

Informes para la Política Educativa

Nº 6/ Diciembre 2014

Metas de aumento de la cobertura en la educación parvularia: ¿Existe demanda suficiente?

Por Ernesto Treviño, Alejandra Cortázar y Constanza Vielma

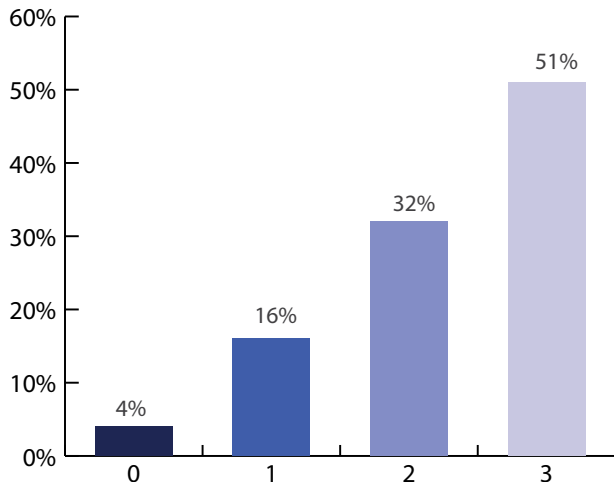
Este Informe para la Política Educativa aborda el tema del aumento de cobertura de la educación parvularia, con el fin de analizar si la actual meta gubernamental se puede alcanzar en el corto plazo, en términos de la demanda potencial y real de la población. Usando los datos de la Encuesta CASEN 2011, se realizó un análisis de las razones que dieron los padres para no enviar a sus hijos de entre 0 a 3 años a programas de educación parvularia. Los resultados indican que más del 74% de estos niños no asisten por razones que no son modificables en el corto plazo, y los padres que potencialmente podrían cambiar de opinión son una cantidad significativamente menor a los cupos considerados por la meta gubernamental en el nivel de sala cuna. En el caso de los niveles medios (2 y 3 años de edad), los niños que potencialmente podrían asistir a la educación parvularia exceden los cupos considerados por el gobierno.

I. Contexto de la educación parvularia en Chile

La educación parvularia se ha destacado durante los últimos años como un importante factor para promover las oportunidades de aprendizaje de los niños y para el desarrollo laboral de los padres. La evidencia nacional muestra que la participación de los niños en la educación parvularia tiene importantes efectos positivos sobre el desempeño académico de los participantes en el corto y largo plazo, acortando la brecha académica por nivel socioeconómico (Urzúa, 2014; Cortázar, 2011; Contreras, Herrera y Leyton, 2007; Eyzaguirre y Le Foulon, 2001). También se observa un efecto positivo de la participación en educación parvularia en las tasas de participación femenina en el mercado laboral (Bordon, 2006).

La cobertura neta de la educación parvularia ha ido en aumento de manera progresiva en el período de 1990 a 2011, casi triplicándose y alcanzando una cifra promedio de 44% para niños menores de 6 años (MINEDUC, 2014). Cabe destacar que, al desagregar los datos por edad, la cobertura disminuye significativamente para los niños más pequeños. De esta manera puede inferirse que aunque los niños de 2 a 3 años han aumentado su participación de manera significativa (de alrededor de un 10% en 1990 a un 42% en 2011), la participación de niños más pequeños ha alcanzado cifras más modestas, aumentando desde aproximadamente un 1% en 1990 a un 10% el total de niños de entre 0 y 1 año 11 meses que participan en la educación parvularia al año 2011 (CASEN, 2011).

Gráfico 1. Participación en programas de educación parvularia según edad en años (CASEN, 2011)

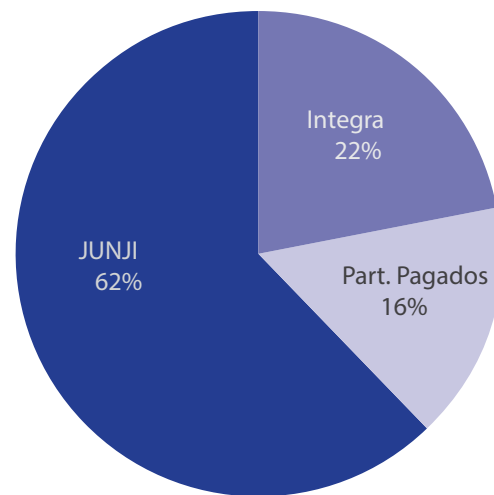


En el último tiempo se ha debatido la importancia de ampliar el acceso a la educación parvularia, específicamente en sala cuna y niveles medios¹, debido a que aún está lejos de la universalización. Estos niveles, que atienden a niños entre los 0 y 3 años, son impartidos en Chile principalmente por dos grandes proveedores: la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra. Estas instituciones tienen como criterio de focalización el garantizar un cupo gratuito para el 60% de las familias más vulnerables del país.

Actualmente, JUNJI (que cuenta con jardines propios y otros financiados vía transferencia de fondos) e Integra reciben aproximadamente a un 84% de los niños que asisten a estos niveles, mientras que el 16% asisten a programas privados (ELPI, 2012), tal como se puede observar en el gráfico 2. Este porcentaje de familias que privilegian un establecimiento particular pagado para la educación de sus hijos pequeños es bastante superior al porcentaje de matrícula privada de los niveles escolares, el cual sólo alcanza un 8% (MINEDUC, 2013). Algunas razones que explican esta diferencia pueden ser, por un lado, las características de nuestro sistema de educación parvularia que no ofrece flexibilidad de jornada ni jornadas parciales en los jardines JUNJI o Integra, siendo obligatoria la jornada (que puede ser normal, o bien, extendida o

completa) y participación de lunes a viernes², mientras que los jardines privados tienen una mayor flexibilidad de horarios; por otro lado, no existen jardines infantiles con un sistema de financiamiento “compartido” como en el nivel escolar, siendo la única alternativa a los jardines públicos los jardines de dependencia particular.

Gráfico 2. Proveedores de educación parvularia de 0 a 3 años en Chile (MINEDUC 2012; ELPI 2012)



Junto con las tendencias en la participación por edad y proveedor, existen diferencias por nivel socioeconómico en la decisión de inscribir a los niños en la educación parvularia. La evidencia muestra que a medida que aumentan los ingresos, la participación de los niños en la educación parvularia también lo hace, como se observa en la tabla 1: el quintil de más altos ingresos (5) presenta mayores tasas de participación que el resto de los quintiles entre los niños de 1, 2 y 3 años. Un punto importante a destacar es que a la edad de 0 años, todos los quintiles desisten de enviar a sus hijos pequeños a jardines infantiles de manera muy similar (cerca a un 95%).

¹ Sala Cuna incluye a niños de 0 a 1 años 11 meses y niveles medios a niños de 2 a 3 años 11 meses.

² De 8:30 a 16:30 hrs. por lo general, aunque una gran proporción de jardines JUNJI e Integra contemplan extensión horaria de la atención hasta las 20:00 hrs.

Tabla 1. Porcentaje de participación en educación parvularia según edad y NSE (CASEN, 2011)

Quintil	Edad en años			
	0	1	2	3
I	5%	18%	33%	47%
II	3%	12%	26%	51%
III	7%	16%	30%	51%
IV	2%	18%	36%	50%
V	2%	22%	42%	63%

En conjunto, entre los 0 a 2 años asistían, al año 2011, 49.032 niños a salas cunas (públicas y privadas) y un total de 207.332 niños de 2 y 3 años a niveles medios (CASEN, 2011). Según datos del Ministerio de Educación, al año 2013 había 75.858 niños en niveles de sala cuna y 216.616 en niveles medios, lo cual suma un total de 291.974 niños que asisten a programas de educación parvularia en estos niveles.

El programa de gobierno para el periodo 2014 – 2018 busca generar 124.000 nuevos cupos en la educación parvularia, de los cuales 90.000 son para sala cuna y 34.000 para niveles medios. El presente informe tiene como objetivo estudiar la factibilidad de la implementación de estos cupos, basándose en las razones declaradas por los padres por las cuales sus hijos no asisten a la educación parvularia, de manera de determinar la demanda real al corto plazo.

II. Razones para la no participación en la educación parvularia.

Para realizar el análisis de la factibilidad de la meta gubernamental, se utilizó el módulo de educación de la Encuesta CASEN (2011), sobre la asistencia a la educación parvularia de niños entre los 0 y 3 años 11 meses (N=980.640³). Específicamente la pregunta dice:

Actualmente, ¿(su hijo/a) Asiste a algún establecimiento educacional, jardín infantil, sala cuna u otro programa preescolar no convencional?

Cerca de un 74% de los padres de niños en este tramo etario declararon no haber inscrito a su hijo/a en un programa de educación parvularia (N=724.300). A estos padres se les hizo también la siguiente pregunta:

¿Cuál es la principal razón por la cual (su hijo/a) no asiste actualmente a un jardín infantil, sala cuna, programa preescolar no convencional o algún establecimiento educacional?

Para este estudio, las respuestas a esta pregunta se clasifican en dos categorías: a) **razones no modificables**, se trata de las familias donde tienen alguien de confianza que los cuide en la casa o argumentos sobre las creencias del desarrollo de sus hijos. Son razones que no tienen relación con la oferta de educación parvularia y, las cuales consideramos que difícilmente podrían alterarse en el corto plazo⁴; y, b) **razones modificables**, aquellas razones esgrimidas por familias que no envían a sus hijos por características de la oferta (necesidades educativas especiales, lejanía, enfermedades, etc.). Dentro de esta última categoría, también se hizo una diferenciación entre aquellos que “Quieren, pero no pueden”, es decir, los que esgrimen razones que delatan un impedimento para la

³ Las cantidades de niños y familias (N) presentadas desde este punto en adelante corresponden a los datos expandidos de la Encuesta CASEN 2011, para esto se utilizó el factor de expansión regional (expr_r2).

⁴ La razón “No veo utilidad en que asista a esta edad” se categorizó como no modificable en el nivel de sala cuna porque no existe evidencia concluyente a nivel nacional acerca de que los niños de 0 y 1 año tengan un mejor desarrollo al asistir a la educación parvularia que el que tendrían bajo el cuidado de alguna persona en el hogar. En cambio, sí existe evidencia de que la participación de los niños en la educación parvularia durante los 2 o 3 años es positiva o bien no sería perjudicial para el desarrollo del niño.

inscripción del niño en la educación parvularia (razones económicas, falta de cupos) y aquellos que “No quieren”, que señalan motivos asociados a que la educación parvularia no se ajusta a sus expectativas o necesidades (niño tiene discapacidad, no confía en jardines, etc.).

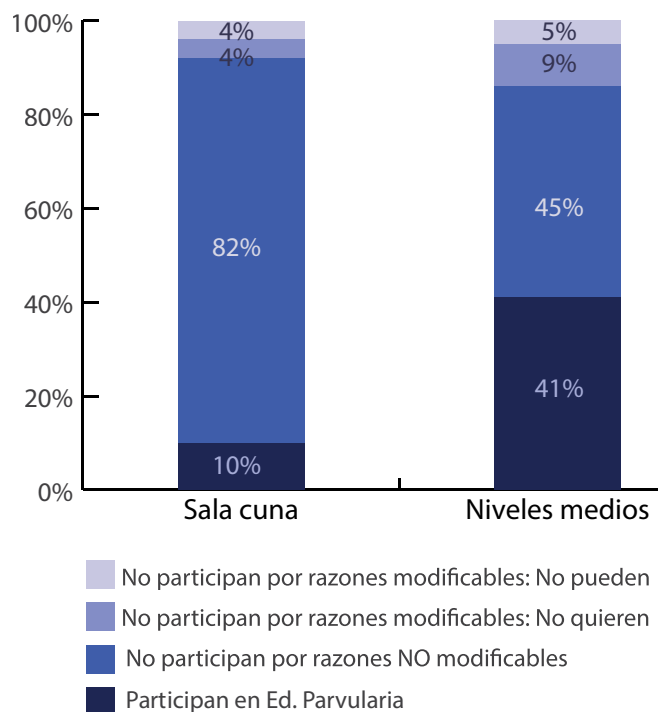
Tabla 2. Razones esgrimidas por los padres y su clasificación

Sala Cuna	Niveles Medios
No es necesario porque lo(a) cuidan en la casa (79,5%)	No es necesario porque lo(a) cuidan en la casa (75,9%)
No me parece necesario que asista a esta edad (12,3%)	No me parece necesario que asista a esta edad (9,1%)
Desconfío del cuidado que recibiría (3,4%)	Desconfío del cuidado que recibiría (4,4%)
Se enfermaría mucho (1,2%)	Se enfermaría mucho (2,2%)
Tiene discapacidad o requiere de educacional especial(1%)	Tiene discapacidad o requiere de educacional especial (1%)
No hay matrícula (vacantes) o no lo aceptan (1,8%)	No hay matrícula (vacantes) o no lo aceptan (3,6%)
Dificultad económica (0,5%)	Dificultad económica (1,2%)
No me alcanza el puntaje de la ficha de protección social (0,1%)	No me alcanza el puntaje de la ficha de protección social (0,1%)
No existe establecimiento cercano (0,1%)	No existe establecimiento cercano (2,2%)
Dificultad de acceso o movilización (0,1%)	Dificultad de acceso o movilización (0,3%)

- Razones no modificables
- Razones modificables (No quieren)
- Razones modificables (No pueden)

Aproximadamente un 82% de los niños menores de 2 años y 44% de los niños de 2 y 3 años no asisten a la educación parvularia porque los padres esgrimen razones de tipo que clasificamos como no modificables (Gráfico 3). De esta manera, la demanda potencial está determinada por las familias que declaran que no envían a sus hijos a la educación parvularia por razones clasificadas como modificables (11% del total de niños de entre 0 y 3 años), es decir, que podrían eventualmente decidir enviar a sus hijos a un centro educativo. Dado que, como se estableció anteriormente, alrededor de un 16% de la población del país prefiere usar servicios educativos infantiles distintos a los públicos, se optó por hacer las estimaciones sobre la base del 80% de la población con menores ingresos (quintiles 1 a 4).

Gráfico 3. Participación y razones de no participación en la educación parvularia según nivel (CASEN 2011)



El total de niños que estaría en condiciones de asistir a sala cuna bajo estos supuestos, esto es, cuyos padres declararon razones de no participación susceptibles de ser modificables, es de 32.913, y de 60.234 a niveles medios, tal como se observa en la tabla 3. Esta es la demanda potencial que enfrentaría la educación parvularia⁵ durante estos 4 años de período presidencial. De esta manera se observa que, en el mejor de los casos, sólo un 37% de los cupos propuestos por el gobierno para sala cuna se llenarían en el corto plazo, mientras que habría una sobredemanda del 78% en los cupos destinados en la meta a niveles medios.

⁵ Esta cifra se asume como constante en el tiempo ya que el tema en cuestión es un aumento de la cobertura, cuyos nuevos cupos permanecerían disponibles para las generaciones posteriores de párvulos. Es necesario aclarar que bajo esta presunción está el supuesto de cierta estabilidad en las características de las familias desde el año 2011 hasta el 2017.

Tabla 3. Número de niños por tipo de razón de no participación en la educación parvularia y demanda potencial

	Razones no modificables	Razones modificables	% ocupado del total de meta *
Sala cuna (80%)	351.474	32.913	37%
Niveles medios (80%)	194.770	60.234	178%

*Supuesto de participación: 100% de la demanda potencial participa

Puede inferirse entonces que las cifras de la meta presidencial de cobertura en educación parvularia estarían, por un lado sobreestimando la demanda potencial real de niños en sala cuna y, por otro, subestimando la de los niños en niveles medios. Pero dado que es altamente improbable que una política social tenga un alcance del 100% respecto a su demanda potencial, se presentan a continuación posibles escenarios acerca del alcance de la cobertura a partir de esta demanda potencial:

•1º Escenario: Sólo se inscriben los niños que no asisten por dificultad en el acceso a la oferta de educación parvularia pública, o razones modificables del tipo “no pueden”: Como ya fue mencionado, siempre existe un porcentaje de la población que decide no incorporarse a las políticas públicas por distintas razones, y las establecidas anteriormente como modificables “no quieren” son particularmente complicadas de cambiar en el corto plazo, ya que están sujetas a características estructurales del sistema.

En el caso hipotético de que se decida no invertir en campañas ni en cambios de política relevantes con respecto a la modalidad horaria y calidad de los

jardines infantiles públicos, sólo es posible asumir que los que declararon no haber inscrito a sus hijos en la educación parvularia porque “no pueden” serán los que decidan utilizar los nuevos cupos establecidos en la meta presidencial. Bajo este escenario, y tal como se ilustra en la tabla 3, sólo un 17% de los cupos de la meta presidencial considerados para el nivel de sala cuna serían ocupados, mientras que los niveles medios alcanzarían una ocupación efectiva de sólo un 60%.

•2º Escenario: Todos los padres que declararon razones modificables del tipo “no pueden” deciden inscribir a sus hijos en la educación parvularia y, adicionalmente, se logra convencer a una parte importante de los padres que esgrimen razones del tipo “no quieren” (en este caso, el 50%). Esta aparece como una opción más optimista que la anterior, sin embargo, para que este escenario pudiera suceder y poder convencer a un porcentaje importante de los padres que “no quieren” inscribir a sus hijos en la educación parvularia, sería necesario instaurar modificaciones estructurales al sistema público de educación parvularia.

Por ejemplo: i) Cambiar la modalidad horaria de Jardines Infantiles públicos (flexibilizarla); ii) Mejorar la calidad de los programas para prevenir, por ejemplo, en la no participación por desconfianza en el sistema o por el miedo al contagio de enfermedades; e iii) Invertir en campañas de concientización acerca de los beneficios de asistir a la educación parvularia para los niños menores de 4 años. Si consideramos, por ejemplo, que la mitad de los padres que no quieren cambian de parecer, tal como se observa en la tabla 3, un 27% de los cupos en sala cuna sería efectivamente ocupado, mientras que los niveles medios aún tendrían un déficit en cupos, de 18%.

Tabla 4. Demanda potencial y ocupación efectiva de nuevos cupos según escenarios 1 y 2

	Razones no modificables	Razones modificables “No pueden”	Razones modificables “No quieren”	% ocupado del total de meta presidencial escenario 1	% ocupado del total de meta presidencial escenario 2
Sala cuna (80%)	351.474	14.894	18.018	17%	27%
Niveles medios (80%)	194.770	20.322	39.911	60%	118%

III.El efecto de un aumento de la oferta en la demanda por educación parvularia pública

En cuanto al efecto que puede tener la oferta sobre la demanda, la tesis de Aguirre (2011) postula que la creación de oferta en la educación parvularia generaría también demanda en la participación de los niños en de los tramos etarios correspondientes. En este estudio, la autora estimó el efecto que tuvo la expansión de cupos en jardines infantiles entre el año 2003 y 2009 sobre la tasa de participación de niños menores de 4 años en la educación parvularia.

Los resultados de este estudio indican que: i) el aumentar un cupo promedio por niño de la cohorte etaria significa un aumento de 0.378 puntos porcentuales en la participación en la educación parvularia a tiempo completo para menores de 2 años y de 0.216 puntos porcentuales para niños de 2 y 3 años; ii) que el programa de expansión de los cupos explica alrededor de un 70% del aumento en la participación de los niños en edad de sala cuna y sólo aproximadamente un 10% del aumento en la participación de niños de niveles medios; iii) que el programa de expansión de cupos no tuvo un impacto mayor a los 0.55 puntos porcentuales en la participación de los niños en edad de sala cuna, por lo que al menos un 45% de los cupos nuevos para este nivel podrían estar desocupados; y iv) que los nuevos cupos en la educación parvularia pública no son sólo ocupados por niños que no participaban previamente de programas de educación inicial, sino que también por un porcentaje de párvulos provenientes de jardines infantiles privados que se trasladan al sistema público, por lo tanto, la creación de nuevos cupos no

necesariamente significa un aumento de la cobertura de la educación parvularia.

Tomando estas cifras como referencia se calculó, en primer lugar, el aumento porcentual de la participación en la educación parvularia para cada nivel a partir del número de cupos nuevos establecidos por la meta presidencial. Este aumento en la participación sería de un 7% para el nivel de sala cuna (N=33.883) y de alrededor de 1,5% en los niveles medios (N=7.335). Estas cifras, nuevamente, se encuentran muy por debajo de lo establecido en la meta presidencial.

En segundo lugar, se estimó el número de niños que podría potencialmente trasladarse de jardines privados a los públicos por la creación de los nuevos cupos. Estas estimaciones se hicieron sobre la base de que, un 16% de los niños menores de 4 años asiste a programas particulares (ELPI, 2012) y que la matrícula del nivel escolar en colegios privados alcanza un 8% (MINEDUC, 2013), se asume que aprox. un 8% sería la cifra máxima de matrícula que los jardines infantiles privados podrían perder en el caso de una migración sostenida de niños desde éstos hacia jardines de financiamiento público. En el caso de que un 8% de la matrícula privada se trasladara a jardines públicos, esto significaría una ocupación adicional de 7.845 niños en sala cuna y de 16.586 en niveles medios en el sistema público, alcanzando un total de ocupación de los cupos de la meta presidencial de un 46% y 70% respectivamente.

Tabla 5. Aumento de participación por aumento de los cupos disponibles*

	Aumento meta gubernamental	% cupos nuevos por niño	% de aumento en la participación para el nivel	N aumento participación	N traslado de jardines privados a públicos (8%)	N total aumento	% cupos ocupados de meta gubernamental
Sala cuna	90.000	0,185	7,02	33.883	7.845	41.728	46%
Niveles medios	34.000	0,068	1,477	7.335	16.586	23.921	70%

*Basado en el modelo de Aguirre (2011).

IV. Discusión

Los resultados anteriores sugieren que las cifras de la meta gubernamental de aumento en la cobertura de la educación parvularia podrían enfrentarse a una inelasticidad de la demanda por educación parvularia. Esto es, no parece que la existencia de oferta de servicios de educación automáticamente genere demanda por cupos en este nivel educativo. Aunque es valorable que el gobierno tenga como objetivo universalizar el acceso a los niveles medios y de sala cuna, esta intención podría topar con la opción de los padres de cuidar ellos mismos (o una red familiar) a sus hijos, en vez de enviarlos al jardín infantil. Este factor es especialmente relevante para los niveles de sala cuna, donde se experimenta una importante tensión en la política pública. Por un lado, no hay evidencia concluyente sobre el beneficio en términos de desarrollo infantil que pueden alcanzar los niños que asisten a sala cuna. Por otro lado, dado que cerca de un tercio de los hogares en Chile son monoparentales y, en su gran mayoría, encabezados por mujeres (ELPI, 2012), es importante la provisión de servicios de educación parvularia, de manera que estas jefas de hogar puedan ingresar al mercado laboral y mejorar sus condiciones de vida. Para esto se necesita una importante inversión y políticas que adecúen de mejor manera las características del sistema público de educación de párvulos a las preferencias de las familias.

Si bien es entendible que la mayor parte de los cupos de aumento de la cobertura se destinen al tramo etario que cuenta con el menor porcentaje de participación en la educación parvularia (menores de 2 años), es necesario que al determinar la demanda potencial, se considere la multiplicidad de razones que confluyen en la decisión de los padres de inscribir a su hijo en la educación parvularia, dentro de las cuales la imposibilidad de acceso a programas públicos no es un factor preponderante. Los datos también relevan la necesidad de focalizar las políticas de fomento de la participación en la educación parvularia hacia los niños que se encuentran en una edad en la que la participación en programas educativos sea particularmente provechosa, como revela abundante evidencia empírica a nivel nacional e internacional, y cuyos padres se encuentran en un período de mayor disposición a optar por el cuidado de sus hijos fuera del hogar.

V. Referencias

- Aguirre, J. (2011). *If You Build It They Will Come: Evidence of the Impact of a Large Expansion of Childcare Centers over Attendance and Maternal Labor Supply*. Tesis, Magister en Economía. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cortázar, A. (2011). *Long-term effects of early childhood education on academic achievement in Chile*. (Doctor of Education), Columbia University.
- Bordón, P. (2006). *El efecto de los jardines infantiles en la oferta laboral chilena. Análisis del caso chileno*. Manuscrito, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Centro Microdatos (2012). *Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI)*. Facultad de Economía y Negocios UChile.
- Contreras, D., Herrera, R. y Leyton, G. (2007). *Impacto de la educación preescolar sobre el logro educacional: Evidencia para Chile*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Eyzaguirre, B. y Le Foulon, C. (2001). La calidad de la educación chilena en cifras. *Estudios Públicos*, 84, 85-204.
- Ministerio de Educación (2013). Base Rendimiento Académico. Centro de Estudios MINEDUC.
- Ministerio de Educación. (2014). *Estado del Arte de la Educación Parvularia en Chile*. Centro de Estudios MINEDUC.
- Ministerio Desarrollo Social. (2011). *Resultados Encuesta CASEN*. Santiago: Ministerio Desarrollo Social.
- Urzúa, S. y Veramendi, G. (2011). The impact of out-of-home childcare centers on early childhood development. *IDB working paper series N° IBD-WP-240*.

Información de los autores

Ernesto Treviño

Director ejecutivo del CPCE
Académico Universidad Diego Portales
direccion@cpce.cl

Alejandra Cortázar

Investigadora del CPCE y del IPP
Universidad Diego Portales
alejandra.cortazar@cpce.cl

Constanza Vielma

Investigadora del CPCE
Universidad Diego Portales
constanza.vielma@cpce.cl

Comité editorial

**Elisa Aguirre, Cristóbal Villalobos y
Felipe Godoy**

Sobre los Informes

Los *Informes para la Política Educativa* son publicados por el Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales. Su objetivo es ofrecer información y análisis de carácter académico, en un ambiente de respeto al pluralismo, con el fin de enriquecer la discusión de políticas que permitan el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia de la educación chilena. Las opiniones y conclusiones contenida en estos Informes son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen al Centro de Políticas Comparadas de Educación ni a la Universidad Diego Portales.

Para citar: Treviño, Cortázar y Vielma (2014). Aumento en la cobertura en la educación parvularia: ¿Existe demanda suficiente? *Informes para la Política Educativa N°6*. Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.

Disponibile en www.cpce.cl/ipe

Centro de Políticas Comparadas de Educación

Universidad Diego Portales
Ejército 260- Santiago Chile
Teléfono: (562) 26762805
www.cpce.cl

