

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Una historia de idas y vueltas: los cambios en el rol del Estado y la fragmentación institucional en la educación parvularia en Chile (1960-2020)¹

A story of back and forth: the changes in the role of the state and the institutional fragmentation in early childhood education in Chile (1960-2020)

CONSTANZA CORREA

ALEJANDRA FALABELLA

Universidad Alberto Hurtado, Chile

RESUMEN Las últimas décadas de la educación parvularia en Chile ha estado marcada por un ir y venir entre la fragmentación y los intentos de articulación, regulación y estandarización del sistema. Esto ha tomado fuerza en los últimos años, a partir de la incorporación del nivel en el “Sistema de Aseguramiento para la Calidad” y la creación de la Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia. El presente artículo busca comprender el modo en que se ha configurado la institucionalidad del nivel y cuál ha sido el rol del Estado en ello, mediante un análisis de las políticas públicas en educación parvularia entre los años 1960 y 2020. El estudio se realizó a partir de un análisis documental (sobre 200 documentos), complementado con entrevistas a catorce actores



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

1. Esta investigación se enmarca en el proyecto FONDECYT 1221319 “Cultura organizacional en educación inicial: una mirada por dentro a las salas cunas, jardines infantiles y escuelas”.

que participaron en el diseño y/o ejecución de la política pública en el nivel en las últimas décadas. Los resultados de este estudio evidencian la existencia de cuatro fases en las que se constata un permanente vaivén entre la regulación y desregulación del aún fragmentado sistema de educación parvularia.

PALABRAS CLAVE Educación infantil; educación parvularia; educación inicial; historia de la educación; Chile.

ABSTRACT During the last decades, early childhood education in Chile has been marked by back-and forth policymaking- between the fragmentation of the system and the attempts to regulate and standardize it. This has gained strength in recent years, from the creation of the “Quality Assurance System” and of the Under secretariat and Intendancy of Early Childhood Education. This article seeks to understand the way in which early childhood education institutionality, the state, and public policies have been configured and transformed between the years 1960 and 2020. The study was based on documentary analysis (over 200), complemented with nine interviews of actors who have participated in the design or execution of these public policies during the last decades. The results of the study show the existence of four historical phases in which there is a permanent back and forth between the regulation and deregulation of the still fragmented early childhood education system.

KEY WORDS Early childhood education; initial education; history of education; Chile.

Introducción

La institucionalidad de la educación parvularia (0 a 6 años) ha sido y sigue siendo un dilema en varios países alrededor del mundo (Cardini et al., 2018; Falabella et al., 2018). Ello se debe a distintos motivos. No hay consenso, por ejemplo, sobre dónde se aloja la dirección del nivel. En algunos casos está bajo el gobierno educativo, en otros de la salud y/o social. Igualmente, en algunos países se dirige el nivel de forma continua (0 a 6 años) y en otros países la dirección está a cargo por dos entidades separadas según sub-tramos (0 a 2 y 3 a 6 años). Tampoco está clara la autonomía del nivel con la educación escolar; en algunos países su gobierno está bajo la dirección escolar y en otros casos son direcciones separadas. Sumado a ello, la oferta pública gratuita, usualmente, en este nivel es restringida (especialmente en el tramo 0 a 4 años) y, en consecuencia, existe una amplia y diversa participación del sector privado (pagado por las familias y/o subsidiado por el Estado), lo que acrecienta la complejidad respecto a su regulación y fiscalización. Estos distintos modelos institucionales reflejan las diferentes prioridades y enfoques de cada país respecto al nivel.

En el caso de Chile, la educación parvularia tiene una institucionalidad fragmentada (Adlerstein y Pardo, 2019, 2020). Mientras durante la mayor parte del siglo XX se alzó un *Estado docente* a cargo de dirigir, proveer y supervisar la educación escolar primaria, la educación parvularia tenía una administración dispersa (Congreso Nacional de Chile, 1970; Peralta, 2019; Poblete y Falabella, 2020). Por una parte, existían instituciones estatales que contaban con salas cuna y jardines infantiles, como el Servicio Nacional de Salud y la Corporación de Servicios Habitacionales, sumado al Ministerio de Educación Pública que estaba a cargo de los cursos parvularios anexos a las escuelas primarias y a las escuelas normales. Por otra parte, existían entidades que administraban establecimientos, tales como la Universidad de Chile, el Consejo de Defensa del Niño, además de Fundaciones, congregaciones de Iglesia y otros organismos particulares.

La formación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji en adelante) en 1970 marcó un hito al establecerse como el primer órgano rector de la educación parvularia. Ello no fue solamente un hito en Chile, sino que también en América Latina. Chile pasó a ser un ejemplo internacional por la creación de una institucionalidad pública especializada en la educación parvularia, y la Junji se convirtió en la primera institución responsable del nivel en la región (Mineduc, 2005; Peralta, 2019). Sin embargo, tras el golpe de Estado cívico-militar de 1973 nuevamente se fraccionó el sistema, y el anhelado sueño de una institución nacional a cargo del nivel se derrumbó.

Esta no es una historia nueva, es una historia de idas y vueltas entre regulaciones y desregulaciones. Hasta hoy en día este fraccionamiento institucional, descrito por Adlerstein y Pardo (2019) como un “caleidoscopio”, continúa siendo un problema. Existe una oferta diversa y desregulada, con distintos sistemas de administración, financiamiento y condiciones de calidad dentro de la misma red de provisión pública, a lo que se suma una casi nula regulación sobre el sector particular pagado. Sin embargo, en los últimos años ha habido significativos esfuerzos por articular, regular y estandarizar el nivel, por medio de la creación de la Subsecretaría e Intendencia de Educación Parvularia, entre otras medidas.

Este artículo ofrece un análisis de la política pública chilena en educación parvularia desde la década de los 60, con foco en la institucionalidad y el rol del Estado. Existen valiosos, pero escasos estudios² en el país sobre la política pública en educación infantil desde una perspectiva histórica, y casi no se cuenta con estudios que examinen las transformaciones de la institucionalidad y el rol de Estado en el nivel durante las últimas décadas.

La investigación presentada en este artículo comienza en la década de 1960, con la etapa preparatoria de la gestación del primer órgano público -Junji-, a cargo de la educación parvularia a nivel nacional, y con la intención de abarcar el mayor rango

2. Ver, por ejemplo: Barco (2021); Caiceo (2011); Abett de la Torre (2013); Peralta (2015).

de tiempo posible, el estudio finaliza en el año 2020. La novedad del texto radica en contar con una visión de proceso de las transformaciones en la educación parvularia, en cuanto a los discursos, políticas y cambios institucionales desde la creación de la Junji, con el fin de comprender el escenario actual. El artículo primero presenta la metodología de la investigación y luego se estructura de acuerdo a la presentación sucesiva de las cuatro fases elaboradas a partir del análisis. El estudio de cada una de estas fases permite visualizar las transformaciones que ha tenido la institucionalidad y el rol del Estado en el nivel, evidenciando el constante movimiento de idas y vueltas entre la regulación y la desregulación del sistema de educación parvularia.

Metodología

Con el fin de cumplir con el propósito del estudio se realizó una investigación documental. Para la selección de los documentos se recopilaron textos en los archivos de la Biblioteca Nacional, la Biblioteca del Congreso Nacional, el Ministerio de Educación, Fundación Integra y Junji. Los criterios de selección fueron: i) autoría, que incluyó documentos gubernamentales, legales o académicos; ii) temático, que refiere a textos sobre las políticas públicas en educación parvularia o al diagnóstico del nivel; y iii) temporal, que fuesen textos elaborados entre los años 1960 y 2020. En total se examinaron sobre 200 documentos. Ello incluyó: 61 cuentas públicas presidenciales; 25 decretos de ley y tres leyes que afectan la institucionalidad del nivel; 60 documentos gubernamentales del Ministerio de Educación, Junji, Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (Funaco), Fundación Integra y de la Dirección de presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda; sumado a 58 estudios o informes, que incluye manuscritos contemporáneos a su época y otros estudios históricos del período.

Por otra parte, el análisis documental se complementó con entrevistas a catorce actores claves quienes desde distintos ámbitos han participado del diseño, implementación y/o evaluación de las políticas educativas en este nivel. Las entrevistadas son personas que han trabajado en el área durante al menos 20 años y, además, se buscó variedad en cuanto a su participación en las distintas instituciones del país: Ministerio de Educación, Junji, Funaco, Fundación Integra, Jardines Vía Transferencia de Fondos, Subsecretaría de Educación Parvularia y representación gremial. Los temas abordados incluyeron sus trayectorias laborales, el contexto en que se encontraba la educación parvularia en las décadas investigadas y sus visiones respecto a las principales tensiones, desafíos y avances del nivel.

Para el procesamiento de los datos se examinó la totalidad del material de fuentes primarias el que fue codificado de acuerdo a un análisis del contenido (Piñuel, 2002). A partir del estudio emergieron cinco categorías que ordenaron el análisis: rol del Estado y principios de gobierno; propósitos de la educación parvularia; institucionalidad y administración del nivel; enfoque de calidad educativa y currículum; y, for-

mación docente y condiciones laborales. En base a este procesamiento de los datos se construyeron las cuatro fases analíticas.

Resultados del estudio

Los hallazgos de la investigación evidencian cuatro fases que permiten distinguir giros discursivos, políticos e institucionales en el nivel. La primera fase, se identifica como “el proyecto de un Estado docente” (1960-1973), en que, en el año 1970, se logra la creación de la Junji, como órgano rector de la educación parvularia, gracias al liderazgo, insistencia y presión de agrupaciones de mujeres, parlamentarias y académicas. La segunda etapa, marcada por una dictadura cívico-militar, se caracteriza por un “Estado mínimo” (1973-1990), guiada por una racionalidad autoritaria, asistencial y neoliberal. La tercera fase, se le denomina el “Estado híbrido” (1990-2009), con el retorno de la democracia a cargo de gobiernos de centro-izquierda, en que hay una vuelta a un propósito educativo en el nivel, pero a su vez una expansión de la cobertura desregulada. La última fase, el “Estado evaluador” (2009-2020), influenciado por políticas globales y locales, representa un intento por regular el sistema e introducir nuevos mecanismos de evaluación estandarizada. A continuación, se narra cada fase.

Fase I. El proyecto de un Estado Docente: la Junji como órgano rector de la educación parvularia (1960-1973)

La primera etapa se desarrolla entre los años 1960 y 1973, abarcando los gobiernos de Jorge Alessandri (1958-1964), Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973). Las concepciones de la época, vinculadas al Estado docente, las teorías del desarrollo y el “Planeamiento Educacional”, nutrieron la creación de la Junji, primer órgano rector de la educación parvularia. De este modo, se transitó desde iniciativas particulares, dispersas y asistencialistas, a una mirada unificada como parte del sistema educativo.

A partir del gobierno de Alessandri se comenzó a elaborar el “Planeamiento Integral de la Educación”, enfoque promovido por la Unesco, cuya finalidad principal era universalizar la educación escolar y erradicar el analfabetismo, al servicio del desarrollo del país (Bellei y Pérez, 2016; Oliva, 2010). Esta iniciativa, bajo el gobierno del demócrata cristiano Frei Montalva, se puso en marcha por medio de una ambiciosa reforma estructural que permitió expandir significativamente la educación básica, junto a una reforma curricular, entre otras nuevas medidas.

Las concepciones y teorías de la época impactaron en la definición de lo que sería la Junji, desde su propósito hasta su funcionamiento. En efecto, en sincronía con una visión de Estado docente, la institución se alineó con la planificación de un Estado centralizado, a cargo de proveer el derecho de la educación a todos los sectores sociales, con una oferta mayoritariamente pública y gratuita. A través de la Ley Junji, se

estableció una institución que fijara la política integral del nivel para todo el país (art. 2°). La Junji fue diseñada como una institución autónoma del Ministerio de Educación, lo que le otorgó un estatus y una potestad política, independiente de las directrices ministeriales, permitiéndole definir los propósitos y criterios pertinentes a las particulares del nivel. Esto significó una institución con poder político para elaborar normativas y medidas a nivel nacional, y un poder evaluador y fiscalizador³ sobre los establecimientos de educación parvularia. Junto a ello, la institución tenía la magna responsabilidad de crear, expandir y administrar salas cuna y jardines infantiles en todo el país (Congreso Nacional de Chile, 1970).

La cobertura de la educación parvularia, antes de la creación de la Junji, era de apenas un 3,6% del total de esta población (Congreso Nacional de Chile, 1970). El propósito de los jardines infantiles era educativo, aunque también tenían un carácter asistencialista y de cuidado, especialmente las instituciones privadas, generalmente ligadas a la Iglesia. De hecho, estaba permitido que en los jardines infantiles fuesen enfermeras y no educadoras las profesionales a cargo de los párvulos (Ferrer, 2015). Mientras tanto, los menores de tres años, como evidencia Barco (2021), eran atendidos en salas cuna que tenían un enfoque exclusivo de cuidado. A pesar de que existía una Ley de Sala Cuna (n° 3.186) para las madres trabajadoras, la provisión para este tramo de edad era ínfima, existiendo únicamente en las grandes industrias privadas y algunas instituciones estatales. Por tanto, la mayoría de las obreras y de las empleadas no tenían donde dejar a sus hijas e hijos durante su jornada laboral (Sierra, 1968; Rojas, 1994).

La aspiración de una institución pública a cargo del nivel fue una bandera de lucha de más de un siglo, de parte de mujeres pobladoras, pedagogas, intelectuales y políticas, en pos del desarrollo de los niños y niñas y de sus propios derechos laborales. Durante los años 60s tomó mayor fuerza un movimiento de mujeres para presionar la aprobación de una ley que creara un organismo estatal a cargo de la educación parvularia que expandiera en el país la cobertura del nivel.

La primera escuela a cargo de la formación de educadoras de párvulos, fundada en la Universidad de Chile, fue el lugar desde donde se comenzó a levantar esta demanda, con mujeres que lideraron el proceso, tales como Matilde Huici, Rebeca Soltanovich y Linda Volosky (Peralta, 2019; Silva y Figueroa, 2018). Este movimiento, posteriormente, en 1966 se articuló en el “Comando Nacional Pro Jardines Infantiles”, que involucró una agrupación transversal de mujeres de múltiples ámbitos: dirigentes de Centros de Madres, el Departamento femenino de la CUT, la Unión de Mujeres de Chile, educadoras de párvulos, académicas universitarias e intelectuales feministas quienes se unieron para exigir la creación de un sistema nacional de educación par-

3. Ello incluyó cautelar el cumplimiento de la Ley de Sala Cuna n° 3.186 en los lugares de trabajo.

vularia, lo que luego sería la Junji (Rojas, 1994). El auge de esta movilización fue “el Caupolicanazo”, en agosto del año 1966, cuando se congregaron cinco mil mujeres, quienes con pancartas, lienzos y discursos exigían la aprobación del proyecto de ley. Este hito es parte de la memoria colectiva de educadoras de párvulos y agrupaciones feministas que han luchado por los derechos laborales de las mujeres.

Mientras tanto, mujeres congresistas, de centro y de izquierda, trabajaron en elaborar proyectos de ley para este propósito y disputaron el debate hasta lograr su aprobación final; entre ellas se encontraban Gladys Marín y Mireya Baltra del partido Comunista, Laura Allende del partido Socialista, y María Inés Aguilera y Wilna Saavedra del partido Democracia Cristiana. En un lapso de 10 años se ingresaron ocho proyectos y fue recién en el último de ellos, ingresado por diputadas demócratas cristianas en julio de 1968⁴, el que posteriormente creó la Junji (Congreso Nacional de Chile, 1970). Sin embargo, variadas personas contribuyeron en la redacción de las distintas versiones del proyecto de ley, lo que incluyó diputadas de centro y de izquierda. Asimismo, las profesoras universitarias de la carrera de la Universidad de Chile jugaron un rol importante en su elaboración.

A pesar de que la propuesta legislativa contaba con el respaldo unánime de todas las mujeres parlamentarias y de todos los partidos políticos, el apoyo del ejecutivo demoró cerca de una década, pues la prioridad del gobierno en ese momento era la reforma de la educación escolar, y se planteó que no se contaban con los recursos fiscales para aprobar un proyecto de tales proporciones (Peralta, 2019; Sierra, 1968).

Rojas (1994) llama a esta ley “una ley de las mujeres” (p. 110), ya que gracias a la fuerza de las movilizaciones de mujeres organizadas la ley fue finalmente aprobada. La última versión del proyecto de ley de 1968, redactado por las diputadas demócratacristianas, expresa lo imperante que era su aprobación, tanto para el ingreso de la mujer al mundo laboral, como para el cuidado y la educación de los niños y niñas del país.

Ha sido preocupación permanente de las mujeres parlamentarias buscar una solución al problema que le plantea a la mujer trabajadora y a la madre de familia que necesita un lugar donde dejar a sus niños mientras desarrollan sus actividades. Ese lugar debe ser el parvulario en el que el menor, conjuntamente con aprender a convivir con sus semejantes, obtenga una

4. En las discusiones de la cámara, diputadas de partidos de izquierda les reprocharon a las diputadas demócratas cristianas el haberse adelantado y faltado a los acuerdos de Comando Pro Jardines, al enviar un “proyecto improvisado”, perdiendo la oportunidad de presentar un proyecto que se estaba elaborando de manera conjunta. También se les reprochó haberse apropiado de un proyecto sobre el cual se había acordado que no llevara la autoría individual de ninguna parlamentaria, de modo que todas las mujeres se sintieran representadas (Congreso Nacional de Chile, 1970, pp. 31-40).

educación acorde con su edad y una alimentación y un cuidado médico dental según las normas y recomendaciones de los organismos internacionales especializados. Es sabido que, en los primeros años, los menores forman gran parte de su personalidad futura y es por eso que deben tener el cuidado y educación que se merece como futuro miembro de la comunidad nacional (Congreso Nacional de Chile, 1970, p. 4).

Con la llegada al gobierno de la Unidad Popular⁵, encabezada por el presidente Allende, en junio de 1970, se propuso la “formación del Hombre Nuevo” como la gran tarea de formar una “sociedad socialista y humanista” que Chile tenía que cumplir antes del siglo XXI. Para ello, se habría de implementar una política de democratización educacional, abocada a dar respuesta a las exigencias de una nueva educación. Dentro de esta política se enmarca la Escuela Nacional Unificada⁶, que planteaba que la educación parvularia debía constituirse en la base fundamental del proceso integral de formación del individuo (Gobierno de Chile, 1973). Así, los jardines infantiles se pensaban como los espacios donde se forma el “nuevo ser humano” (Ferrer, 2015).

La primera etapa de implementación de la Junji, como explica Peralta (2019), fue lenta y dificultosa, a causa del frágil y convulsionado contexto social, económico y político del país, a lo que se sumó la falta de locales para instalar los establecimientos de educación infantil y había que formar con urgencia personal especializado. Pese al evidente convencimiento de la importancia del nivel educativo en documentos de la época, el gobierno no pudo darle el impulso deseado. En efecto, Allende (1972) en la cuenta pública anual señaló que no había sido posible satisfacer la demanda ni las metas propuestas para el nivel parvulario por la escasez de recursos financieros y materiales. Con todo, la atención de párvulos aumentó en 1971 en un 13,7% respecto de 1970; el mayor crecimiento de los últimos años, atendiendo a cerca de 69.000 niños y niñas (Allende, 1972). Aunque con dificultad, se logró también conformar el Comité Técnico y Consejo Asesor de la Junji, instancias claves para avanzar en la instalación y desarrollo de la institución.

Junto con los aumentos en cobertura surgieron desafíos para la formación de educadoras y técnicos en párvulos⁷. En este contexto, la Universidad de Chile creó cursos paralelos a los que impartía regularmente, otorgando una formación masiva de educadoras de párvulos, mientras que la Universidad Técnica del Estado, en convenio con la Central Única de Trabajadores, generó una instancia formativa de 600 edu-

5. Coalición de partidos políticos de izquierda existente entre los años 1969-1973.

6. La ENU no llegó a iniciarse debido al golpe de Estado de 1973.

7. La formación de las educadoras de párvulos se encontraba con exclusividad en las sedes de la Universidad de Chile hasta 1972, año en que se crea la carrera en la Universidad Católica (Caiceo, 2011).

cadoras y técnicos conocidas como las “educadoras Marmicoc⁸”, en alusión al poco tiempo que se destinó para prepararlas (Ferrer, 2015; Peralta, 2019).

Por otra parte, las profesionales que trabajaron en la naciente Junji tuvieron sus propios desafíos. Al ser una institución nueva, debieron realizar variadas estrategias para materializar la instalación de los jardines infantiles, muchas veces construidos “a pulso” y con alta participación de las familias, trabajadores/as y organizaciones de base. Las entrevistadas del estudio que trabajaron en ese entonces relatan el sentido de compromiso y épica que se vivía en la época y dan testimonio de un intenso trabajo comunitario cuando se abrían los nuevos jardines infantiles. Las educadoras, narra Ferrer (2015), se sentían construyendo el sueño anhelado de muchas mujeres.

Sin embargo, con el golpe de Estado de 1973, el esfuerzo mancomunado de más de una década por la creación de un sistema nacional para la educación parvularia, fue derribado. Por ello, no se puede hablar de un Estado docente propiamente tal en este periodo, pues no alcanzó a desplegarse la propuesta, más bien fue un proyecto interrumpido.

Fase II. Estado mínimo: asistencialismo, precarización y privatización (1973-1990)

La segunda fase abarca el periodo de la dictadura cívico-militar encabezada por Augusto Pinochet⁹. En el transcurso de la dictadura se realizaron reformas estructurales, guiadas por los principios del pensamiento neoliberal, reemplazando un Estado desarrollista por un Estado subsidiario. Las radicales transformaciones impactaron en el sistema educativo en su conjunto, con una profundidad inédita en el mundo, lo que involucró una drástica disminución en el gasto fiscal, el fomento a la privatización y una organización mercantil de la educación (Corvalán et al., 2016; Falabella, 2015; Oliva, 2010). Ahora bien, esta racionalidad no fue de purismo neoliberal; se dio junto con una política de terrorismo de Estado contra docentes, estudiantes y sus organizaciones, un currículum conservador nacionalista, sumado a políticas de control y evaluación estandarizada (Falabella, 2019).

A pesar de que hubo una racionalidad compartida en los distintos niveles educativos, existieron énfasis diferenciados. Mientras en el sistema escolar y universitario las reformas fueron construidas desde una lógica subsidiaria y de competencia¹⁰, la política de la educación parvularia fue orientada por una visión asistencialista y con-

8. La *Marmicoc* fue la primera olla a presión fabricada en Chile hacia fines de los 60; este nombre se utilizó coloquialmente para definir lo que se realizaba con rapidez.

9. Este contó con el apoyo y participación de la elite empresarial, sectores de derecha y centro, las fuerzas armadas, el gobierno de Estados Unidos, entre otros.

10. Otra diferencia fue que en la educación universitaria se esperaba que se mantuvieran ciertas instituciones de elite en la administración de las universidades, sin fines de lucro. En cambio, en la educación escolar se valoró el emprendimiento en la educación para la expansión y diversidad del sistema.

servadora, y con una incipiente introducción de lógicas privatizadoras. Esta fase da cuenta de la pérdida del propósito educativo en el nivel, dando paso a un “Estado mínimo”, que volvió a fragmentar el sistema, precarizar los establecimientos, las condiciones laborales y la formación de las educadoras y técnicos.

A principios de la dictadura la Junji se traspasó al Ministerio del Interior, se suprimió su Consejo Asesor y Comité Técnico y, en definitiva, se le cercenó su poder político. Igualmente pasó a ser una entidad dedicada a atender de forma focalizada solamente a la población infantil definida como de extrema pobreza, dejando así de ser una institución responsable de universalizar un sistema nacional público (Junji, 1983). Para estos cambios, fue clave el diagnóstico elaborado en 1974 por la llamada “Comisión 17”, convocada por la Superintendencia de Educación¹¹. En este diagnóstico se declaró que el país no contaba con una institución dedicada a la educación y cuidado de la niñez antes del ingreso a la escuela (PIIE, 1984).

Este giro era consistente con una lógica neoliberal en que el Estado debe focalizar sus recursos en las poblaciones de mayor pobreza y zonas alejadas donde el mercado no funcione, contrario a las políticas de gratuidad universal¹². De este modo, se cambió radicalmente el espíritu inicial que creó la Junji y nunca se le restituyó el rol para el cual fue fundada. Mientras tanto, eso sí, la Junji mantuvo su rol de supervisión y fiscalización, tanto de sus propios jardines infantiles, como de aquellos privados (Junji, 1983; 1989); además, implementó la modalidad voluntaria de “empadronamiento Junji”¹³ como mecanismo de certificación de los establecimientos particulares, a condición de cumplir con las condiciones exigidas. También, la institución mantuvo un propósito de “atención integral”, que comprendía la alimentación infantil, la atención social y médico dental, y lo educativo¹⁴; aunque el ámbito pedagógico estuvo distante de los sentidos innovadores que estaban en los orígenes del proyecto institucional.

Pese a la pérdida de su poder político, la Junji adoptó el currículum integral, creado en la década de los 70 por las educadoras de párvulo de la Universidad de Chile y los primeros programas educativos establecidos por el Ministerio de Educación, creados entre los años 1974 y 1982 (Junji, 1989). A su vez, la Junji continuó construyendo establecimientos de forma creciente hasta alcanzar los 414 jardines en 1977,

11. Instancia en que participó la Universidad de Chile, Universidad Católica, la Junji y el Ministerio de Educación (todas instituciones intervenidas por la Junta Militar liderada por Augusto Pinochet).

12. Las políticas focalizadas fueron promovidas desde la “Oficina de Planificación Nacional” (ODEPLAN), donde se agrupó una importante fracción de “los chicago boys”, quienes eran economistas que se formaron en la Universidad de Chicago, influenciados por la teoría monetarista de Milton Friedman.

13. El sistema de empadronamiento fue mandatado en el reglamento de la Ley 17.301, pero se expandió a partir de 1984 en base a la “Guía de Funcionamiento de Salas Cuna y Jardines Infantiles” (Junji, 1989).

14. Ver Junji (1983, 1989).

sin embargo, el número de establecimientos de atención directa disminuyó progresivamente hasta llegar a 353 en 1989.

Por otra parte, acorde con el pensamiento de la época y en favor de un Estado mínimo, se promovió que fundaciones privadas funcionaran con fondos estatales. De este modo, se evitó expandir la cobertura por medio de un solo organismo público y centralizado, lo que dio inicio nuevamente a la fragmentación del sistema. Algunas de estas modalidades de provisión privada, administradas por el Estado, fueron: la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (en adelante, Funaco) y el Comité Nacional de Jardines Infantiles y de Navidad¹⁵. A su vez, desde 1980 se promovió la incorporación del segundo nivel de transición (5 a 6 años) dentro de los establecimientos escolares¹⁶, quebrando la tradicional y casi exclusiva oferta de jardines infantiles, explican Adlerstein y Pardo (2019). Además, como se mostrará más adelante, se intentó traspasar los jardines públicos Junji a los municipios y, eventualmente, suprimir la Junji.

En este contexto, Funaco fue una de las instituciones más relevantes que se creó en paralelo a la existencia de la Junji. Funaco surgió en 1975 a cargo de Lucía Hiriart, esposa del dictador, y tuvo por objetivo oficial coordinar programas de apoyo al bienestar social de la comunidad. Entre otras iniciativas, se incluyó la creación de comedores abiertos donde se atendía gratuitamente a niñas y niños que vivían en condiciones de pobreza. A finales de la dictadura, Funaco llegó a tener 477 centros abiertos de administración directa, en contraste a los 353 de Junji, a pesar que esta última fue creada con la misión precisamente de expandir territorialmente la atención de los párvulos.

Las entrevistadas del estudio que trabajaron en Funaco dan cuenta de la precariedad de los centros abiertos, del disciplinamiento y trato autoritario hacia los/as niños y niñas, y la prácticamente nula visión educativa en las actividades cotidianas, sumado al uso de los centros abiertos para actividades de caridad y de propaganda para la junta militar. De hecho, en la institución recién se comenzó a contratar educadoras desde 1983 y el mayor número de profesionales con que contó a nivel nacional fue tan solo de 35 (Funaco, 1988), a todas luces insuficiente para los cerca de 500 centros abiertos que se atendían. A diferencia de Junji, en consecuencia, no es posible hablar de Funaco como una institución de educación parvularia como tal, debido a su carácter marcadamente asistencialista.

15. Creado en 1940 bajo el gobierno de Pedro Aguirre Cerda (PIIE, 1984).

16. En 1980, el porcentaje más alto de matrícula en educación parvularia era atendido de este modo, correspondiente a un 52,8% (PIIE, 1984, p. 244).

La creación y crecimiento de Funaco, por cierto, no tuvo solamente el fin de atender a párvulos; ella fue pensada de modo estratégico y político. Los centros abiertos fueron construidos en lugares tácticos y estaban a cargo de las “damas voluntarias” quienes no contaban con mayores conocimientos técnicos pedagógicos (Barco, 2021; Hermosilla, 1998). Estas eran esposas de intendentes, gobernadores y alcaldes, quienes articulaban conexiones con otras mujeres, y estaban forzadas a rendir pleitesía a la esposa del dictador. La administración de los centros, por otra parte, no contaban con ningún control relativo a gastos (como sí era el caso de Junji), no existía control de flujo de caja, ni registro claro sobre cuánto costaba la atención por niño para el Estado. Como consta en las Actas del Consejo de Funaco, en mayo de 1990, la Fundación solicitó a la Contraloría que libere a la institución de cualquier responsabilidad referida al manejo de dineros antes del 11 de marzo de 1990, fecha en que el Gobierno de Patricio Aylwin asume Funaco, declarando que la institución se recibió “sin prácticamente una mayor información, desconociendo absolutamente los criterios de administración, situación de bienes, etc.” (Funaco, 1990, p. 74)¹⁷.

Hiriart, en definitiva, dirigió la institución con presencia nacional, con una red de cerca de 4.000 mujeres de la “familia militar” a cargo de los centros, y con un control externo prácticamente nulo en cuanto al uso de los gastos públicos. Por lo demás, ella indicaba que había estudiado cursos de educación parvularia¹⁸, sin embargo, no obtuvo el título profesional. Se podría decir que era una educadora de párvulos frustrada, y no pudo dirigir la Junji por exigencias normativas del cargo, en consecuencia, volcó este deseo al crear su propia institución donde ella era la protagonista y podía administrarla con autonomía.

Funaco —entre otras instituciones a su cargo— le sirvió además a la esposa del dictador como plataforma para aparecer como una figura preocupada de los niños y niñas en contextos de pobreza, utilizado por el régimen como un espacio de legitimación y blanqueamiento de la dictadura. Augusto Pinochet, de hecho, en las cuentas públicas presidenciales dedicaba de manera reiterada alabanzas a su esposa y a las “damas del voluntariado”. A modo de ejemplo se presenta el siguiente extracto:

Las obras de bien social del Gobierno en ayuda de los sectores de menores recursos se han visto fortalecida por la inmensa tarea que desarrolla el voluntariado femenino (...) Especial mención deseo hacer a la patriótica e inagotable labor que desarrolla mi querida esposa. Su sacrificada tarea de presidenta de las organizaciones del voluntariado femenino ha encontrado siempre la desinteresada colaboración de la mujer chilena, lo que ha sido

17. Igualmente, las entrevistadas que trabajaron en Funaco constatan este punto.

18. Ver Matus (2020).

para ella su mayor estímulo y, para mi gestión, de gobernante un valioso apoyo. ¡Rindo en esta ocasión un homenaje a la mujer de nuestra patria! ¡Pilar fundamental de la obra que estamos construyendo! (Pinochet, 1985, p. 14).

El régimen, por medio de la figura de Hiriart, consolidó un discurso conservador, patriarcal y asistencialista, donde la mujer de forma abnegada y no remunerada trabajaba por los “más necesitados”, “en honor a la patria” (ver por ej. Hiriart, 1984; Funaco, 1989). Aunque en la práctica, como constatan algunas de las entrevistadas, las “damas voluntarias”, esposas de militares y funcionarios de gobierno, en muchos casos eran más bien forzadas a trabajar en estas fundaciones, pues ¿quién se iba a atrever a decirle -no- a la esposa del dictador?

Por otra parte, en coherencia con un enfoque de precarización de la educación, a principios de la década de los 80, las carreras de formación de educadoras de párvulos, diferenciales y docentes pasaron a tener un estatus no universitario y a no requerir licenciatura, pudiendo así ofrecerse en Institutos Profesionales. La diversidad de planes de estudio, por consiguiente, debilitó la formación profesional, en términos de años de estudio (creditaje), mallas curriculares y requisitos de ingreso (Avalos, 2003).

En este escenario, las educadoras vieron precarizadas las condiciones de trabajo y su estatus profesional. Muestras de aquello fueron la decisión del Ministerio de Educación de subir el coeficiente técnico de un adulto por cada 30 párvulos a un adulto por cada 45 niños y la reducción de la planta de educadoras de párvulos de la Junji, dejando atención directa de gran parte de los niños y niñas en manos de auxiliares (Hermosilla, 1998). A su vez, el gobierno militar utilizó la contratación de numerosas mujeres a través del Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa de Ocupación para Jefas de Hogar (POJH) para atender niños en Funaco. La mayoría no tenían preparación para el trabajo con niños, algunas no habían terminado su escolaridad y otras no sabían leer ni escribir.

Finalmente, algo desconocido de esta fase es que a inicios de la década del 80 la educación parvularia fue considerada para ser incluida junto a la reforma de la educación escolar, por medio de políticas a favor de la descentralización y la privatización del sistema educativo. A nivel escolar, la reforma de la época traspasó la administración centralizada de las escuelas públicas a las municipalidades y se ideó una transformación similar para replicar en la educación parvularia. Concretamente, en 1983 se realizó un experimento en que se traspasó la gestión de 18 jardines infantiles Junji a la Corporación Municipal de Educación y Salud de la comuna de Pudahuel (Junji, 1983); incluso se señaló que la función de la Junji, como institución centralizada, no tendría razón de ser y se hipotetizaba su desaparición o que se redujese a una entidad meramente fiscalizadora (PIIE, 1984). No obstante, en 1986, en un contexto de crisis financiera y con importantes dificultades para traspasar los establecimientos escola-

res a los municipios, se consideró que era muy costoso el cambio, por tanto, se truncó la propuesta de municipalizar la administración de la educación parvularia (Congreso Nacional de Chile, 1986).

Ahora bien, en un camino conducente a la privatización del sistema, en 1989, el último año del régimen militar, se agregó una extensión al artículo 32° de la Ley Junji, donde se señala que dicha institución “podrá encomendar la ejecución de acciones y entregar la administración de sus jardines o bienes de su propiedad a las municipalidades o a entidades de derecho privado, mediante la celebración de contratos” (Congreso Nacional de Chile, 2004, p. 6), lo que permitió a la Junji endosar la administración de los jardines a entes públicos y privados. En este artículo legal se encuentra el origen de los jardines infantiles y salas cuna Vía Transferencia de Fondos (VTF).

Fase III. Estado híbrido: retorno a lo educativo y expansión desregulada (1990-2009)

La tercera fase transcurre entre los años 1990 y 2009, abarcando los gobiernos de centro-izquierda de la coalición la Concertación de Partidos por la Democracia, liderados por Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010). En términos generales, durante este periodo las políticas heredadas de mercado y pro-privatización se mantuvieron, y en algunos casos se profundizaron. A su vez, en un escenario en que los establecimientos se encontraban en paupérrimas condiciones, luego de 17 años de abandono de parte del Estado, se dio un giro hacia un rol estatal que lidera el currículum, la mejora de las condiciones educativas y el trabajo pedagógico. De este modo, se constituyó un “Estado híbrido” que, por una parte, fue “mínimo”, pues apostó por expandir la provisión de la educación parvularia por medio de la externalización (y precarización) de la oferta, ya sea dentro del Estado o por medio de instituciones privadas. Por otra parte, ello se combinó con un Estado a nivel local que invirtió recursos en el nivel, promovió la participación de los equipos educativos y propulsó la recuperación de los sentidos de la educación parvularia; llamado un “Estado promotor”, en palabras de Cristián Cox, uno de los principales diseñadores de la reforma de la época (Cox, 2003).

Ahora bien, la prioridad en la primera década la tuvo la educación escolar y, por ende, la educación parvularia mantuvo una posición marginal en la política pública. A pesar de que ambos niveles -parvularia y escolar- se encontraban en un panorama gravemente deficitario al regreso a la democracia, la educación de la primera infancia recién en el año 2000 comenzó a tomar cierta relevancia. De hecho, si bien entre 1990 y el año 2000 el gasto público en educación prácticamente se duplicó (de 2,4% a 4,4% del PIB), la proporción destinada a educación parvularia fue disminuyendo (de 8,2% a 7,0% del gasto fiscal), aun cuando la cobertura del nivel creció sistemáticamente (Brunner et al., 2005; Mineduc 2001).

En esta fase se retorna al enfoque educativo que fue abandonado durante la dictadura. Uno de los hitos más significativos en este sentido fue la transformación de Funaco en la Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor (en adelante, Integra)¹⁹, dejando paulatinamente atrás su carácter asistencialista²⁰. Otra política relevante fue la construcción de las Bases Curriculares de la educación parvularia (2001), lo que posicionó al nivel con una identidad propiamente educativa, en el marco de la reforma curricular del gobierno de Frei. Este documento se reconoce como un cambio de paradigma en la educación parvularia, dando por primera vez una visión curricular continua desde los 0 a los 6 años, con foco en una pedagogía centrada en las y los niñas y niños, que permitía su adaptación curricular a diversas realidades locales y a las diferentes modalidades y programas existentes.

En esta época se crearon, además, los “comités comunales” a lo largo del país, promovidos por el Ministerio de Educación, que favorecieron la reflexión colectiva de las educadoras de párvulos en torno a temas técnicos e institucionales (Hermosilla, 1998). Las entrevistadas del estudio que participaron en esta época relevan la importancia de estos espacios, pues, por una parte, fueron instancias de diálogos que durante la dictadura no se habían podido generar y, por otra parte, les permitió crear un sentido de pertenencia, de revalorización de la profesión y una puesta en común sobre los problemas y desafíos en el ámbito pedagógico y de sus condiciones laborales. A su vez, en este período se implementó el Programa MECE²¹ Básica que incluyó a los niveles de transición (4 a 6 años) en las escuelas, posibilitando mejorar los coeficientes técnicos, realizar perfeccionamientos al personal y dotar de nuevo material didáctico a los establecimientos²².

Como estrategia de ampliación de la cobertura del nivel, desde los inicios de los 90s, se impulsó la creación de programas “alternativos” o “no convencionales”; de este modo, entre Junji, Integra y Ministerio de Educación llegaron a ofrecerse más de 20 programas no-formales, los que alcanzaron un 9% de las matrículas del nivel y estuvieron orientados a comunidades con diversas necesidades específicas, tales como, el “jardín familiar”, “sala cuna en el hogar”, “jardines estacionales”, programa “conozca a su hijo”, “veraneadas pehuenches”, entre otros²³. Estas modalidades resultaron innova-

19. Para un análisis de la historia de Fundación Integra ver: Silva et al. (2020).

20. Aunque, no fue posible sacar a las esposas de intendentes, gobernadores y alcaldes del tiempo de dictadura, de la dirección de los establecimientos sino hasta el segundo gobierno de la Concertación.

21. Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación.

22. Se destinó el 16% del presupuesto de MECE Básica, a través del Componente Preescolar (Hermosilla, 1998; Mineduc, 2001).

23. Los jardines alternativos fueron un sello en Junji; se implementaron 11 modalidades, con una matrícula equivalente al 13% del total de programas de administración directa (Mineduc, 2001).

doras, pertinentes a la diversidad cultural y geográfica del país y lograron aumentar la cobertura en sectores alejados, no obstante, existió una brecha importante con los estándares de calidad relacionados con la preparación de las agentes educativas a cargo, la infraestructura y el equipamiento mobiliario, generando diferencias cada vez más evidentes con los establecimientos formales (Peralta, 2018). En consecuencia, desde los 2000 se cuestionaron estas modalidades y se priorizó por aumentar la cobertura por medio de jardines y salas cunas convencionales.

Otro modo de aumentar cobertura, empujado por el Ministerio de Hacienda, fue la implementación, a partir de 1996, del artículo 32° creado a finales de la dictadura que permite a la Junji delegar, por medio de un subsidio, la administración de establecimientos educativos a entidades privadas sin fines de lucro y a municipios (Dipres, 2015). Estos son los jardines infantiles y salas cuna Vía Transferencia de Fondos, conocidos como “los VTFs”. Ello da comienzo a lo que luego sería uno de los mecanismos más extendidos de externalización de la Junji, que involucra un modo “exprivatización” del servicio educativo público a fundaciones privadas; o de “endoprivatización”²⁴ en el caso de delegar la gestión a municipios, es decir, endosar la administración dentro del mismo Estado. El modelo de los VTFs, de este modo, permitió ampliar cobertura y, a su vez, delegar la administración de establecimientos educativos, pero con un financiamiento por niño/a significativamente menor y, por ende, con sueldos y condiciones laborales más precarias.

La continuación en la fragmentación de la institucionalidad del nivel, a lo largo de esta fase, se dio por medio de la expansión de los VTFs, pero, además, no se concretó la esperada fusión entre Funaco con Junji. Volver a una única institución rectora de la educación parvularia era una añoranza de una generación de educadoras por décadas y aún resulta para muchos un absurdo, difícil de comprender, el tener dos instituciones en paralelo financiados por el Estado y dedicadas a la misma tarea.

Pese a que se debatió esta posible unificación en variados momentos, nunca se concretó. Las razones son varias. Con el retorno a la democracia, como narra una de las entrevistadas quien entró a trabajar a Funaco en 1990, el gobierno prefirió no investigar la posible malversación de fondos de la Fundación, pues existía pavor de cuestionar al exdictador Pinochet, en ese entonces comandante del ejército, o levantar cualquier suspicacia sobre su esposa. Esta sería una de las causas para no haber traspasado Funaco a Junji, debido a que para ello se hubiese requerido la supervisión de la Contraloría de la República. Adicionalmente, ningún gobierno, ni de Patricio Aylwin ni los posteriores, estuvo dispuesto a asumir el alto costo político y económico de equiparar las condiciones laborales de las trabajadoras de Funaco/Integra (con personalidad jurídica privada) a las condiciones de las funcionarias de Junji, con suel-

24. Concepto acuñado por Ball y Youdell (2008).

dos más elevados y regidas por el estatuto administrativo público. Además, potencialmente se podían unir los sindicatos de trabajadoras de Junji e Integra y, por ende, se robustecería la fuerza sindical de las trabajadoras para negociar con el gobierno a nivel nacional.

A partir del año 2000, la política de crecimiento de cobertura cobró mayor fuerza. Había un sentido de deuda con la educación inicial y emergió un nuevo discurso que circulaba a nivel nacional e internacional respecto a la relevancia de la educación en la primera infancia, asociado al impacto en resultados de aprendizaje en años futuros, como también a mayores retornos sociales y económicos²⁵. De este modo, Poblete y Falabella (2020) explican que se adelanta el nivel educativo asociado al discurso de “inversión en capital humano” desde la educación adulta y escolar a la primera infancia. Los presidentes de la coalición promovieron este ideario de forma reiterada, vinculado a la expectativa de equidad e “igualdad de oportunidades”. Por ejemplo, Ricardo Lagos declaró: “avanzar en Educación Parvularia es garantizarle igualdad de oportunidades a cada hijo de Chile” (Mineduc, 2005, p. 17); y en la misma línea Michelle Bachelet planteó: “Es aquí, en los primeros meses de vida, en donde nos jugamos gran parte de la superación de las inequidades de nuestra sociedad” (Bachelet, 2008, p. 20). Junto a ello, en el año 1999, se reconoce en la Constitución Política a la educación parvularia como el primer nivel del sistema educacional chileno, y pasa a ser un hito en la educación inicial.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos, se estableció como meta aumentar la cobertura educacional para niños y niñas de primer y segundo nivel de transición (4 a 6 años) en 120.000 cupos. En este caso, nuevamente, se decide no aumentar por medio de los jardines infantiles públicos, sino por medio del “pre-kínder” y “kínder” en las escuelas y colegios (Mineduc, 2001). Esta política implicó que en pocos años desaparecieran los niveles de transición en los jardines infantiles y, por tanto, adelantar la incorporación de los niños y niñas a los establecimientos escolares. Este es uno de los orígenes del actual problema de escolarización en el nivel parvulario.

Posteriormente, a inicios del primer gobierno de Bachelet, en el año 2006, comenzó una ambiciosa política pública orientada a aumentar cobertura, pero esta vez con énfasis en el nivel de sala cuna (0 a 2 años), a favor del cuidado y educación de bebés y niños/as pequeños/as y la incorporación de las mujeres al trabajo, comprometiendo la creación de 70.000 cupos nuevos para sala cuna y 43.000 para jardín infantil²⁶. El modo de alcanzar dicha meta presidencial fue prioritariamente a través de la mo-

25. Ver, por ejemplo: OECD (2001), Brunner y Elaquua (2003), Lagos, 2004 citado en Mineduc (2005).

26. La meta presidencial de nuevas salas cuna fue de 3.500 salas cuna. De ellas, 2.720 fueron construidas por Junji y 494 por Integra (Junji, 2009; Fundación Integra, 2010), alcanzando un total de 3.214. Esto permitió lograr 85.000 mil cupos para el nivel, 15 mil cupos más de lo comprometido.

alidad de VTF, es decir, como se ha explicado anteriormente, por medio de la externalización de la provisión educativa a municipios y fundaciones privadas, con un costo por niño significativamente menor a lo que recibía Junji. Similar a este modelo, Fundación Integra también creó los “Centros de Administración Delegada” (CAD). Sin embargo, mientras el número de jardines Junji-VTF llegó a superar el número de establecimientos de administración directa, los jardines CAD son un número reducido de establecimientos²⁷.

Es importante aclarar que el diseño de estas políticas educativas emana desde distintas esferas de gobierno. Mientras las políticas pedagógico-curriculares se encontraban alojadas en el Ministerio de Educación, las decisiones respecto al modo de expandir cobertura han estado centralmente bajo el mandato del Ministerio de Hacienda²⁸. El siguiente extracto de un documento de la Dirección de Presupuesto (Dipres) muestra como predominó el criterio económico como justificación para expandir por medio de la modalidad de establecimientos VTF.

El costo para Junji de expandir el servicio de educación preescolar a través del Sistema de Transferencia de Fondos es significativamente más bajo que hacerlo a través de la Administración Directa de Jardines. Específicamente, el costo por párvulo del Sistema de Transferencia a Terceros, sin considerar el servicio de alimentación, que es similar en ambos casos, es menos de un 60% del costo de la administración directa de jardines clásicos (\$457 mil versus \$814 mil pesos el 2005). Se considera, por lo tanto, que la decisión de aumentar la oferta de vacantes a través del sistema de Transferencia de Fondos es una opción acertada (Dipres, 2006, p. 8).

Durante esta fase y la siguiente, los establecimientos VTF tuvieron un crecimiento exponencial. A modo de referencia, al año 2000 se atendía al 15% de total de niños atendidos en Junji en modalidad VTF (Junji, 2005) llegando en 2020 a 69,5% (SubEP, 2021b)²⁹. Ahora bien, el financiamiento público de estos jardines es menos de la mitad

27. De los 1.249 establecimientos de la Fundación, apenas 48 son jardines CAD (Fundación Integra, 2021).

28. Una de las entrevistadas, quien trabajó en la dirección nacional de Junji durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, narra que en una reunión en que se discutía respecto a cómo aumentar la cobertura, desde el Ministerio de Educación y Junji se pedía ampliar la matrícula por medio de jardines de administración directa de Junji e Integra, mientras que el Ministro de Hacienda de ese entonces, Andrés Velasco, “golpeó la mesa” cuenta ella, y aseveró que el modo de expandir la provisión sería mediante la modalidad VTF.

29. En el año 2005 eran 184 los establecimientos VTF (Junji, 2005) mientras que en el 2019 el total de ellos fue de 1.726 (SubsEP, 2020), en consecuencia, en 14 años estos jardines crecieron en más de un 900%.

de lo que recibe un jardín Junji de administración directa³⁰ (Comisión de Hacienda, 2019). En consecuencia, la política permitió avanzar en términos de cobertura, pero su implementación continuó parcelando el sistema de educación parvularia, y esta expansión se hizo a costa de la precarización de las condiciones laborales, de infraestructura y de calidad educativa para los niños y niñas³¹.

En respuesta a esta fragmentación institucional, a partir del 2005, surgieron documentos que alertaron sobre la disparidad de condiciones dentro del sistema de educación parvularia, por ejemplo, escritos del Ministerio de Hacienda (Dipres, 2008), la economista Andrea Tokman (2010) y políticos e intelectuales quienes habían trabajado en el Estado, tales como José Joaquín Brunner, Pedro Montt, Ma. Victoria Peralta, Patricia Poblete y Adriana Muñoz (Brunner et al., 2005).

Fase IV. Estado evaluador: el intento por la regulación y la estandarización (2009-2020)

La cuarta etapa comienza el año 2009 con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE). Este período abarca el final del primer gobierno de Michelle Bachelet de centro-izquierda y su segundo gobierno (2009-2010; 2014-2018) en alternancia con los gobiernos de derecha de Sebastián Piñera (2010-2014; 2018-2022). En esta fase se consolida un “Estado evaluador” que incrementa su control sobre la dispersa red de proveedores públicos y privados, por medio de dispositivos de evaluación, inspección, comparación, apoyos e incentivos y sanciones, con la expectativa de “asegurar la calidad educativa” (Falabella, 2015, 2019). Aunque esta lógica de gobernanza permea los distintos niveles del sistema educativo, en cada uno -parvularia, escolar, superior- tiene matices y énfasis distintos.

Esta fase está marcada por movimientos de estudiantes, feministas y de la ciudadanía en general, quienes criticaron las inequidades del país, el predominio de políticas neoliberales, el lucro y los abusos al sistema del sector privado subvencionado. Es un tiempo de álgidos debates, que conllevaron a una serie de reformas en distintos niveles, por nombrar algunas: la ley de gratuidad en educación superior; un nuevo sistema de carrera docente, una nueva institucionalidad para la educación escolar pública y la introducción de regulaciones a los establecimientos de educación escolar subsidiado por el Estado, referidas al fin del co-pago de parte de las familias, el térmi-

30. Al año 2019, un jardín infantil Junji de administración directa recibía \$296.614 por niño versus \$134.787 un jardín Junji VTF (Comisión de Hacienda, 2019).

31. Aunque existen escasos estudios sobre el sector subvencionado en la provisión de párvulos, el estudio de calidad de ambientes educativos (CEPI, 2017) muestra que, tanto en los niveles de sala cuna como en los niveles medios de administración directa de JUNJI, tienen ambientes educativos de mayor calidad que los de administración VTF, lo que se condice con las significativas diferencias en las condiciones entre los establecimientos.

no de la selección de estudiantes en los procesos de admisión y la prohibición de los sostenedores a tener fines de lucro.

En la educación parvularia, en este periodo, hay diversos cambios que implicaron un nuevo trazado institucional y un intento de regulación del sistema. Es importante reconocer, en primer lugar, la mantención de una política de aumento de cobertura, especialmente durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet³². Los avances en términos generales son significativos, al año 2020: en sala cuna (0-2 años) se alcanza una cobertura nacional de 17,2%, en niveles medios (2-4 años) un 47,9%, mientras que los niveles de transición (4 a 6 años) son cercanos a una cobertura universal con un 93,4%; así para los bebés, niños y niñas de 0 a 6 años se logra una cobertura total de 54,1% (SubEP, 2021a). Aún con estos avances, la matrícula en Chile todavía se encuentra bajo el promedio de la OCDE en todos los tramos etarios³³.

Esta fase arrastra del período anterior la evidente desregulación y fragmentación del sistema que incluye una multiplicidad de piezas. De acuerdo a cifras de matrícula de la Subsecretaría de Educación Parvularia del año 2019, las instituciones públicas a cargo de ofrecer educación parvularia son: Junji de administración directa (10,1%), Junji VTF (13,7%)³⁴, Fundación Integra (10,9%) y las escuelas (65,4%). Cabe destacar que los niveles de transición se proveen en un 99% en establecimientos escolares (SubEP, 2020) y no en instituciones especializadas de educación inicial. Por otra parte, no existe un registro claro de los jardines infantiles particulares pagados, pero se estiman en cerca de 1.500 establecimientos (SubEP, 2021b)³⁵.

Al finalizar la fase anterior (1990-2009), como se mostró previamente, se planteó con severidad el problema respecto a la fragmentación institucional, la duplicidad de funciones y, por ende, la necesidad de “un ordenamiento” entre los roles institucionales, la fiscalización, el financiamiento y la provisión del servicio. El amplio consenso de este diagnóstico de *expansión desregulada* provocó una avalancha de medidas respecto a: institucionalidad y regulaciones; currículum, orientaciones y estándares; condiciones laborales; y formación inicial docente; aunque como se mostrará, también surgieron proyectos de ley que intentarían volver a privatizar y desregular el sistema (ver tabla 1).

32. Aunque este gobierno inicialmente comprometió aumentar en aproximadamente 120mil cupos, luego esta meta se ajustó a 70 mil cupos (SubEP, 2017).

33. 15 y 8 puntos por debajo del promedio de 0 a 3 y 3 a 5 años, respectivamente (OCDE, 2019).

34. Del total de las salas cunas y jardines infantiles Junji: 24% son de administración directa; 57% son VTF y 18% corresponden a jardines alternativos. Del total de jardines VTF, el 88% corresponden a jardines municipales o de Servicios Locales de Educación, mientras el 12% son de entidades privadas (SubEP, 2021b).

35. El total de establecimientos Junji administración directa, Junji VTF y Fundación Integra es de 4.468.

Tabla 1

Síntesis regulaciones del sistema de educación parvularia.

Ámbito	Medida de regulación	Año de creación
Institucionalidad y regulaciones	Sistema de Aseguramiento de la Calidad	2011 Se dicta la ley; 2021 Comenzó implementación en educación parvularia
	“Kínder Obligatorio”	2013 Se incorpora a la Constitución (rechazado el proyecto de ley en 2021)
	Subsecretaría Educación Parvularia	2015
	Autorización de Funcionamiento y Reconocimiento Oficial	2015 Por ley, al año 2022 todos los establecimientos debiesen estar incorporados
	Intendencia de Educación parvularia (Junji termina su rol fiscalizador)	2015
	Proyecto de Ley Sala Cuna Universal	2018 (aun en discusión parlamentaria)
	Proyecto de Ley Niveles Medios	2019, rechazado 2021
Orientaciones y estándares	Bases Curriculares Educación Parvularia	2018 (1era versión 2001)
	Marco para la Buena Enseñanza de Educación Parvularia	2019
	Estándares indicativos de desempeño para los establecimientos que imparten Educación Parvularia y sus sostenedores	2020
	Marco para la Buena Dirección y el liderazgo en Educación Parvularia	2022
Condiciones laborales	Plan de homologación de sueldos para personal de establecimientos VTF (Ley 20.905)	2016 Comienza implementación desde 2017
	Ingreso Educadoras de Párvulos al Sistema de Carrera Docente	Año 2021 comenzó el ingreso de las educadoras (Ley se promulga 2016)
Formación inicial docente	Estándares orientadores para la carrera EP	2012
	Regreso status universitario a carreras de pedagogía	2014
	Sistema de regulación de acreditación para las pedagogías (CNA)	2016

Fuente: Elaboración de las autoras.

Este período está marcado por una reestructuración institucional (ver figura 1) que ha buscado resolver la fragmentación y desarticulación del sistema. En el año 2015, por medio de la Ley 20.835, se funda la Subsecretaría y la Intendencia de Educación Parvularia (Adlerstein y Pardo, 2020; Congreso Nacional de Chile, 2015). Esta Subsecretaría se define como un organismo rector del nivel (SubEP, 2017), ubicada dentro del Ministerio de Educación y a cargo de diseñar y definir la política para la educación parvularia; mientras que la Intendencia³⁶, que depende de la Superintendencia de Educación, fiscaliza el funcionamiento de los jardines infantiles y salas cunas.

Ante la fragmentación institucional, la Subsecretaría de Educación Parvularia parecía una solución intermedia, sin fusionar los distintos modos de provisión (Junji-VTFs-Integra). La nueva institucionalidad, sin embargo, si bien ha logrado mejorar la visibilidad de la educación para la primera infancia, movilizándolo apoyo político y promoviendo la coordinación entre instituciones, enfrenta conflictos en su implementación al intentar reorientar prácticas y concepciones arraigadas en las distintas instituciones involucradas, como señalaron varias de las entrevistadas.

La Agencia de la Calidad, por su parte, está a cargo de evaluar y orientar los establecimientos educativos del nivel parvularia y escolar, creada a partir de la Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (2011). Esta Ley introdujo un nuevo enfoque de “aseguramiento de la calidad” con rendición de cuentas según desempeño. No obstante, ello no es una novedad en el nivel. Junji e Integra contaban con sistemas de aseguramiento de calidad desde el año 2007, cuyos resultados están ligados a incentivos monetarios a los equipos educativos, aunque en el caso de Integra el bono posteriormente fue eliminado (Falabella et al., 2018). Por ende, si bien las hebras de una lógica de instalar un Estado evaluador en el nivel venían gestándose desde la fase anterior, en este periodo se consolida un modelo con una nueva red institucional.

A partir del año 2021 todos los establecimientos subvencionados del nivel se incorporaron al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, en que se debe realizar un “Diagnóstico Integral del Desempeño” y en base a ello se construyen Planes de Mejoramiento Educativo³⁷ (Agencia de la Calidad de la Educación, 2020). A ello se suman las “visitas de evaluación y orientación” realizadas por la Agencia, en base a los “Estándares Indicativos de Desempeño para los establecimientos”, como también

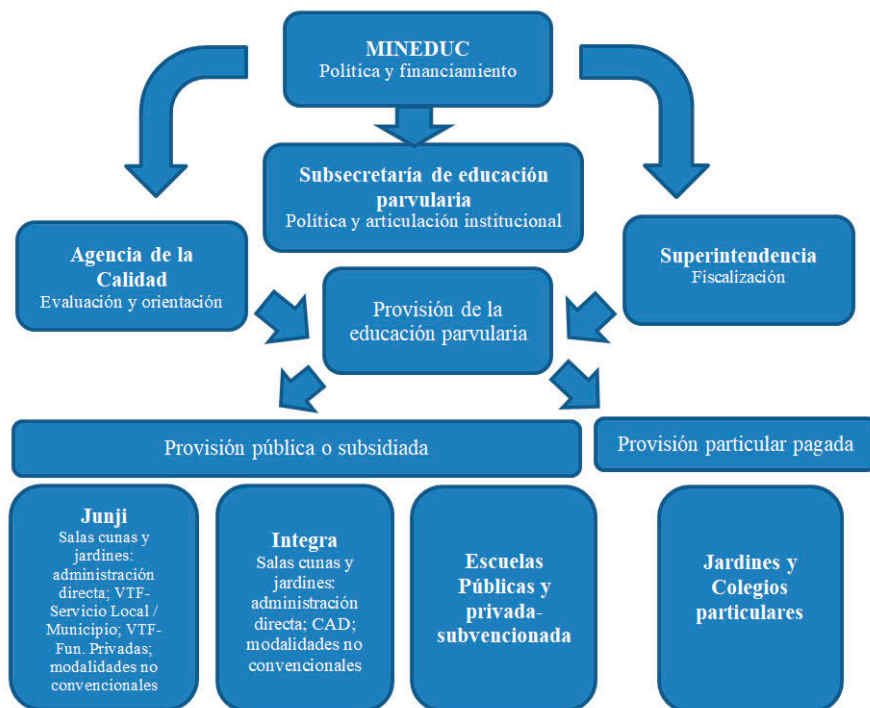
36. Con esta reestructuración, a partir del año 2018, la Junji deja su función fiscalizadora, último vestigio de aquella institución creada para ser el órgano rector de la educación parvularia en los años 60, limitándose en adelante a operar exclusivamente como un proveedor público más de la educación parvularia.

37. Una de las críticas de este Plan es que a pesar de ser obligatorio no está vinculado a fondos financieros para su efectiva implementación.

está planificado una evaluación muestral de los aprendizajes y desarrollo de los niños y niñas³⁸. Adicionalmente, en este período se actualizaron las Bases Curriculares del nivel (2018), así como se crearon nuevos documentos orientadores como el “Marco para la Buena Enseñanza en Educación Parvularia” (2019) y el “Marco para la Buena Dirección y el liderazgo en Educación Parvularia” (2022).

Figura 1

Sistema de educación parvularia.



Fuente: Elaboración de las autoras, basado en SubEP (2021b).

Ciertamente, el modo en que el Estado evaluador está operando en el sistema escolar, es distinto en el sistema de educación parvularia. En el caso de la educación escolar se aplican anualmente 11 pruebas nacionales (Simce), mecanismos de ordenación y altas consecuencias, que incluyen bonos a docentes por alto desempeño, como también la amenaza de cierre de establecimientos con bajo desempeño. Sin embargo, cabe notar que el 99,12% de los niveles de transición (4 a 6 años) se ubica en escuelas³⁹, por lo que este modelo de “aseguramiento de la calidad” afecta al nivel,

38. Al año 2021 esta evaluación aún no se ha implementado (Agencia de la Calidad, 2020).

39. “A, B, C de la educación”, en la web de Subsecretaría de la Educación Parvularia, Ministerio de Educación.

por ejemplo, escolarizando a los niños y niñas con la expectativa de incrementar los puntajes en las pruebas estandarizadas Simce en 2do y/o 4to básico (Falabella, 2020; Pardo et al., 2021).

A pesar de que las Bases Curriculares instalan un referente pedagógico en la educación parvularia, han surgido acaloradas disputas respecto al resguardo del propósito del nivel, específicamente en relación al “Kínder obligatorio”. En 2013 se incorporó a la Constitución política la obligatoriedad para todo niño/a de cinco años de asistir al nivel de transición mayor, siendo requisito para entrar a 1ero básico. Los argumentos a favor de esta propuesta eran la evidencia científica respecto al impacto positivo a largo plazo que tiene la educación de calidad en la primera infancia y, a su vez, la necesidad de asegurar la efectiva participación universal de los párvulos en el sistema educativo, pues existe en los últimos años un rango fluctuante de un 3 a 7% de párvulos que no están matriculados y más aún, respecto a aquellos que sí están matriculados, existe un alto porcentaje de niños/as que tienen una inasistencia crónica⁴⁰. No obstante, el proyecto de ley, que buscaba darle viabilidad a este mandato constitucional, fue finalmente rechazado (en el año 2021), luego de una larga discusión parlamentaria, justamente por el argumento de que esta medida incrementaría la escolarización del nivel, además que podría desfavorecer aquellas familias que viven en localidades alejadas de los centros urbanos.

En el ámbito de la regulación de la calidad otro hito relevante ha sido la Ley 20.832 que crea la Autorización de funcionamiento para establecimientos privados y exige el Reconocimiento Oficial para los que reciben financiamiento público (Congreso Nacional de Chile, 2015b). Previamente, el empadronamiento que la Junji entregaba a los establecimientos privados como certificación de cumplimiento de estándares de funcionamiento, era voluntario y las exigencias para instalar un jardín infantil de modo particular eran escasas, necesitando solo una autorización a nivel municipal. Con esta ley, por primera vez, los establecimientos de educación parvularia, públicos y privados, deben inscribirse y contar con una autorización del Estado para poder funcionar, con exigencias en cuanto a estándares en los ámbitos jurídicos, técnico-pedagógico y de infraestructura (SubEP, 2018). Sin embargo, el proceso de obtención de la Autorización para el funcionamiento y el Reconocimiento Oficial ha sido extremadamente lento, especialmente por la dificultad de cumplir con las exigencias de infraestructura. Al año 2022, aun un 59% de los jardines que reciben financiamiento público no ha adquirido el Reconocimiento Oficial (SubEP, 2022).

40. Vergara y Ortega (2020) muestran que la asistencia fluctúa desde un 84% el primer trimestre (marzo-junio) a un 74% el trimestre que va de septiembre a diciembre.

A pesar de estas nuevas regulaciones, los debates y vaivenes entre regulaciones y desregulaciones se mantienen. Bajo los gobiernos de Sebastián Piñera se propusieron dos proyectos de ley que crearían subsidios para el sector privado. Por una parte, el proyecto de Ley de “Sala Cuna Universal”, que crearía un subsidio con el fin de que los hijos de trabajadoras y trabajadores de 0 a 2 años tengan asegurado el derecho a Sala Cuna o el de un cuidador; ello estaría financiado a partir del 0.1% de las remuneraciones imponibles. De este modo, se modificaría el Código del Trabajo (art. 203) y se suprime el requisito en que el empleador recién a partir de la contratación de 20 mujeres financia el acceso a la Sala Cuna. Por otra parte, se envió el proyecto de Ley de subsidios de niveles medios (2 a 4 años), con el propósito de promover la expansión de estos niveles a través de un subsidio por asistencia para jardines infantiles públicos y privados sin fines de lucro e, incluso, para establecimientos escolares⁴¹.

Las críticas a ambos proyectos han sido álgidas debido a la privatización de la provisión y eventual debilitamiento a la educación pública, la introducción de nuevos mecanismos de mercantilización y competencia en la oferta, y la falta de perspectiva pedagógica y de aseguramiento de estándares de la calidad. El proyecto de los niveles medios fue, además, especialmente criticado por proponer un financiamiento vía demanda (voucher), según asistencia, a pesar de las variaciones en la asistencia en este nivel, especialmente en sectores más vulnerables; y se le reprochó al proyecto que adelantaría a dos años la edad mínima para matricular un/a niño/a en una escuela, lo que abriría un posible flanco de intensificar la escolarización en el nivel. En el caso de la Ley de Sala Cuna Universal, el proyecto implicaría un golpe a la educación parvularia y a la profesionalización del sector, pues legitima la posibilidad de financiar cuidadores sin preparación técnica ni profesional, además de que la propuesta excluye la educación parvularia pública. Este último proyecto sigue en discusión parlamentaria (tramitado desde la Comisión del Trabajo) y genera mayor consenso legislativo, por ende, podría ser aprobado, mientras que el proyecto de los niveles medios se rechazó definitivamente en el año 2021.

Respecto a las condiciones laborales de las educadoras del nivel, con el propósito de igualar las condiciones institucionales dentro de las distintas modalidades del sector público, en el año 2016 se creó el “Plan de homologación de condiciones laborales” para las trabajadoras de establecimientos VTF. El propósito es equiparar los sueldos de quienes trabajan en los establecimientos Junji VTF con aquellos Junji de administración directa. Sin embargo, es importante notar que esta asignación solo iguala el salario de base de jardines Junji, sin incluir las asignaciones salariales, ni equiparar los beneficios extrasalariales, tales como, horas de trabajo, períodos de descanso y de vacaciones.

41. Actualmente se permite que los establecimientos escolares provean educación desde los 4 años (nivel transición menor).

En esta fase, además, se incorpora a las educadoras en la nueva carrera profesional docente, establecida en la Ley del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016) para el sector público y privado subsidiado (Congreso Nacional de Chile, 2016). Este sistema incluye mecanismos de evaluación de los profesionales durante su carrera y de asignación de sueldos y bonificaciones de acuerdo a cinco tramos ascendentes; junto al derecho a recibir mentoría al comienzo de la inserción laboral, acompañamiento profesional y cursos especializados de formación continua. Cabe señalar que la novedad de esta política es la inclusión de las educadoras de párvulos de salas cunas y jardines infantiles, puesto que solamente las educadoras que se desempeñaban en escuelas públicas participaban de un sistema de evaluación nacional docente.

Al año 2025 se ha estimado que todas las educadoras habrían ingresado a la carrera docente, aunque estos plazos tendrán un aplazamiento producto de la pandemia COVID (2020-2021), puesto que, si bien muchas de ellas han ingresado al sistema, el proceso de evaluación ha sido voluntario y muchas de ellas han decidido postergar su evaluación docente, a pesar del retraso en el incremento de su salario el cual, se calcula, debiese ser significativo⁴². No obstante, la carrera docente no incluye las técnicas de educación parvularia, quienes atienden bebés y niños/as, pero no cuentan con un título universitario. También es importante mencionar que, a diferencia de los docentes y educadoras del sistema escolar, las educadoras que trabajan en salas cunas y jardines infantiles continúan fuera de la legislación del Estatuto Docente, al igual que las técnicas. Ello significa que no cuentan con una regulación laboral acorde a la especificidad del trabajo educativo, por ejemplo, regulaciones respecto a posibles despidos o contar con una normativa en relación a las horas mínimas no lectivas.

Por último, en cuanto a la formación inicial docente, un elemento importante fue el dictamen de la Contraloría N°43.184 del 2014 que prohíbe a los institutos profesionales dictar la carrera de educación parvularia, devolviéndole -después de 30 años- su status universitario. Sumado a esto, y con la promulgación de la Ley de Carrera Docente (Mineduc, 2016), se dictaminó que todas las pedagogías deben acreditarse ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), siendo esta un requisito para que las carreras puedan ser impartidas. Asimismo, como un intento de regulación, se definieron estándares para la carrera de educación parvularia (Mineduc, 2012), con los cuales las y los estudiantes deben ser evaluados en la prueba de Evaluación Nacional Diagnóstica. Por otra parte, mientras las carreras de educación parvularia han obtenido los puntajes más bajos en las pruebas de acceso universitario (Falabella y Molina,

42. Una educadora promedio en el primer tramo alcanza una remuneración bruta de \$1.168.451 pesos chilenos, lo cual es \$165.203 mayor de lo recibido actualmente; salario que va aumentando de acuerdo a la progresión de la educadora en los tramos y de su antigüedad, pudiendo superar los \$2.700.000 bruto en el caso de llegar al tramo superior (SubEP, 2020).

2017), la Ley de carrera docente definió incrementar gradualmente las barreras de entrada de las y los estudiantes de pedagogía⁴³. Sin embargo, por el momento el puntaje de cohorte se ha congelado ante la amenaza de disminución del número de educadoras y docentes que requiere el sistema educativo. Según datos de SubEP (2020) se proyecta un déficit de 8.173 educadoras, lo que significa que al año 2024 habrá un 31% menor a lo que se requiere de acuerdo a la demanda proyectada.

En definitiva, aunque en este período surgió una avalancha de propuestas para resolver la fragmentación e inequidades del sector público y la desregulación del sector privado, varias de las normativas y regulaciones se han visto truncadas, no han cumplido con las expectativas o su efectiva implementación aún requiere de mucho más tiempo de lo esperado, sumado a proyectos de ley que abrieron nuevos posibles mecanismos de *expansión desregulada*.

Discusión final

Desde el surgimiento del primer órgano nacional a cargo de la educación infantil en Chile, este nivel ha estado marcado por un ir y venir entre la fragmentación y los intentos de articulación, regulación y estandarización del sistema. En base al análisis realizado del período 1960-2020 emergen cuatro fases que muestran las transformaciones institucionales y el rol del Estado respecto a la educación de la primera infancia (tabla 2).

43. En la Ley se estipula que los postulantes deben tener un puntaje igual o superior a 500 puntos en la prueba de acceso a la Universidad, exigencia que gradualmente aumentaría a los 550 puntos (percentil 70 o superior) al año 2026 o estar en el 10% superior del ranking de notas o estar en el 30% superior del ranking y obtener 500 puntos PSU aprox. (percentil 50 o superior) o haber aprobado un programa de acceso a la educación superior, haber rendido la PSU y estar en el 15% superior del ranking de notas.

Tabla 2*Síntesis de las fases de la educación parvularia 1960-2020.*

Etapas/ Dimensiones	Proyecto de Estado docente	Estado mínimo	Estado híbrido	Estado evaluador
Período	1960- 1973 1960 movimiento de mujeres y discusión parlamentaria; 70-73 implementación inicial	1973- 1990	1990-2009	2009-2020
Prioridades	Ampliación de cobertura; participación laboral femenina; propósito educativo y de salud	Asistencialismo-conservador. Propaganda política; Junji propósito educativo a diferencia de Funaco	Incremento cobertura, foco pedagógico	Articulación y regulación del sistema; equidad de condiciones
Principios de gobierno	Centralización y expansión desde el Estado; formar el “hombre nuevo” (UP)	Privatización, reducción gasto fiscal, focalización en pobreza	Estado como líder curricular y mejora; expansión desregulada	Regulación de la calidad y rendición de cuentas
Institucionalidad	Creación órgano rector Junji	Creación de Funaco, Junji pierde poder político. Piloto municipalización, origen de los VTFs.	Fragmentación, desregulación y escolarización.	Creación Subsecretaría, Agencia de la Calidad y Superintendencia. Debate por nuevos subsidios.
Formación Docente	Profesionalización y programa “Marmicoc”	Desprofesionalización	Masificación desregulada educación superior	Profesionalización y estandarización

Fuente: Elaboración de las autoras.

En la primera fase, frente a una provisión de educación parvularia ínfima y dispersa, emergió una lucha colectiva de mujeres de diversos ámbitos políticos y sociales por lograr una institucionalidad nacional a cargo de liderar y expandir la educación parvularia. Ello estuvo inspirado por los derechos de las mujeres y niños, un *Estado docente* y una participación comunitaria de base, que derivó en la creación de la Junji en 1970 y luego sus primeros años de su implementación. Ahora bien, a pesar que el estudio comienza en 1960, recién en 1970 la política, de forma muy incipiente, comenzó hacerse efectiva y, por tanto, se puede desde ese año denominar un naciente

“Estado docente” en el nivel, pero que quedó inconcluso con el golpe de Estado de 1973.

La segunda fase ocurrió durante la dictadura cívico militar, la que irrumpió con un *Estado mínimo*, recortes fiscales y el debilitamiento de la incipiente Junji, suplantada por políticas de asistencialismo, de cohorte conservador, desprofesionalización y privatización. La tercera fase, refiere a la constitución de un *Estado híbrido*, durante las casi primeras dos décadas con el retorno a la democracia. Por una parte, el Estado retomó decididamente un propósito educativo en el nivel, con el otorgamiento de apoyos, recursos y nuevos marcos curriculares. Sin embargo, especialmente desde los 2000, hubo una fuerte expansión de la cobertura pública, pero ello se hizo a costa de una mayor fragmentación entre las distintas modalidades de provisión, intensificó la precarización del nivel con un subsidio significativamente menor al resto del sector público, y aumentó la escolarización temprana a niños/as desde los cuatro años.

La última y actual fase, es un intento de reparar los efectos de esta expansión desregulada, lo que involucró una serie de nuevas normativas, regulaciones y una nueva institucionalidad. Estos son cambios que buscan articular la institucionalidad del nivel y asegurar la calidad de la oferta, a través de la consolidación de un *Estado evaluador*. Ahora bien, estas modificaciones son limitadas en tanto se establecen sobre la mantención de una arquitectura institucional fragmentada, con desiguales condiciones entre los distintos oferentes de provisión pública, sumado a la expectativa de regular la calidad en base a una evaluación estandarizada; aunque, de forma paralela, existen proyectos de ley que vuelven a proponer nuevos mecanismos de privatización y de desregulación, como camino para la expansión de la cobertura en el nivel. Además, deberá considerarse que esta fase ha estado marcada por movimientos estudiantiles y ciudadanos e importantes disputas que derivará en una nueva Constitución Política. Por tanto, esta fase está aún abierta y el futuro es incierto para la educación de la primera infancia en Chile.

Desde una visión global en estas seis décadas (1960-2020), resulta evidente los significativos avances en el nivel, especialmente en términos de una política determinada en el crecimiento de cobertura y la consolidación de un currículum nacional. No obstante, la educación parvularia chilena continúa siendo el pariente pobre del sistema educativo, permeado por una cultura adultista y patriarcal, con una oferta que se ha expandido a costa de mujeres a cargo de bebés, niños y niñas con condiciones precarias y desiguales. En la medida que exista un cambio político-cultural de valoración y respeto profundo hacia la primera infancia y el trabajo de educadoras y técnicos que están a cargo del nivel, se logrará que la educación inicial sea situada como un eje troncal de nuestro sistema educativo, con condiciones que aseguren el derecho al cuidado y a una educación integral de calidad.

Referencias

- Abett de la Torre, P. (2013). *Conformación y Desarrollo del Sistema Parvulario Chileno, 1905-1973: un camino profesional condicionado por el género*. (Tesis para optar al grado de Doctor). Universidad Complutense de Madrid.
- Adlerstein, C., y Pardo, M. (2020). ¡Otra cosa es con sistema! En camino hacia una educación parvularia de calidad. En M.T. Corvera y G. Muñoz (eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno* (pp. 23-51). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Adlerstein, C., y Pardo, M. (2019). Del caleidoscopio de políticas a una institucionalidad sistémica para la educación parvularia chilena. En A. Carrasco y L. Flores (eds.), *De la Reforma a la transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación Chilena* (capítulo 12, pp. 351-386). CEPPE- UC.
- Agencia de la Calidad de la Educación (2020). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Parvularia. Instituciones, Componentes y Procesos*. Agencia de la Calidad de la Educación.
- Ávalos, B. (2003). *La formación inicial docente en Chile*. UNESCO IESALC.
- Allende, S. (1972). *Sesión del Congreso Pleno*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ball, S., y Youdell, D. (2018). *Hidden privatization in public education*. Education International.
- Barco, B. (2021). Campos en la educación parvularia pública de Chile: 1900 a 1970. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 15, 103-123.
- Bachelet, M. (2008). *Cuenta pública presidencial*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Bellei, C., y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La Reforma Educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus y J. Couso, Eduardo Frei Montalva: *Un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución de la Libertad"* (pp. 207-241). Santiago: Ed. Universitaria.
- Brunner, J.J., y Elaqcuá, G. (2003). *Informe Capital Humano en Chile*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Brunner, J.J., Elaqcuá, G., Pacheco, P., Montt, P., Peralta, Ma. V., Poblete, P., y Muñoz, A. (2005). *Educación preescolar estrategia bicentenario*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Caiceo, J. (2011). Desarrollo de la Educación Parvularia en Chile. *Revista História da Educação*, 15 (34), 22-44.
- Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., y de Achával, O. (2018). *Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas de infancia en Argentina*. CIPPEC.

- CEPI (2017). *Servicio de levantamiento de información sobre la calidad de los ambientes educativos en educación parvularia*. Documento de trabajo.
- Congreso Nacional de Chile (1970). *Historia de la Ley N° 17.301. Crea Corporación Denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Congreso Nacional de Chile (1986). *Decreto 1040. Aprueba convenio entre la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Ilustre Municipalidad de Pudahuel que pone término en traspasos de jardines infantiles y sus bases*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Congreso Nacional de Chile (2004). *Ley N° 17.301. Crea Corporación Denominada Junta Nacional De Jardines Infantiles*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Congreso Nacional de Chile (2015a). *Ley N°20.835. Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Congreso Nacional de Chile (2015b). *Ley N°20.832. Crea la Autorización de Funcionamiento de Establecimientos de Educación Parvularia*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Congreso Nacional de Chile (2016). *Ley 20.903. Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Comisión de Hacienda (2019). *Informe de la comisión de educación Acerca del proyecto de ley que establece un sistema de Subvenciones para los niveles medios de la educación Parvularia. Boletín N° 12.436-04*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Corvalán, J., Carrasco, A., y García-Huidobro, J.E. (2016). *Mercado escolar y oportunidad educativa: Libertad, diversidad y desigualdad*. PUC.
- Cox, C. (2003). *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*. Santiago: Universitaria.
- Dipres (2006). *Convenios con Municipalidades y Otras Instituciones (Educación Pre-Escolar)*. Ministerio de Hacienda.
- Dipres (2008). *Evaluación comprehensiva del gasto a la Subsecretaría de Educación (Programa de Educación Preescolar), Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) y Fundación Integra*. Ministerio de Hacienda.
- Dipres (2015). *Resumen Ejecutivo Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa Jardín Infantil JUNJI, Ministerio de Educación, Junta Nacional de Jardines Infantiles*. Ministerio de Hacienda.
- Falabella, A. (2020). The Ethics of Competition: Accountability Policy Enactment in Chilean Schools' Everyday Life. *Journal de Education Policy*, 35(1), 23-45. <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2019.1635272>.

- Falabella, A. (2019). La seducción por la hipervigilancia. El caso de la educación chilena (1973-2011). En Ruiz, C., Reyes, L. y Herrera, F. (Eds.) *Privatización de lo público en el sistema escolar* (pp. 163-186). Santiago: LOM.
- Falabella, A. (2015). Surgimiento del mercado y Nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade*, 36 (132), 699-722.
- Falabella, A., Cortázar, A., Godoy, F., González, M.P., y Romo, F. (2018). Sistemas de aseguramiento de la calidad en Educación Inicial: Lecciones desde la experiencia internacional. *Gestión y Política Pública*, 27 (2), 309-340.
- Falabella, A., y Molina, Ma. Á. (2017). *Caracterización de programas de Formación Inicial de Educadoras de Párvulos y Técnicas en Chile*. Informe de resultados.
- Ferrer, Ma. R. (2015). *Los niños del 70 (El día que nació la Junji)*. Santiago: Junji.
- Funaco (1988). *Memoria institucional 1988*. Archivo Fundación Integra.
- Funaco (1989). *15 años de amor y de entrega*. Archivo Fundación Integra.
- Funaco (1990). *Acta de la sesión N°9, 16 de mayo de 1990*. Archivo Fundación Integra.
- Fundación Integra (2021). *Reporte 2021*. Santiago: Fundación Integra.
- Fundación Integra (2010). *Memoria Fundación Integra 2006-2009*. Archivo Fundación Integra.
- Gobierno de Chile (1973). *Informe sobre Escuela Nacional Unificada*. Gobierno de Chile.
- Hermosilla, B. (1998). *La Educación Parvularia en La Reforma: Una contribución a la Equidad*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Hiriart, L. (1984). *La mujer chilena y su compromiso histórico*. Santiago: Renacimiento.
- Junji (1983). *Memoria Junta Nacional de Jardines Infantiles 1973-1982*. Archivo Junji.
- Junji (1989). *Memoria Junta Nacional de Jardines Infantiles 1983-1989*. Archivo Junji.
- Junji (2005). *35 años trabajando por los niños y niñas de Chile*. Archivo Junji.
- Junji (2009). *Balance de Gestión Integral Año 2009*. Archivo Junji.
- Matus, A. (2020). *Doña Lucía. La biografía no autorizada*. Santiago: Penguin Random House.
- Mineduc (2001). *La Educación Parvularia en Chile*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Mineduc (2005). *Construyendo el futuro de los niños y niñas*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Mineduc (2012). *Estándares orientadores para las carreras de educación parvularia*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.


- Mineduc (2016). *Ley 20.903 Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas*. Ministerios de Educación Chile.
- OCDE (2019). *Panorama de la educación 2019*. Paris: OCDE.
- OECD (2001). *Starting strong*. Paris: OECD.
- Oliva, Ma. A. (2010). Política educativa chilena 1965-2009. ¿Qué oculta esa trama? *Revista Brasileira de Educação*, 15 (44), 311-328.
- Pardo, M., Opazo, M.-J., & Rupin, P. (2021). Escolarización de la educación parvularia en Chile: consensos entre actores del campo sobre su definición, causas y proposiciones. *Calidad En La Educación*, (54), 143–172.
- Peralta, Ma. V. (2015). Ciento cincuenta años de los inicios de la educación parvularia pública en Chile. *Revista Enfoques Educativos*, 12 (1), 127–156.
- Peralta, Ma. V. (2018). *Programas no-formales en la educación parvularia (aportes y proyecciones)*. Junji.
- Peralta, Ma. V. (2019). El extenso proceso de gestación de la Ley de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y sus complejos primeros años de instalación y funcionamiento. En B. Silva (ed.), *Historia Social de la Educación Chilena. Tomo 5. Estado Docente con crecientes niveles de responsabilidad en sus aulas. Chile 1920 a 1973. Pensamiento, pensadores y demandas educativas* (pp. 144-185). Universidad Tecnológica Metropolitana.
- PIIE (1984). *Las transformaciones de la educación bajo el Régimen Militar*, Vol. II. Santiago: PIIE.
- Pinochet, A. (1985). *Mensaje presidencial*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Piñuel, J.L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 3 (1), 1-42.
- Poblete, X., y Falabella, A. (2020). Educación parvularia: entre la pedagogía del juego, el asistencialismo y la escolarización. En A. Falabella y J.E. García-Huidobro (eds.), *A 100 años de la Ley de Educación Primaria Obligatoria. La educación chilena en el pasado, presente y futuro* (pp. 37-63). UAH.
- Rojas Mira, C. (1994). *Poder, mujeres y cambio en Chile (1964-1973): Un capítulo de nuestra historia*. (Tesis para optar al grado de Maestría en Historia), Universidad Autónoma Metropolitana.
- Sierra, M. (1968). La solución de la sala-cuna para las mujeres chilenas. *Revista Paula*, 65- 67.
- Silva, B., Figueroa, C., y Sandoval, G. (2020). *30 años transformando vidas y construyendo la historia de la educación parvularia*. Fundación Integra.

- Silva, B., y Figueroa, C. (2018). Matilde Huici. Inspiradora de la educación de párvulos universitaria durante el estado docente Chile 1944 a 19622. *Revista Enfoques Educativos*, 15 (1), 61-90.
- SubsEP (2017). *Balance de Gestión Integral Año 2016*. Ministerio de Educación de Chile.
- SubsEP (2018). *Manual de orientaciones para la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia*. Ministerio de Educación de Chile.
- SubsEP (2020). *Brechas entre disponibilidad y demanda de educadoras 2019-2024. Evidencias*. Departamento de estudios y estadísticas. Ministerio de Educación de Chile.
- SubsEP (2021a). *A, B, C de la educación. Información oficial Agosto 2020*. Ministerio de Educación de Chile. <https://sdep.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/c0a66f6e870c45daabec3d594f5e2eb1>.
- SubsEP (2021b). *Informe de caracterización de la educación parvularia 2021. Cierre. Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de educación parvularia en Chile*. Ministerio de Educación de Chile.
- SubsEP (2022). *Establecimientos que reciben aportes del Estado que imparten Educación Parvularia, certificados por el Ministerio de Educación al 06 de septiembre del 2022*. Ministerio de Educación de Chile. <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2021/11/06.09.2022-Listado-de-establecimientos-con-aportes-del-estado-certificados.pdf>.
- Tokman, A. (2010). *Radiografía de la educación parvularia chilena: Desafíos y propuestas*. UDP.
- Vergara, M., y Ortega, M. (2020). *Kínder obligatorio*. Acción Educar, Ideal país.

Sobre las autoras

CONSTANZA CORREA es Magíster en Política educativa y Psicóloga de la Universidad Alberto Hurtado. Investiga temas relativos a la historia reciente de la educación parvularia y políticas públicas del nivel. Coordinadora técnica del Departamento Educativo de Fundación Integra, región Los Lagos. Correo Electrónico: constanzacorrea.mautz@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-5160-5566>

ALEJANDRA FALABELLA es Doctora en Sociología de la Educación del Institute of Education de la Universidad de Londres, Magíster en Antropología Social de la Universidad de Chile y Educadora de Párvulos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica asociada del Departamento de Política Educativa y Desarrollo Escolar de la Universidad Alberto Hurtado y actualmente Directora del Doctorado en Educación UAH-UDP. Sus temas de investigación versan sobre políticas de estandarización, evaluación y rendición de cuentas; mercados escolares, gestión y cultura escolar, y privatización; y políticas de educación parvularia a nivel nacional e internacional. Editora asociada de la revista *Education Policy Analysis Archives*. Correo Electrónico: afalabel@uahurtado.cl  <https://orcid.org/0000-0003-2755-4911>

CUHSO

Fundada en 1984, la revista CUHSO es una de las publicaciones periódicas más antiguas en ciencias sociales y humanidades del sur de Chile. Con una periodicidad semestral, recibe todo el año trabajos inéditos de las distintas disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades especializadas en el estudio y comprensión de la diversidad sociocultural, especialmente de las sociedades latinoamericanas y sus tensiones producto de la herencia colonial, la modernidad y la globalización. En este sentido, la revista valora tanto el rigor como la pluralidad teórica, epistemológica y metodológica de los trabajos.

EDITOR

Matthias Gloël

COORDINADORA EDITORIAL

Claudia Campos Letelier

CORRECTOR DE ESTILO Y DISEÑADOR

Ediciones Silsag

TRADUCTOR, CORRECTOR LENGUA INGLESA

Alejandra Zegpi Pons

SITIO WEB

cuhso.uct.cl

E-MAIL

cuhso@uct.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional