobertura coherentes en función de una demanda real.

#### **4.1.2. Análisis Chile**

Desde que fue reconocida oficialmente como parte del sistema educativo chileno, la Educación Parvularia, llamada así en Chile, se ha posicionado como un nivel prioritario, dentro de la agenda de políticas gubernamentales, asumiendo que los acuerdos se vinculan directamente con los procesos de negociación con la política, como parte del curso de acción de los gobiernos en tránsito, no obstante las evidencias demuestran lo contrario; solo un 30% de los niños/as entre 0 y 3 años reciben este tipo de educación, lo que hace pensar que parte de las acciones solo quedan en el ámbito discursivo. Sin duda la cobertura de la matrícula ha aumentado en los últimos, en comparación a las cifras anteriores al año 2000. Sin embargo, a la par de los aumentos de la matrícula, se ha identificado que esta variable está mal diseñada, dado que la focalización de la cobertura se ha destinado a cubrir los primeros años, es decir el tramo entre los 0 y los 2 años de edad. No obstante este tramo no tiene problemas de demanda, por lo tanto, en vez de llenarse los cupos, muchos de ellos quedan libres, puesto que la creencia de las familias es que a esta edad no es necesario que los niños y niñas asistan a los jardines infantiles. Asimismo las evidencias han demostrado que los beneficios de recibir educación inicial serían más contundente a partir de los 2 años.

Por lo tanto, a la par de un aumento de la matrícula, debería existir un mecanismo que se situó desde el contexto real de los centros, y las características, en cuanto a demanda,

para regular de esta manera los fondos destinados, con el objetivo de no caer en fugas generalizadas de fondos. Se podría suponer, que con la implementación de la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación Parvularia se podrá atender a estos vacíos estructurales de gestión, a fin de mejorar los procesos de entrega de este servicio educativo. De igual manera, si se logran superar las deficiencias del nivel, situadas desde la gestión, aspectos estructurales y de procesos, se lograría con ello aumentar la calidad del servicio, aumentando el interés de las familias por acceder a este tipo de servicio educativo, sobre todo en el sector público.

#### 4.2. Financiamiento

Pese a los reportes de retorno de inversión en Educación Preescolar, sigue siendo bajo el porcentaje de recursos destinados a este nivel. Dentro de todo el corpus educativo este tramo es el que recibe la menor inversión por parte del Estado, concentrándose los mayores aportes al sector de educación superior. De acuerdo a la OCDE (2015) México y Chile son dos de los países que aportan la inversión más baja, con respecto al PIB: México; 19.2 y Chile; 25.7. A continuación se presenta un cuadro con las principales cifras y el posterior análisis para cada país.

Categoría	Chile	México
<b>Financiamiento</b>	<p>El sistema educativo chileno es de carácter mixto, esto significa que hay instituciones con financiamiento estatal, compartido y privado.</p> <p>El gasto público destinado a Educación Preescolar se ha triplicado con respecto al año 2013, en comparación al periodo 2000/2012, con un aumento de un 18%.</p>	<p>México gasta en promedio un porcentaje de su PIB similar a otros países pertenecientes al OCDE, no obstante la diferencia radica en el gasto absoluto de inversión por estudiante.</p> <p>El gasto en educación primaria al año 2000 pasó de un 4.4% a un 5.2% al año 2012, sin embargo de ese total un</p>

	<p>Desglosado en las siguientes cifras: \$740.000 mil millones<sup>40</sup>, distribuidos en \$505 mil millones para JUNJI e INTEGRA, para jardines infantiles y salas cunas, equivalente a un 19%, y un 18,5% de aumento para pre kínder y kínder, no obstante este incrementó se ha centrado en cobertura, y no así en aspectos de calidad. El gasto total anual (2014) por niño y niña es de (Promedio OCDE:US\$ 7.428) US\$ 5.083.</p>	<p>92.9% (2008) lo absorben las remuneraciones del personal. La evolución del gasto en educación es de 492, 094,7 millones de pesos al año 2010, a 685,575, 9 millones de pesos al 2015, lo que representa un aumento, pero ligeramente menor en comparación al PIB, con una gasto de 432,274, 70 destinado a educación básica al año 2015. Donde el gasto anual por niño y niña es de (Promedio OCDE:US\$ 7.428) US\$ 2.568.</p>
--	--	---

#### 4.2.1. Análisis México

México es uno de los países pertenecientes a la OCDE, que tiene el financiamiento más bajo destinado a educación. Dadas las evidencias de retorno, expuestas en este trabajo, resulta de suma importancia invertir en la Educación Preescolar, por los beneficios de regreso que esto representa, sobre todo en los sectores de mayor pobreza y marginalidad del país.

Los recursos económicos se manifiestan en la obtención de mejores espacios físicos para desarrollar el ejercicio pedagógico, así como la contratación de personal adecuado, para ejercer la labor docente, de esta manera se estaría facilitando la incorporación de elementos para brindar una educación de calidad, y el acceso al conocimientos a todos los niños y niñas, sin importar su condición social, cultural y económica. De acuerdo a las evidencias presentadas, existen países que destinan un menor financiamiento, por debajo del promedio de la OCDE, no obstante reportan mejores resultados, entonces esto puede responder a que la gestión de los recursos se desarrolla de una manera más efectiva,

---

<sup>40</sup> Pesos chilenos.

causando un mayor impacto en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, lo que supone que países como México y Chile, se mantienen bajo un marco débil de gestión, distribución e implementación de los recursos económicos, lo que deriva en una inequidad interna de cómo se están llevando a cabo los procesos. Asimismo se pudo observar que una gran parte de los recursos destinados a educación son asignados para pagar los salarios de los docentes, encontrando inconsistencias, en cuanto a los reales usos de los fondos. Mejorar los mecanismos de transparencia y distribución; basada en una focalización que responda a las demandas de cada centro educativo, sería una propuesta que pudiese ayudar a mejorar las condiciones de las aulas, de los docentes iniciales, de las familias, y sobre todo de los niños y niñas, quienes serían los más beneficiados de una reestructuración de gestión de recursos eficaz.

#### **4.2.2. Análisis Chile**

El escenario que presenta Chile, en cuanto a financiamiento, no difiere mucho de la realidad que se vive en México. De acuerdo a los indicadores de la OCDE, Chile también es uno de los países que tiene una menor inversión en educación, de acuerdo a sus pares pertenecientes a la OCDE. No obstante existen naciones que tienen bajos índices de inversión, pero cuentan con una alta calidad en sus servicios educativos. Podríamos entonces suponer que la gestión de recursos es también un camino que se debe tomar en base a responder a una educación de calidad. Esto último remite a la necesidad de crear un sistema de financiamiento sostenible, sobre todo que el aporte estatal considere los valores por niño/a sobre la base de la relación matrícula y asistencia mensual. El problema se presenta porque los recursos asociados a asistencia no logran cubrir la totalidad de los costos, producto que la asistencia de los niños/as a esta edad es variada, y responde a distintos periodos; razones asociadas a que a esta edad los niños y niñas más pequeñas se enferman con mayor regularidad, disminuyendo su asistencia a los centros escolares, y por lo tanto el aporte estatal.

Otra de las estrategias acertadas, sería la incorporación más activa de las familias, sobre todo en los sectores más desfavorables. La participación de las familias en el espacio



educativo para lograr ser auténtica no debería simplemente constituirse como una forma de descentralización del poder de gestión central (en este caso representado por el establecimiento), sino que debería organizarse en pro de la búsqueda de un espacio común, que además canalice valores o intereses educativos del grupo, que han de incidir en la toma de decisiones del centro preescolar, y en optimizar los canales de comunicación entre los centros educativos y las familias, sobre todo en momentos de contingencia cuando aumentan las enfermedades de los niños/as . Los programas que cuentan con una participación activa de las familias reportan mejores resultados a nivel académico.

Junto con aumentar la inversión en el sector público, aunado a una diversificación de fuentes de financiamiento, será preciso jerarquizar las prioridades y realizar una distribución equitativa de los recursos para ofrecer una educación de igual calidad a todos los grupos sociales. Esta demanda debería transitar desde las políticas centradas en la ayuda compensatoria, focalizada en función de determinados grupos en situación de vulnerabilidad hacia políticas generales que tengan como centro la equidad, e igualdad de oportunidades. Estas políticas deberían tener el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades a una educación de calidad, considerando al mismo tiempo la respuesta a la diversidad de los distintos grupos sociales y contextos.

### **4.3. Formación docente**

Ser parte del proceso de formación de niños y niñas pareciera ser un oficio de largo aliento. Hoy en día el fracaso o éxito de los resultados medibles, ya sea a través de instrumentos de evaluación como SIMCE para el caso de Chile, o ENLACE para México, aparejado a los resultados de la prueba internacional PISA, se justifica a través del desempeño docente. Podemos suponer que los resultados de dichas evaluaciones van en estrecha relación en cómo están transmitiendo los conocimientos los profesores, y desde ahí develar si hablamos de buenos o malos profesores, y de esta forma encontrar los responsables del bajo desempeño escolar. Lo anterior sustenta la idea de elaborar medios para evaluar ese desempeño, para desde ahí situarlos en escalas que poco o nada ayudan a mejorar la calidad de la educación. No obstante responsabilizar solo a los profesores sería caer en un

desconocimiento total del sistema, porque el fracaso escolar se constituye desde una problemática que atraviesa desde la calidad de los servicios educativos, desprendidos desde los programas de formación entregados por los centros e instituciones académicas, mallas curriculares, hasta las políticas destinada a indicar los perfiles de egreso de los profesores, sin omitir los estándares orientadores, que en muchos casos pueden dar cuenta de las debilidades que presentan los profesores en sus últimos años de su formación académica. Conjugar la teoría con la práctica se presenta como una disyuntiva que provoca tensión y hace cuestionar la calidad de los mecanismos anclados en los procesos formativos de los profesores, los que salen a la luz cuando los maestros se enfrentan al trabajo de aula, y con ello la realidad educativa se les presenta tal cual es.

En lo que viene se darán algunos aspectos de la formación docente de los educadores iniciales de Chile y México, para desde ahí aportar con un análisis referido para cada caso.

<b>Categoría</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
<b>Formación Docente</b>	<p>Oferta que se despliega desde lo público y lo privado, a través de Entidades de educación superior: Universidades (públicas y privadas), Centros de Formación Técnica (CFT), y para agentes auxiliares desde programas de término de educación media, a través de programas técnicos.</p> <p>Al año 2013 existen 1273 programas de Educación Preescolar a nivel profesional, donde solo 114, entre universidades y centros profesionales se encuentran acreditados. En tanto los programas de nivel técnico ninguno de ellos están acreditados,</p>	<p>Oferta que se despliega desde lo público y lo privado, a través de Entidades de educación superior: Universidades (públicas y privadas), y capacitación de agentes educativos de apoyo, impartidos por diferentes centros de formación, regulados por entidades públicas.</p> <p>Las Escuelas Normales han sido las principales impulsoras en la formación de los profesores para el nivel preescolar, primario y secundario. Su enfoque formativo ha ido a la par de las políticas educacionales nacionales, a</p>

	<p>de un total de 1.025.</p> <p>Por lo general el curso normal de ingreso a las carreras de pedagogía es a través de una Prueba de Selección Universitaria (PSU), para los estudiantes que optan por carreras profesionales (de una duración entre 4 y 5 años). También existen escuelas secundarias que en sus últimos dos años pueden otorgar una especialidad técnica. Existen becas de estímulo para quienes opten por cursar carreras en el ámbito de la pedagogía, no obstante esto requiere de cierto desempeño académico, y la realidad demuestra que los mejores estudiantes no escogen las carreras pedagógicas.</p> <p>No existen datos para precisar, indagar y conocer la distribución total y nacional de las y los educadores preescolares en ejercicio, en función al tipo de institución donde realizaron sus estudios, y dónde se encuentran laborando actualmente.</p>	<p>través de la SEP.</p> <p>La Universidad Pedagógica Nacional es otra de las instituciones de gran envergadura que ofrece los servicios educativos de formación de profesores.</p> <p>El proceso de ingreso/admisión a los centros de educación superior en México varía de una institución a otra. Por lo general las solicitudes se realizan directamente a cada centro, y son ellos los que determinan de manera autónoma los mecanismos de selección de sus estudiantes. En la mayoría de los casos las universidades o centros de formación realizan exámenes propios de admisión y/o entrevistas personales, aunque se pueden encontrar otros casos en donde los expedientes académicos de los estudios anteriores sean suficientes.</p> <p>No existen datos para precisar, indagar y conocer la distribución total y nacional de las y los educadores preescolares en ejercicio, en función al tipo de institución donde realizaron sus estudios, y dónde se encuentran laborando actualmente.</p>
--	---	--

### **4.3.1. Análisis México**

La formación de las diferentes personas que atienden a la primera infancia es uno de los mayores desafíos que enfrentan los países y requiere medidas decididas en la formación e inserción laboral. La variedad de profesionales que intervienen en estas edades hace necesaria una oferta de formación amplia y diversificada, en la que se aseguren unas competencias comunes para todos, y otras diferenciadas en función del rol y el tipo de atención que brinda cada uno. Esto responde justamente a la necesidad de una formación especializada, sobre todo en el tramo inicial, donde se necesita la participación de educadores iniciales altamente calificados, con una formación que garantice la calidad del servicio educativo entregado, donde la figura del docente sea primordial. México es un país multicultural, no obstante la formación de los docentes no responde a esta realidad, porque su formación no contiene los elementos necesarios para brindar una educación que trabaje bajo las costuras de la diversidad. Los procesos de perfeccionamiento resultan factibles, solo y cuando responden a una formación situada desde las problemáticas surgidas desde la práctica misma. Asimismo, en las zonas con altos índices de pobreza, ruralidad y altas tasas de población indígena, en muchos casos no cuentan con profesionales acordes a las necesidades, para desplegar una enseñanza inicial que sea capaz de impactar en el futuro académicos de los niños y niñas. La mayor concentración de docentes con título profesional y/o técnico se encuentra en las zonas urbanas, por lo tanto los educadores en las zonas rurales no cuentan con una formación académica idónea. Como hemos revisado, en muchos casos los agentes educativos son estudiantes que egresan de educación secundaria, y reciben una capacitación que no responde a las competencias necesarias, sin desmerecer la vocación ni las buenas intenciones de estos estudiantes, sino más bien, mirar desde una posición responsable, y con sentido de igualdad de oportunidades, acaso los niños y niñas en situación de pobreza y exclusión, ¿no merecen recibir una educación de calidad?

En el ámbito de la formación continua y acompañamiento, no se observan estrategias que respondan a esta problemática. La figura que acompaña el ejercicio docente, registrada como ATP (Asesor Técnico Pedagógico), es poco funcional, y en muchos casos inexistente, siendo una excelente iniciativa, pero que en la realidad no ejerce ni cumple los

objetivos trazados para su implementación, acompañamiento y mejora del ejercicio docente en aula.

#### **4.3.2. Análisis Chile**

En un estudio realizado por Robsenshiney y First (en Gento, 2009), se observó que los alumnos aprendían más y se encontraban más integrados cuando los profesores les proporcionaban orientaciones y explicaciones claras, cuando utilizaban más de un método didáctico, cuando eran entusiastas y dejaban espacio para que los alumnos se pudieran expresar, utilizaban escasamente la crítica y brindaban espacios para la reflexión, aplicación de análisis y comprensión, por sobre los aprendizaje memorísticos. Este mismo estudio demostró que la acreditación es una medida considerada de alto impacto al interior de las instituciones donde se imparten programas de Pedagogía Básica, destacándose su relevancia en los sistemas de aseguramiento de la calidad y en aspectos relacionados con infraestructura y planta docente. Esto muestra cómo las políticas que establecen guías orientadoras tienen un mayor potencial de mejora en Formación Inicial Docente, pues suscitan un apoyo bastante generalizado y activa procesos de autoevaluación permanente al interior de las carreras, al tiempo que deja espacio para las decisiones de los jefes de carrera. Es común encontrar que la mayor parte del tiempo, los niños y niñas, en los centros preescolares lo pasan junto a las y los técnicos en educación, el problema no obstante radica en que los programas de formación para Técnicos en Educación Parvularia, para el caso de Chile, no cuentan con una regulación que certifique y acredite la totalidad de Escuelas Técnico-Profesionales y Centros de Formación Técnica de nivel Superior, además sus mallas curriculares, en su gran mayoría, están desactualizadas en función de los requerimientos que hoy demandan las salas cunas, jardines infantiles y escuelas que cuentan con programas iniciales de educación (Mineduc, 2017).

Por otro lado tenemos los aportes que hizo Gabriela Mistral en el ámbito de la pedagogía, donde la tarea de la maestra/o es la de estimular al niño/a, guiarlo/a y dejar espacio para sus propias intuiciones, al contrario de lo que se reproduce en las escuelas chilenas, al niño/a se le debe reconocer su manera particular de relacionarse con el saber, como un proceso y no como un acto mecanizado, según ella todos nacemos con instinto

poético, pero éste se pierde con el tiempo, debido a las deformaciones de una educación disciplinaria, que busca medir y sancionar.

Queda por resolver cómo compatibilizar estas políticas de mejora continua con iniciativas que buscan establecer filtros a los candidatos a docentes, como la Beca Vocación de Profesor o la Prueba INICIA (si ésta se convierte en condición habilitante para ejercer la docencia). La mejora progresiva de las carreras de pedagogía puede tardar un tiempo considerable en mostrar sus frutos, especialmente ante la baja selectividad de sus estudiantes. Si bien la Beca Vocación de Profesor e INICIA tienen un menor impacto en el quehacer de las escuelas de pedagogía y concitan un apoyo mucho menor, en las condiciones desreguladas del sistema educativo chileno pueden constituir un mecanismo complementario y temporal para elevar la calidad inicial de los futuros profesores.

#### **4.4. Evaluación**

Otra de las categorías que ayudan a endosar el problema de investigación sería aquella que tiene que ver con la evaluación. Es importante señalar que no existen evaluaciones cualitativas que logren medir realmente los aprendizajes de los niños y niñas en edad preescolar. Por lo general los instrumentos diseñados para esta edad vienen del campo de la psicología, y tienen que ver con escalas psicométricas que versan sobre los niveles de madurez en ciertas áreas, o para detectar ciertas enfermedades como por ejemplo déficit atencional, entre otras. También existen otros instrumentos que pueden ayudar a medir los conocimientos y/o habilidades por ejemplo en el terreno de la lectura y la escritura. Todo lo anterior para el caso particular de los estudiantes en edad preescolar. No obstante cómo se podría evaluar el nivel sin caer en estándares demasiado escolarizados, donde la tendencia de los instrumentos de evaluación busca otros objetivos, de tipos observables, concretos y cuantitativos, descartando otros elementos que sí tienen lugar en esta parte del desarrollo humano, como lo son la construcción de mundo a través de la creatividad y uso de la imaginación.

En cuanto a la evaluación de los profesores iniciales existen graves problemáticas en cuanto a los mecanismos de evaluación, porque éstos responden a factores asociados a la

permanencia en el sistema, más que responder a procesos destinados a mejorar la práctica y la calidad educativa.

<b>Categoría</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
<b>Evaluación</b>	<p>En cuanto a la evaluación docente en Chile, existe una prueba llamada INICIA, la que tiene por objetivo medir los conocimientos disciplinarios y pedagógicos de los egresados de las carreras de pedagogía. Esta prueba es de carácter voluntaria y no es determinante para el ejercicio docente posterior.</p> <p>En el ámbito de la formación profesional, desde el año 2012 Chile cuenta con estándares orientadores para las carreras de Educación Preescolar. Estos estándares, con sus correspondientes descriptores e indicadores, consideran ámbitos disciplinarios y pedagógicos que debieran desempeñar las y los estudiantes que egresan de pedagogía. Estos estándares son evaluados a través de la prueba nacional INICIA, cuyos resultados dan cuenta, al igual que en otras carreras pedagógicas, de las debilidades que presentan en sus logros los estudiantes que se encuentran en sus últimos años de formación académica.</p> <p>No existe una evaluación universal para medir la calidad del desempeño docente de los y las educadores preescolares, salvo</p>	<p>Existe claridad y consenso frente a la necesidad de evaluar y asegurar la calidad de la formación y ejercicio pedagógicos de los profesores, todo ello ante la urgencia de brindar una educación de calidad a los estudiantes. No obstante, al igual que el caso chileno, las evaluaciones suelen incurrir en otros objetivos, por ejemplo en la rendición de cuentas más que en la mejora.</p> <p>En el contexto mexicano se han implementado y desarrollado tres programas evaluativos para los profesores de Educación Básica en servicio, en sus diferentes niveles y modalidades: Carrera Magisterial, Estímulos a la Calidad Docente y Evaluación Universal. Las dos primeras son evaluaciones de tipo sumativas, en tanto la tercera es de carácter formativa. No obstante ninguno de estos programas ha sido óptimo en función de mejorar la calidad de la educación en México.</p> <p>No es posible garantizar la calidad</p>

	<p>evaluaciones de carácter institucional de permanencia en el cargo.</p> <p>No es posible garantizar la calidad del nivel en su dimensión de resultados de aprendizajes, por un lado porque no hay un consenso sobre qué se entiende realmente por calidad en Educación Preescolar, y porque además no existen instrumentos de evaluación nacional que permitan hacer un seguimiento de las habilidades que tienen lugar en este periodo educativo.</p>	<p>del nivel en su dimensión de resultados de aprendizajes, por un lado porque no hay un consenso sobre qué se entiende realmente por calidad en Educación Preescolar, y porque además no existen instrumentos de evaluación nacional que permitan hacer un seguimiento de las habilidades que tienen lugar en este periodo educativo.</p>
--	--	--

#### 4.4.1. Análisis México

Mejorar las condiciones de trabajo, cerrar las brechas salariales con docentes de otros niveles y desarrollar acciones para mejorar la percepción social y la propia valoración de los docentes, deberían formar parte de las políticas de desarrollo profesional de México. Estas acciones permitirán atraer a las y los mejores docentes y revitalizar su motivación, orgullo profesional y el compromiso ético con la infancia. Analizar permanentemente la práctica pedagógica, haciendo seguimiento del quehacer pedagógico, sistematizando y evaluando; en suma, aportando a la pedagogía de la Educación Preescolar, sobre todo que las aulas son diversas y los cambios sociales también afectan el espacio escolar. Las evaluaciones a los docentes iniciales deberían ser contextualizadas, y con personal de apoyo calificado que atienda la diversidad de prácticas y contextos. Las evaluaciones, además de contener componentes de registro de competencias teóricas deberían contar con instancias de evaluación de las interacciones pedagógicas que tienen lugar en las aulas. Evaluar la práctica desde la acción, no como medidas punitivas de control y permanencia, sino como parte de una estrategia movilizadora hacia una educación de calidad, basada en las evidencias del ejercicio.



#### **4.4.2. Análisis Chile**

Desarrollar la capacidad de Autoevaluación, como el de auto-educación, cobra gran relevancia, ya que finalmente la educación debería ser para cubrir los deseos, aspiraciones y expectativas de un proyecto personal, en función de nuestros sueños, de nuestra identidad, por lo tanto la hetero-educación como diría Salazar (2009) sería aquella que nos imparten en las escuelas y debe jerarquizar la importancia de la auto-educación, puesto que esta responde a intereses que van más allá, trascendentales, que implican el empoderamiento, la soberanía del sujeto de acuerdo a su propia humanidad. Establecer criterios más exigente, en función de registrar las competencias idóneas que deben tener los educadores iniciales, como por ejemplo asegurar la vocación, la salud integral compatible con la profesión, el desarrollo en los estudiantes de sus habilidades socioemocionales y la formación en metodologías de enseñanza innovadoras a través del juego.

#### **4.5. Programas de estudio: Currículum**

El currículum o programa de estudios es el conjunto de instrumentos pedagógicos que sirven para cumplir ciertos objetivos relacionados con los procesos de enseñanza y aprendizaje. El currículum tiene que ver con la teoría y la práctica, pero esa práctica no solo está enmarcada en un plan educativo, sino también responde a una cultura que está constantemente relacionada con las instituciones escolares. Es, en tanto, un vehículo concreto en donde están escritos y definidos los propósitos educativos, los que a su vez son específicos para cada nivel. En Educación Preescolar el currículum debe atender la diversidad de niños y niñas, así como sus diferentes modos de acercarse al conocimiento. Este primer nivel educativo requiere de un conjunto de principios pedagógicos que se deben enmarcar en el quehacer de la primera infancia, no obstante la persecución de componentes cognitivos y de habilidades escolares hace en muchas ocasiones perder el objetivo de la naturaleza de los aprendizajes que tienen en esta etapa de la niñez. Es así como existe una preocupación, tanto a nivel regional como mundial por el fenómeno de hiper-escolarización. Esto provoca una tensión entre el rendimiento de los preescolares, en función de la adquisición de elementos como por ejemplo mejorar los rendimientos en

lenguaje y matemáticas, lo que provoca un desgaste e incongruencia entre los contenidos que deben ser revisados en el marco de este nivel. A continuación podemos observar un cuadro con las principales características de los programas de estudios referidos al nivel para cada país, para luego dar paso a su respectivo análisis.

<b>Categoría</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
<b>Currículum</b>	<p>La Educación Preescolar en Chile cuenta con un currículum nacional, que va desde los primeros meses de vida hasta el ingreso a la Educación Básica. Se estructura a través de la Bases Curriculares de la Educación Parvularia, y fue creada en el año 2001.</p> <p>Sus principales objetivos se orientan a definir un marco orientador, con propósitos y contenidos, que van en función de responder el para qué, el qué y el cuándo de los aprendizajes que tienen lugar en el desarrollo de los niños y niñas entre 0 y 6 años de edad. Sus más de 200 objetivos de aprendizaje se distribuyen en dos tramos: 0 a 3 años, y de 3 a 6 años, y se organizan de la siguiente forma:</p> <p>Ámbitos de experiencias para el aprendizaje: son tres; formación personal y social; comunicación, y relación con el medio natural y cultural, y organizan el conjunto de las oportunidades que el currículo parvulario debe considerar en lo sustancial;</p>	<p>Con la finalidad favorecer la calidad de los aprendizajes de la Educación Preescolar, en el año 2004 se propone la implementación de un nuevo programa de estudios: Programa de Educación Preescolar (PEP).</p> <p>El programa tendría carácter nacional y de acuerdo a los fundamentos legales que rigen a la educación estaría destinado a todos los planteles y modalidades en que se imparte Educación Preescolar en el país, sean éstos de sostenimiento público o privado.</p> <p>Sus propósitos fundamentales son la base para la definición de las competencias que se espera puedan lograr los alumnos en el transcurso de la Educación Preescolar. De igual manera el programa es de carácter libre, en base a un currículum por competencias. Sus campos formativos son (Programa de</p>

	<p>Núcleos de aprendizaje: son focos de experiencias y aprendizajes para cada ámbito. Para cada uno de ellos se define un objetivo general (MINEDUC, 2008).</p> <p>De modo complementario a las Bases, el MINEDUC ha establecido otros dos instrumentos curriculares, ambos de carácter referencial: los Planes y Programas Pedagógicos para Primer y Segundo Nivel de Transición (Ministerio de Educación, 2008) y los Mapas de Progreso, para el nivel de educación parvularia.</p>	<p>Educación Preescolar de México, 2004): Desarrollo personal y social, Lenguaje y comunicación, Pensamiento matemático, Exploración y conocimiento del mundo, Expresión y apreciación artística, Desarrollo físico y salud.</p> <p>Está destinado para la educación formal en la etapa de 3 a 6 años, no existiendo un programa institucional para el tramo anterior; de 0 a 6 años de edad.</p>
--	---	---

#### 4.5.1. Análisis México

La renovación curricular y la modificación constitucional no son medidas aisladas, forman parte de la reforma al sistema nacional de educación, y reflejan el interés de impactar de manera positiva en los futuros ciudadanos. Por si mismas no representan la transformación y mejoramiento de todas las deficiencias en la Educación Preescolar, y requieren de la participación de todos. Los ajustes curriculares requieren de una mayor articulación, en función de los contenidos y los contextos de aplicación. Por ejemplo en México (Calderón, et. al., 2008), el Programa de Educación Preescolar, del año 2004, con sus siglas PEP, incorporó la enseñanza de la ciencia con un enfoque centrado en competencias, donde el objetivo principal era que los niños y niñas desarrollasen capacidades y actitudes que caractericen al pensamiento reflexivo, a través de experiencias que les permitan aprender más sobre el mundo natural y social.

A diferencia del programa anterior, este programa no establece temas descritos por contenidos específicos y queda en manos del profesor/a diseñar situaciones didácticas a partir de las competencias especificadas que impliquen desafíos para los estudiantes y que los ayuden a aprender más sobre el mundo natural. El vacío se presenta cuando el programa no entrega rutas metodológicas de cómo llevar a cabo actividades en donde los niños y niñas puedan desplegar sus destrezas, siendo un desafío para el docente diseñarlas, e implementarlas. No obstante, ¿están los maestros/as preparados, o reúnen los conocimientos necesarios para ser capaces de diseñar e implementar actividades didácticas que respondan a las competencias de los programas, y que además abarquen todos los sectores? Sobre todo, como ya hemos visto, existe una deficiencia en cuanto a la formación inicial de los docentes, aunado a la baja acreditación de los centros de formación inicial, baja actualización de las mallas curriculares, y contenidos poco actualizados. Los programas deben ser, además, culturalmente apropiados y promover el aprendizaje en la lengua materna, ya que este es un aspecto fundamental para el desarrollo cognitivo y afectivo, y tiene una repercusión positiva en el aprendizaje y la construcción de la identidad. Los niños y niñas que aprenden en su lengua materna durante un periodo de 6 a 8 años consiguen mejores resultados que los que empiezan su aprendizaje en la lengua oficial (Unesco, 2007). Es necesario desarrollar marcos curriculares y estrategias pedagógicas para toda la etapa de la primera infancia, que aseguren la coherencia y continuidad en el desarrollo y aprendizaje de los niños, considerando al mismo tiempo orientaciones específicas según grupos de edad, contextos socioculturales y características personales de los niños y niñas. Para el caso particular de México, se pronostica una mayor articulación de los componentes curriculares, con ello se podrían conectar con mayor énfasis los aprendizajes. Se recomienda así elaborar un programa que articule los contenidos entre la Educación Inicial y la Educación Preescolar.

#### **4.5.2. Análisis Chile**

La creación de las Bases Curriculares para la Educación Parvularia, representó un hito sin precedentes, sentando además las bases para otros países latinoamericanos. Este cambio requirió de procesos complejos que involucraron a un gran conjunto de especialistas, sin

embargo podemos identificar ciertas problemáticas que afectaron a los ajustes curriculares. La principal problemática a destacar es que la superposición de dos procesos de cambio curricular, ambos de gran relevancia, pero de orígenes y propósitos distintos, ha afectado negativamente la implementación de los mismos y la comprensión general de las dinámicas de cambio curricular. En efecto, la improvisación por realizar modificaciones al currículum, actuó bajo un aliento de política educativa, que respondiera a las demandas por hacer adecuaciones al nivel, pero esto derivó en una acumulación de elementos, provocando vacíos en el ejercicio de implementación del currículum, respondiendo de esta manera a una presión de carácter institucional, frente a esta normativa legal. Asimismo desde la creación de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, no se han realizado ajustes, ni innovaciones, salvo la incorporación de los Mapas de Progreso, medida que fue instalada con el objetivo de mejorar la calidad de la educación inicial, con ella se pensaba desarrollar un instrumento pedagógico, para medir el progreso de los ámbitos de estudio, no obstante las evidencias han demostrado que este recurso está enfocado a mejorar las habilidades en el campo de las matemáticas y del lenguaje, medida concreta que demuestra el afán por escolarizar los contenidos preescolares, por sobre otros. Ante la escasa o nula actualización de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, se requiere una reformulación de los contenidos, que responda a los nuevos requerimientos en atención al nivel preescolar. Asimismo esta actualización debería ir a la par en la definición de roles para los educadores iniciales, lo que implicaría realizar un programa que conjugue los estándares profesionales de los profesores con los objetivos pedagógicos del nivel, con un enfoque que trasciende lo meramente escolar, es decir que los contenidos sean diseñados en función de las características de los educandos, por sobre la respuesta a la adquisición de contenidos que pertenecen a la educación básica, por ejemplo no es recomendable que los niños/as de 4 y 5 años aprendan a leer y a escribir, donde lo óptimo sería que dada la inquietud de cada niño/a frente a un determinado aprendizaje se le estimule, lo que implicaría que los contenidos deberían vincularse desde un andamiaje de tipo relacional, prepararlos para su posterior adquisición, elemento que va en estrecha relación con el ejercicio docente, y en cómo se posiciona el maestro/a frente al proceso de enseñanza y aprendizaje.

## **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES**

### **5.1. Conclusiones Generales**

Reducir la desigualdad educativa constituye un reto muy importante de la agenda política de la región. Este factor se ha instalado tanto a nivel discursivo como en un plano de lucha contra la inequidad, no obstante esta lucha requiere un plan de acción que vaya desde aumentar el presupuesto en educación; donde este financiamiento público trabaje con transparencia, y cuya distribución beneficie a la población más pobre, ampliando de esta forma las políticas compensatorias que sean capaces de frenar la discriminación educativa. A partir de la discusión del marco teórico y del análisis de las categorías enunciadas, de esta propuesta se obtienen diversas conclusiones, presentadas a continuación y organizadas como respuesta a los objetivos planteados en un comienzo.

Durante el primer año de vida de los niños y niñas se sientan las bases para la construcción del conocimiento de sí mismos y sobre el contexto que los rodea. Este desarrollo inicial es el principal detonador de impulso de los diversos sentidos por vincularse con una serie de estímulos, teniendo lugar complejos procesos de recepción, asimilación, relación y acomodación de todas esas vivencias, obteniendo como resultado manifestaciones de todo lo experimentado. De acuerdo a Ivaldi (2017) en los tres primeros años de vida de los seres humanos el cuerpo ocupa un lugar relevante, porque comienzan sus primeros movimientos, siente, experimenta y expresa sentimientos, conoce, aprende, organiza las coordenadas espacio-temporales y se comunica. La expresión corporal es la primera vía de comunicación que tienen los niños/as con el entorno del cual forman parte, y de manera paulatina van aprehendiendo y comunicándose, alcanzando increíbles procesos de interacción con su medio. El ambiente inmediato influye de forma decisiva en el desarrollo de las capacidades de observación y de experimentación de los niño/as, por ser una fuente constante de estímulos que, de acuerdo a su variedad y calidad, potenciarán o disminuirán dichas capacidades (Ivaldi, 2017).

Asimismo esta etapa es esencial para su preparación intelectual, puesto que su cerebro se desarrolla enormemente y miles de células nacen, crecen y se conectan entre sí para ir formando la inteligencia, la personalidad y las conductas sociales. En muchos casos estos procesos iniciales de planeo y reconocimiento tienen lugar en los espacios familiares, siendo los padres, o personas a cargo, los primeros agentes educativos. Éstos pueden o no, asumir la responsabilidad de entregar ambientes ricos en estímulos, y cuando éstos son altos en calidad, interfieren directamente en la adquisición de estos primeros aprendizajes. No obstante existen familias que se encuentran imposibilitadas de entregar ambientes de calidad, y esto responde a varios factores, que tienen que ver en muchas ocasiones con el capital cultural, social y económico de las familias, siendo en muchos casos más importante el social que el económico.

Lo anterior cobra aun mayor vigencia cuando hablamos de Educación Preescolar, porque es en este nivel educativo donde alcanza su mayor esplendor la gestación de las capacidades de interacción de los niños y niñas, posibilitando en ellos mejores aprendizajes, mayores oportunidades para su vida y, además, influye en su rendimiento y permanencia en el sistema escolar, reportando beneficios como por ejemplo permitir a las mujeres y jefas de hogar trabajar más tranquilas.

¿Qué sucede cuando las familias no están en condiciones de brindar espacios enriquecedores de experiencias?, frente a esta interrogante debería ser el Estado el que de alguna manera proteja y ayude a los hijos de estas familias, a través de la entrega de servicios educativos de calidad que sean capaces de sortear estas brechas de origen social. La evidencia científica ha documentado sobre los efectos adversos durante la primera infancia, y cómo éstos perduran en el tiempo, con consecuencias que afectan de forma directa los procesos de enseñanza/aprendizaje, trayectorias escolares, empleabilidad, salud, entre otros factores asociados, los que resultan claves para el desarrollo y acumulación de capital humano y el bienestar personal y colectivo de las personas.

La calidad es un elemento trascendental e indispensable para que los programas de Educación Preescolar tengan un impacto real, y para que éstos incidan en cambios positivos en la trayectoria de desarrollo de niños y niñas en el tiempo.

En los últimos 10 años los países latinoamericanos han demostrado un mayor compromiso político y económico por fortalecer las políticas orientadas al nivel, no obstante estos esfuerzos; aún persisten desafíos significantes, los que se ven reflejados, principalmente, en la escasez de acceso a este tipo de educación por parte de las familias pertenecientes a los sectores más pobres, donde además la calidad de los servicios impartidos es baja.

## **5.2. Conclusiones a las Categorías**

Se puede desprender que una de las problemáticas centrales se discurre en un aumento de la cobertura, por sobre la calidad de la educación impartida, siendo esta medida de política educativa bastante empática, y bien recibida, obviando que este elemento no funciona de manera aislada, sino que va acompañada de otros factores que son imprescindibles y correlativos para impartir una educación inicial de calidad, sobre todo en el sector público, lugar donde se encuentran los estudiantes que más lo necesitan. Por lo tanto urge focalizar la cobertura del nivel en función de la demanda, de esta forma los recursos se podrían administrar mejor y con ello provocar mejoras en las condiciones de la enseñanza, con énfasis en los sectores rurales, donde encontramos mayores dificultades y adversidades para llevar a cabo la labor educativa.

Otra conclusión, desprendida de las categorías es la baja inversión que recibe el nivel, aunado a la falta de órganos medibles de desempeño de recursos, por lo tanto no es cuantificable el uso de bienes. Este elemento se torna fundamental, sobre todo que las evidencias han demostrado que invertir en Educación Preescolar sería una de las políticas públicas más rentables desde una perspectiva del desarrollo presente y futuro de los estudiantes, posibilitando de esta manera el despliegue de todo su potencial, además de los grandes beneficios para la sociedad en su conjunto.



Chile y México son dos países que han aumentado la prioridad de la inversión pública para este nivel educativo, en efecto, los nuevos avances han demostrado un mayor compromiso, sobre todo en cuanto a la garantía de derechos, no obstante esta inversión se pierde si no se contempla la calidad. Los desafíos de tipo estructurales y de gestión persisten, limitando de alguna manera el logro de dichos objetivos, planteando la necesidad de perfeccionar las políticas públicas hacia el sector, como también revisar la calidad, equidad y sustentabilidad de los programas y servicios entregados. Resulta necesario entonces mejorar los estándares estructurales, como por ejemplo aumentar el espacio para los niños y niñas, flexibilizar los horarios; para que así la atención pueda cubrir las necesidades reales de las familias; sobre todo de las madres trabajadoras, mejorar las condiciones del inmobiliario y del material didáctico; ya que éste es primordial para las actividades pedagógicas. Todo esto y más se podría mejorar si hubiese una efectiva distribución y gestión de los fondos, que busquen la equidad e inclusión, porque no todos los niños/as reciben lo mismo desde el Estado.

A nivel de política y de institucionalidad existen factores internos y externos (Brunner, 2008) que participan e inciden directamente en los procesos educativos. Por un lado tenemos las políticas de carácter nacional, que comulgan con el sistema educativo, también tenemos a las distintas instituciones escolares, aunadas a las de carácter investigativo, además está la comunidad: hogar, familia, vecindario, y el nivel de desarrollo de cada país, con su respectivo nivel cultural. No existe una institución definida que ejerza como fiscalizador. Para Chile, se pretende que lo sea la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación Parvularia, para México, en tanto no existe un órgano fiscalizador que tenga como atributos evaluar la calidad de la Educación Preescolar.

Para la formación de docentes iniciales, podemos concluir que no existe un perfil claro, y la fiscalización de los centros de formación inicial poseen niveles de acreditación mínimos. De igual manera existe una disparidad en cuanto a la formación de los docentes iniciales, por lo que la incorporación de instancias de nivelación antes del ejercicio docente sería una posibilidad de fortalecer esta demanda. El desempeño de los profesores en las salas de clases es fundamental para promover los aprendizajes de sus estudiantes, no

obstante no existen evaluaciones contundentes que se refieran a las interacciones entre los docentes y sus alumnos en el aula, sino más bien muchas de las evaluaciones en función del desempeño docente se fían en cuanto a reconocer dónde realizaron su formación académica, y los grados obtenidos. Instrumentos observables existen, sin embargo se relacionan por general en el marco de estudios recientes, que por lo general se insertan en espacios académicos, más que responder a un fin institucional, para evaluar los aprendizajes desde la práctica. Ejemplo de esto lo podemos ver en la escasez de un acompañamiento efectivo en el ejercicio docente, en México bajo la figura del Asesor Técnico Pedagógico, para el caso de Chile, la Educación Continua para el Magisterio, iniciativas que en muchos casos no responden a las necesidades reales de acompañamiento que necesitan los profesores, además se presentan como estrategias mal diseñadas que trabajan bajo la improvisación en muchos casos, en tanto para otros no existen. Para mejorar esta dimensión será necesario aumentar el coeficiente técnico, pero que responda a estándares altos, en función de las competencias que debe poseer para cumplir la función de enseñar, donde esté presente una formación continua y un perfeccionamiento docente que responda a las demandas actuales. Asimismo será necesario incentivar el acompañamiento por parte de los directivos de los centros educativos, proponiendo dinámicas de retroalimentación, con la consiguiente evaluación del desempeño y ejercicio en aula. Generar espacios de discusión entre los docentes, y motivar grupos de trabajo colaborativo, podría ayudar a lograr un equilibrio entre la tensión existente entre diversidad de la formación docente y la diversidad de modos de enseñanza. Aunado a lo anterior es necesario contar con una carrera docente para los educadores iniciales, con el objetivo de mejorar sus competencias y desarrollar una carrera profesional, todo ello ante la premura de aumentar el atractivo de las condiciones de trabajo, impulsando, además, el reconocimiento e importancia social de la profesión, a fin de lograr que más estudiantes se interesen en cursar la carrera.

Los programas de estudios, para ambos sistemas no han sido actualizados, esto provoca una baja modernización que no responde a las nuevas demandas. El currículo preescolar no contempla elementos curriculares que articulen los aprendizajes entre el nivel inicial de la educación en México (0-3 años), y la Educación Preescolar, para el caso de Chile, entre el tramo preescolar y la educación básica. Lo poco que existe no es efectiva, ni

eficaz, lo que perjudica la continuidad de los procesos de aprendizaje. Asimismo, estas propuestas no se concretan, y solo quedan en la declaración. A nivel institucional, existe un propósito declarado por el MINEDUC (2001), el que busca dar continuidad, coherencia y progresión al currículo de la Educación Preescolar, con la educación básica, no obstante solo se posiciona a nivel discursivo. Por lo tanto urge diseñar propuestas vinculantes. Otra conclusión que podemos desprender de esta problemática es el desconocimiento de los docentes iniciales sobre lo que está pasando entre niveles, y esto puede responder a una mala gestión escolar por parte de los establecimientos educativos, donde no se aprecian procesos de acompañamiento adecuado y observación de las dinámicas de interacción dentro de las aulas, como parte de un ejercicio institucional. Además los educadores, en algunos casos, muestran cierta resistencia frente a una articulación, como parte de su oficio, donde algunos se desligan de la responsabilidad de entregar aprendizajes que se vinculen con los cursos posteriores, o los que reciben a los estudiantes critican el nivel académica con el que llegan los estudiantes. Esto último lo podemos ver reflejado en que muchos profesores de educación básica esperan que los estudiantes preescolares lleguen con las habilidades de lectura y escritura, siendo que no es un requisito de los programas de estudios, ni corresponde de acuerdo a la maduración de los niños y niñas, ni a los principios pedagógicos que acompañan la Educación Preescolar. Esto sin duda responde a un afán por escolarizar los contenidos, por sobre los componentes lúdicos que involucran las metodologías de enseñanza del nivel preescolar.

Una continuidad que contemple las características de desarrollo de los niños y niñas, y las particularidades de los procesos que tienen lugar en esta etapa sería lo óptimo, donde el juego, como estrategia central que guíe los aprendizajes se posicione como un eje unificador, sobre todo que es una habilidad natural, que sirve para divertirse y crear nuevas experiencias, es un vehículo para imaginar, transformar, es liberador y mantiene la motivación y el interés; provocando que se generen aprendizajes de manera espontánea. Asimismo, el juego posibilita la adquisición más amena de las capacidades sociales, afectivas y comunicativas, donde el docente sea un guía que acompañe a los niños y niñas, como nos dice Mistral, el que enseña va siempre junto al que aprende, si los docentes estuvieran abiertos a esta relación dialógica/dialéctica, su oficio superaría los campos de la enseñanza tradicional, convirtiéndose en un vínculo emocional positivo (Jara, 2013).

A nivel de Reforma Educativa, existe el temor que ante los cambios de gobiernos los proyectos impulsados queden en receso, producto de las nuevas administraciones, sin embargo si existiera una real compromiso, con un enfoque sólido de cambio, esto no debería ser una preocupación, y solo hacer reforzar la idea de que los procesos en sí son inestables, y mal implementados, provocando vacíos que solo perjudican a los estudiantes, familias y a las comunidades escolares. Frente a esta variable una opción sería la creación de organismos autónomos que realicen un trabajo a largo plazo, que sean independientes de los gobiernos de turno, con un enfoque centrado en la mejora de la educación, y a cargo de agentes especialistas, que no se guíen por una intuición con tintes políticos, sino de evidencias científicas o en colaboración con otras instituciones de similares características, como parte de una ayuda mutua y colaborativa.

En consecuencia, es posible advertir que los niveles de Educación Preescolar de Chile y México poseen puntos comunes, que nos señalan que ambos sufren de intersecciones que los unen, sobre todo en el ámbito de las problemáticas que acompañan al nivel. También hemos reconocido que ambos países poseen políticas sociales que intentan salvaguardar los derechos de sus ciudadanos, en comunión con la entrega de elementos culturales como parte de sus proyectos como Estados/nación. Podemos además señalar que ambos países pertenecen a organismos internacionales, que de alguna u otra manera han interferido en la toma de decisiones frente a lineamientos de política pública, como parte de una internalización que acerca y separa a la vez, ¿En qué sentido?, por un lado, al incorporar referentes que muchas veces responden a otras condiciones, que en algunos casos no son factibles de asimilar, porque como hemos mencionado, cada nación tiene sus propias características, las que responden a un sinnúmero de factores coyunturales. Las acciones de las políticas educativas apuntan a responder las problemáticas que subyacen a ambos países, donde podemos observar que las implementaciones de cambio y mejoras que ambas naciones han incorporado persiguen optimizar los procesos, y con ello entregar mejores oportunidades educativas. En efecto, podemos desprender que sí existen intenciones, y que cada país ha tenido momentos de aprendizaje frente a las medidas asentadas durante cada periodo de gobierno analizado, con el consiguiente ejercicio de desarrollar acciones de mutua retroalimentación, las que se sostienen de alguna manera a través de esta alianza

histórica que responde a un contexto latinoamericano, además como parte de una organización de Estados, como lo es la OCDE. No obstante queda mucho camino por recorrer para inaugurar sistemas educativos, que desde los niveles iniciales logren una educación de calidad, que se manifieste con logros como la equidad, inclusión e igualdad de oportunidades para todos sus estudiantes, sin importar su origen social, cultural y económico.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adlerstein, Cynthia (2012) “La política pública de la educación parvularia chilena: Una mirada desde la historia y su actualidad”. *Revista Docencia*. N°48. Santiago de Chile.

Alcántara, A. (2007) “Los Desafíos de la Educación Comparada en un Mundo Globalizado”, en Sánchez, Iván y Marco Aurelio Navarro (compiladores) *Convergencias: Una Perspectiva Comparada e Internacional de la Educación Superior*. Ciudad Victoria, Tamaulipas, México: Universidad Autónoma de Tamaulipas. Pp. 14-30.

Alcántara, A. (2008) *Políticas Educativas y Neoliberalismo en México: 1982-2006*. *Revista Iberoamericana de Educación*. N°48. Pp.147-165.

Anderson, Gary L. (2002). “Hacia una Participación Auténtica: Deconstrucción de los Discursos de las Reformas Participativas en Educación”, en *Nuevas tendencias en Políticas Educativas*. Estado, Mercado y Escuela. Granika. Buenos Aires. Argentina.

*Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile (2014)*. Documento de apoyo, Proyecto de Ley. Ministerio de Educación Gabinete Ministerial Equipo Reforma Educación Parvularia.

*Aprendiendo de las Experiencias. Reforma Curricular de la Educación Parvularia*. (2004) UNESCO, Ministerio de Educación. Chile.

Astiz, María Fernanda. (2011) “Los desafíos de la educación comparada contemporánea para informar el debate político-educativo: Una perspectiva teórico-metodológica”. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*. Año 2, n°2.

Carneiro, Pedro. Heckman, James. (2003). *Human Capital Policy*. Working Paper 9495. <http://www.nber.org/papers/w9495>

Cornejo, R. (2006). “El Experimento Educativo Chileno 20 Años Después: Una Mirada Crítica a los Logros y Falencias del Sistema Escolar”. *REICE, Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 4, Número 1.

Barrera, Edith. (2010). “La educación preescolar en México, 1970-2005”. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Boletín*, 7, pp. 28-39.

Bedwell George. (2004). “Participación de los padres, madres, apoderados y apoderadas. Una mirada desde los dirigentes y dirigentes de centros de padres y apoderados/as”. Tesis para optar al título de Sociólogo de la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Bellei, Cristián, Berner, Heidi. (2011) ¿Revolución o reforma? Anuncios, medidas y compromisos a la espera de la reforma educacional. *Política / Revista de Ciencia Política* Volumen 49, N° 2, 2011 / pp. 67-96.

Bernasconi, A. & Clasing, P. (2016). Prácticas innovadoras en Formación Inicial Docente: experiencias chilenas. CEPPE Policy Brief N°5, CEPPE UC.

Blanco, Rosa. (2012). “Una atención y educación de Calidad en la primera infancia puede hacer la diferencia”. En *Revista de Docencia*. Santiago de Chile, N°48. Pp.4

Bray, Mark y Jiang Kai (2010) "La comparación de sistemas". En Bray, Mark, Adamson, Bob y Mark Mason (Comps.) *Educación comparada. Enfoques y métodos*. Buenos Aires: Granica.Pp.159-183.

Brunner, J.J. y G. Elacqua (2004). Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia internacional. Revista Virtual La educación. Año XLVIII-XLIX, N° 139-140, I-II. Organización de Estados Americanos. OEA.

Brunner, J. J. y Salazar, F. (2009): "La investigación Educacional en Chile: Una aproximación bibliométrica no convencional", Documento de Trabajo, n° 1, Santiago, Centro de Políticas Comparadas de Educación.

Centro de Investigación y Desarrollo (2007): “Estado del arte de la investigación y desarrollo en educación en Chile”. Santiago, Ministerio de Educación.

Centro de Estudios Mineduc (2014). “Nueva evidencia sobre el impacto de la educación parvularia”. *Serie Evidencias*. Año 3, N°26.

Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica. (2014) CEMABE, INEGI. México.

Cornejo, Rodrigo (2006). “El Experimento Educativo Chileno 20 Años Después: Una Mirada Crítica a los Logros y Falencias del Sistema Escolar”. REICE, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* Vol. 4, No. 1.

Cortázar, A., Morales, F. (2012). “Institucionalidad para las políticas de primera infancia y resguardo de la calidad de la educación inicial desde la perspectiva de derechos”. En *Revista de Docencia*. Santiago de Chile, N°48. Pp.46.

Currie, Janet. (2001). Early Childhood Education Programs. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 15, Number 2. Pages 213–238.

Del Castillo-Alemán, G. (2012). “Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza”. *Magisterio, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9), 637-652.

Dubet, François. (2014). “Los postulados normativos de la investigación en educación”. Conferencia Inaugural dada en el I Encuentro Internacional de Educación. Espacios de Investigación y Divulgación. Espacios en Blanco-NEESFCH-UNCPBA. Tandil, Argentina.

Dubet, F y Martuccelli. (1997). *En la Escuela, Sociología de la Práctica Escolar*. Editorial Losada. Buenos Aires, Argentina.

Dunn, W. N. (1994), *Public policy analysis*. 2. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Elacqua, G., Martínez, M., Santos, H. (2010). “Análisis de proyecto de ley que prohíbe aportes estatales a entidades que persigan fines de lucro en la educación”. Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales. Santiago de Chile.

Espinoza, Óscar. (2008). La relación Estado-educación y el proceso de reforma educacional: una aproximación desde la teoría crítica. *Revista Iberoamericana de Educación*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Espinoza, Óscar. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17.

Espinoza, Olga. (2014). Cambios recientes al currículum escolar: problemáticas e interrogantes. CEPPE Notas para Educación, N°18, CEPPE UC.

Flores-Crespo, Pedro. (2008). “Análisis de política pública en educación: línea de investigación”. Universidad Iberoamericana, A.C. México, D.F.

Foro Mundial sobre la Educación para Todos (2000). “Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes.” UNESCO: Paris.

Gairín, J. y Bris, M. (coord.) (2006). “La participación en educación: los Consejos Escolares, una Vía de Participación”. Fundación Creando Futuro. Santiago. Chile.

Guerra, M., Rivera, L. (2005). Retos de la Educación Preescolar Obligatoria en México: La Transformación del modelo de Supervisión Escolar. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 3, No. 1.

Hacia una Cultura Democrática (ACUDE) (2005). “Informe de Resultados del Proyecto Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad-Nivel Preescolar, Ciclo escolar 2004-2005.” Mimeo.

Heckman, J., Masterov, D.V. (2007) The Productivity Argument for Investing in Young Children. T.W. Schultz Award Lecture at the Allied Social Sciences Association annual meeting, Chicago. 5-7.

Informe Nacional sobre Docentes para la Educación de la Primera Infancia: CHILE. (2015) Marcela Pardo coordinadora y Cynthia Adlerstein. 2015. *Proyecto Estrategia Regional Docente*, OREALC/UNESCO. Santiago de Chile.



Ivaldi, María Elizabeth (2017). "Práctica educativa y creatividad en educación parvularia". En *Ponencias del VII Congreso Latinoamericano: JUNJI-OMEP Nuevos ambientes de aprendizaje en Educación Parvularia de 0 a 3 años*.

Jara, Claudia. (2009). Tesis para optar al grado de Licenciatura en Educación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Jara, Claudia. (2011). "Sobre el falso concepto de participación en educación". *CISMA, Revista del Centro Telúrico de Investigaciones Teóricas*. N° 1

Jara, Claudia. (2013). Tesis para optar al grado de Maestría en Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.

Karoly et al. (1996). *Investing in Our Children: What we Know and Don't Know About the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*. Santa Mónica, California: The RAND Corporation.

Levin, J. S. (2001). *Globalizing the Community College: Strategies for Change in the Twenty-First Century*. New York: Palgrave/St. Martin's Press.

Melgar, Mario. (2016). "Las reformas al artículo tercero constitucional". *Archivos Jurídicos*, UNAM. México.

Moreno, Prudenciano. (1995). "Neoliberalismo económico y reforma educativa". *Perfiles Educativos*, núm. 67. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación Distrito Federal, México.

Myers, Robert G. (2006). *Educación Preescolar: ¿Dónde estamos? ¿Cuáles son los Desafíos? Hacia una Cultura Democrática*, A.C. (ACUDE).

Navarrete-Cazales, Zaira (2015). "Formación de profesores en las Escuelas Normales de México". *Siglo XX Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 17, núm. 25, julio-diciembre, 2015, pp. 17-34

Navarro, Marco Aurelio, y Navarrete, Zaira, Coords. (2013). "Comparar en educación, diversidad de intereses, diversidad de enfoques". El Colegio de Tamaulipas. Tamaulipas. México.

Pacheco, P., Elacqua, G. & Brunner, J. (2005). *Educación preescolar. Estrategia Bicentenario*. Santiago, Chile: Mineduc.

Panorama Educativo de México. *Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Básica y Educación Superior*. (2014). INEE. México.

Pedraza, David. (2010). "Política de la educación en el México contemporáneo". *Colección Horizontes Educativos*. Universidad Pedagógica Nacional. México, DF.

Peralta, V (2002). "Una Pedagogía de las Oportunidades". Editorial Andrés Bello. Santiago. Chile.

Pérez, Ma. Guadalupe (Coord.) (2011). "La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje" *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 48, enero-marzo, pp. 307-315 Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México.

Programa Pedagógico. Primer Nivel de Transición. Educación Parvularia 1° NT. (2008). Ministerio de Educación. Chile.

Orealc/Unesco. (2004). *participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*. Santiago de Chile: Orealc/Unesco.

Orealc/Unesco. (2007). Educación de calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, EPT/Prelac, Santiago de Chile.

Orealc/Unesco. (2010). *Atención y educación de la primera infancia. Informe Regional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Orealc/Unesco.

Programa de Educación Preescolar (2004). Secretaría de Educación Pública (SEP). México.

Programa de Estudio (2011). Guía para la Educadora. Educación Básica, Preescolar. SEP. Ciudad de México.

Redondo, J. (2008). Congreso Nacional de Educación Pública. Disponible en línea: [http://www.opech.cl/bibliografico/doc\\_movest/fortalecer\\_educacion\\_publica.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/doc_movest/fortalecer_educacion_publica.pdf).

Reveco, Ofelia. (2012) "¿Calidad o cualidad en la educación infantil?". En *Revista de Docencia*. Santiago de Chile, N°48. Pp.18

Scarpa, R. (comp.). (1979). Gabriela Mistral. Magisterio y Niño. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Seguel, Ximena, Edwards, Marta, Hurtado, Marta, Bañados, Javiera, Covarrubias, Magdalena, Normad, Alejandra, Sánchez, Alejandra. (2012) *¿Qué Efecto Tiene Asistir a Sala Cuna y Jardín Infantil Desde los Tres Meses Hasta los Cuatro Años de Edad?: Estudio Longitudinal en la Junta Nacional de Jardines Infantiles*.

Simon, Schwartzman, Cristián, Cox. (2009). *Las Políticas Educativas y la Cohesión Social en América Latina*. Uqbar Editores.

Tokman, Andrea. (2010) "Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas". *Serie de Políticas Públicas UDP Documentos de Trabajo*. N° 5. Marzo, 2010.

Vigotsky, L. (2008). La imaginación y el arte en la infancia. Ed. Coyoacán. México.

Villalobos, C., et al. (2016) “Lógicas y modos de producción de conocimiento en política educativa. Análisis de la investigación producida en Chile (2000–2011)”. *Revista Iberoamericana, de Ciencia, Tecnología y Sociedad*.

Viñao, Antonio. (2006) El éxito o fracaso de las reformas educativas: Condicionantes, limitaciones, posibilidades. En La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar. J. Gimeno Sacristán (Comp.) Ediciones Morata. España.

### **Consulta electrónica**

Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación de Chile. ¿Qué es el Simce? [Fecha de consulta: 13 de enero de 2015] Disponible en: <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/que-es-el-simce/>

Campos Vázquez, Raymundo M., Urbina Romero, Freddy D. Desempeño educativo en México: la prueba Enlace Estudios Económicos [en línea] 2011, 26 (Julio-Diciembre): [Fecha de consulta: 13 de enero de 2015] Disponible en: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=59720807004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59720807004)

Centro de Políticas Comparadas en Educación, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, documentos de trabajo. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014] Disponible en: <http://www.cpce.cl/publicaciones/documentos-de-trabajo/196-24-ison-la-ducacion-y-los-cuidados-de-la-primera-infancia-los-grandes-igualadores-de-oportunidades/file>

Cordero, G., Luna, E., Patiño, N. X. (julio-diciembre, 2013). La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente. *Sinéctica*, 41. [Fecha de consulta: 05 de octubre 2017] Disponible en: <http://www.sinectica.iteso>.

Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia (ELPI). [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014] Disponible en: <http://www.microdatos.cl/Encuestas/PrimeraInfancia/LongitudinalPrimeraInfancia>

Informe: Derechos desde el principio: atención y educación en la primera infancia. 2012. UNESCO. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014] Disponible en: <http://www.redlamyc.info/images/stories/Derechos desde el principio.pdf>

Informe Español: Panorama de la Educación: Indicadores de la OCDE (2014). Madrid, España. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014] Disponible en:

<http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>

INNE, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. . [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2014] Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/>.

UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2014] Disponible en: <http://es.unesco.org/>

SERCE, Segundo estudio regional y explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2014] Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190297s.pdf>

Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile, encuesta CASEN. [Fecha de consulta: 13 de enero de 2015] Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen\\_obj.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php)

OECD, Programme for International Student Assessment (PISA). [Fecha de consulta: 13 de enero de 2015] Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/>