

DEBATES

DE JUSTICIA
EDUCACIONAL

POBREZA INFANTIL Y ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE: UNA OPORTUNIDAD PARA PROMOVER LA JUSTICIA EDUCACIONAL

Marigen Narea (CJE)
Amanda Telias (CJE)
Alejandra Abufhele (CJE)

OBJETIVO Y METODOLOGÍA

- Describir el estado actual del acceso a la educación parvularia de los niños que viven en pobreza en Chile y debatir en relación a potenciales políticas públicas para ampliar su cobertura. Para ello se realiza un análisis descriptivo a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del Ministerio de Desarrollo Social 2006-2017.

RESULTADOS

- En Chile, los niños están sobrerrepresentados en la pobreza y salen de ésta a un ritmo más lento que el resto de la población.
- Una de las políticas públicas más importante para promover igualdad de oportunidades desde la infancia ha sido, desde el año 2006, el aumento explosivo de la cobertura de la educación parvularia. Este aumento ha tenido como foco a los niños pertenecientes al 60% más vulnerable de la población.
- Aun cuando los niños que viven en pobreza son la población objetivo del aumento de cobertura de educación parvularia, presentan menores tasas de asistencia a las salas cunas y jardines infantiles hasta los 4 años de edad, en comparación con los niños que no viven en pobreza.
- Al analizar la oferta de educación parvularia para los niños en pobreza hay evidencia de que existe simultáneamente escasez de oferta y una subutilización de cupos JUNJI.

IMPLICANCIAS

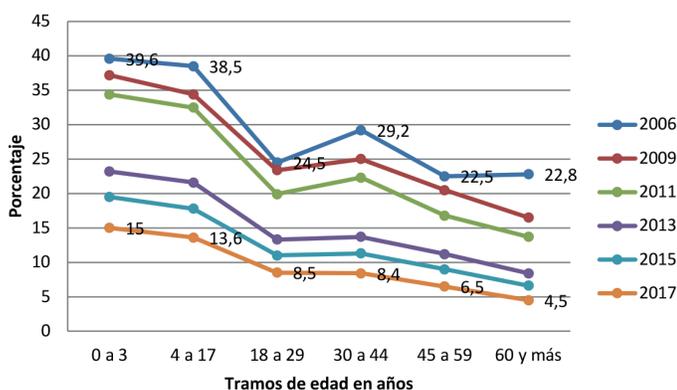
- Para poder conocer con certeza el total de niños no cubiertos por la educación parvularia se hace imprescindible tener un sistema de información integrado de las listas de espera de los distintos proveedores de educación parvularia pública (JUNJI, INTEGRA y MINEDUC) y los cupos no utilizados a nivel geográfico.
- Se requiere contar con información sobre las preferencias de los padres para poder comprender la baja asistencia a la educación parvularia de los niños menores de 3 años, en particular, aquellos que viven en pobreza.
- La ampliación de la oferta de modalidades de educación parvularia aparece como una alternativa para poder llegar a la población más vulnerable, en particular aquellos que viven en pobreza y que hoy no asisten a modalidades tradicionales de educación parvularia.

INTRODUCCIÓN

Los niños y los jóvenes son el grupo de la población que más persiste en pobreza. Esto es una realidad tanto en países de altos como de bajos ingresos (Barrientos & DeJong, 2004; Save the Children, 2012; UNICEF, 2016). En la medida que los países aumentan sus ingresos reducen sus niveles de pobreza en general. Sin embargo, esto no es garantía de un cambio en el perfil etario de la pobreza. La sobrerrepresentación de los niños y jóvenes en la pobreza no cambia con el desarrollo económico, e incluso se puede intensificar. Por ejemplo, la experiencia de los EEUU sugiere que la pobreza infantil es persistente en el tiempo aun cuando las políticas sociales son efectivas en reducirla (Fox et al. 2014).

En nuestro país este panorama se repite. Más de dos décadas de reducción de la pobreza no han cambiado su perfil etario. Los datos CASEN 2017 nos revelan una tasa de pobreza de 15% para los niños menores de 4 años y de 13,6% para los que tienen entre 4 y 17 años, ambas muy superiores a la tasa de pobreza promedio de la población (8,6%) y a la de los adultos mayores de 60 años (4,5%). Esto significa que de los 17.787.344 de personas que viven en Chile que estima la CASEN 2017, 1.529.711 vive en pobreza medida por ingresos¹, de los cuales 578.231 son menores de 18 años. A pesar de que los niños y jóvenes constituyen un 23% de la población, representan un 37,8% de las personas en pobreza. Más aún, los niños no sólo están sobre representados en la pobreza sino que han salido de la pobreza a un ritmo más lento que el resto de la población a través de los últimos 10 años (Figura 1).

Figura 1. Porcentaje de personas en pobreza por ingreso por tramos de edad (2006-2017)



Fuente: Encuestas CASEN 2006-2017, Ministerio de Desarrollo Social, Chile. Las diferencias entre grupos etarios son estadísticamente significativas al 95% de confianza entre los años 2006-2009, 2009-2011, 2011-2013, 2013-2015 y 2015-2017, excepto para el grupo de 0-3 años y el grupo 18-29 años entre el año 2006 y 2009. Se excluye en estos cálculos el servicio doméstico puertas adentro.

Si bien los niños de todas las edades pueden verse afectados directa e indirectamente por la pobreza, los más pequeños corren un riesgo especial porque dependen por completo de sus padres y cuidadores. Además, la primera infancia se reconoce como un “período sensible”, durante el cual el desarrollo neurológico de los niños y las habilidades cognitivas y no cognitivas posteriores se forman, en parte, por la acumulación de experiencias infantiles (Almond & Currie, 2011; Shonkoff et al., 2012).

Existe evidencia que indica que vivir episodios de pobreza durante la niñez tiene consecuencias negativas no sólo en el bienestar y desarrollo inmediato de los niños sino también a lo largo de toda la vida (Magnuson & Votruba-Drzal, 2009; Melchior et al., 2007). Existen diferentes canales a través de los cuales los episodios de pobreza durante la niñez pueden afectar resultados futuros: una nutrición inadecuada (Barrientos & DeJong, 2006), bajos indicadores de salud (Fernandez & Ramia, 2015), menores niveles de estimulación y aprendizaje (Bradbury, 2007; Duncan & Brooks-Gunn, 1999; Votruba-Drzal, 2006), cambios y estrés a los que se ven expuestos, tales como cambios en la familia, escasez de asistencia social e ingreso temprano al mercado laboral (Fernandez, 2015; Chamberlain & Johnson, 2013; Stein, 2012). A partir de esta evidencia se destaca la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo de los niños y las considerables desventajas que enfrentan los niños que viven en hogares de bajos ingresos (Duncan & Brooks-Gunn, 1999).

Una de las políticas que se ha impulsado para hacer frente a la pobreza es promover la asistencia a la educación parvularia para esta población más vulnerable, lo que tiene múltiples objetivos, entre ellos aumentar participación laboral femenina y promover la estimulación temprana. Existe consenso respecto a la importancia de la educación parvularia de calidad para promover el desarrollo infantil (Banco Mundial 2013; OECD 2017), siendo aún más importante en contextos de pobreza (Carneiro & Heckman, 2003). Heckman (2006) estima el retorno de la educación inicial de calidad, concluyendo que la inversión en educación temprana no sólo promueve la justicia social sino que también aumenta la formación de capital humano para la vida adulta y así contribuye a la sociedad en su totalidad.

NIÑOS EN POBREZA Y ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN

En nuestro país la ampliación de cobertura parvularia gratuita busca compensar, en cierta medida, el déficit que podría tener un niño que vive en pobreza en comparación a uno que no. En 2006, el gobierno chileno estableció la política de desarrollo de la primera infancia como una prioridad clave para abordar la desigualdad económica persistente. El objetivo principal en educación parvularia del gobierno chileno era proporcionar cobertura gratuita de educación parvularia para niños de hasta cuatro años que pertenecían al 40% de los hogares más vulnerables (que posteriormente fue extendido al 60%). En 2013² se aprueba la reforma constitucional que es-

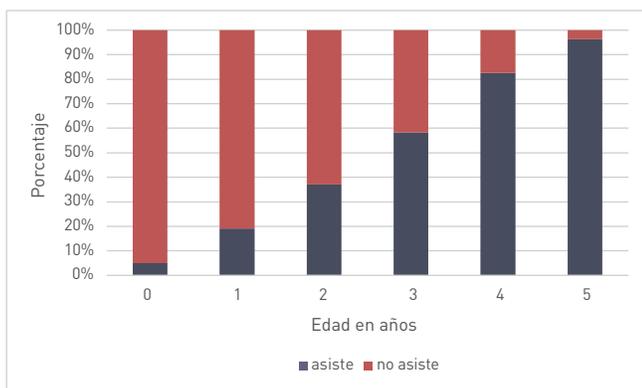
1. La pobreza por ingreso es calculada a partir de la nueva metodología utilizada por el Ministerio de Desarrollo Social desde el año 2013.

tabelece la obligatoriedad del segundo nivel de transición³ y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor⁴. En este contexto, la cobertura de la educación parvularia alcanzó el 53% en promedio el año 2017 (MINEDUC, 2018), siendo más alta en los niveles de transición (94%), que en los niveles medios (48%) y sala cuna (18%). Adicionalmente, en 2018 se anuncia el proyecto de Ley de sala cuna universal para madres y padres trabajadores que aún no ha sido aprobado.

A pesar de que la asistencia a la educación parvularia se haya más que duplicado en los últimos 10 años en Chile (OECD, 2015), las tasas de asistencia son bajas en comparación a los países OECD. Los datos comparados disponibles indican que en Chile los niños no asisten a la sala cuna y al jardín infantil al mismo nivel que los niños de otros países del mundo. En efecto, indican que mientras la tasa de participación de niños entre 0 y 2 años en jardines y salas cunas es de 18% en Chile, esta alcanza el 33% en promedio en los países OECD. Cuando se compara la tasa de asistencia de niños de 3 años se observan similares brechas. Por su parte, los datos CASEN 2017 muestran que la asistencia⁵ a salas cunas y jardines infantiles, como es esperable, aumenta con la edad del niño (Figura 2). Mientras un 3,8% de los niños menores de un año asiste a la sala cuna, un 57% asiste al jardín infantil a los tres años. A los cuatro años, la tasa de asistencia aumenta a 84% y a 97% a los cinco años.

Al distinguir la tasa de asistencia a las salas cunas y jardines infantiles por

Figura 2. Asistencia y no asistencia a sala cuna o jardín infantil por edad del niño

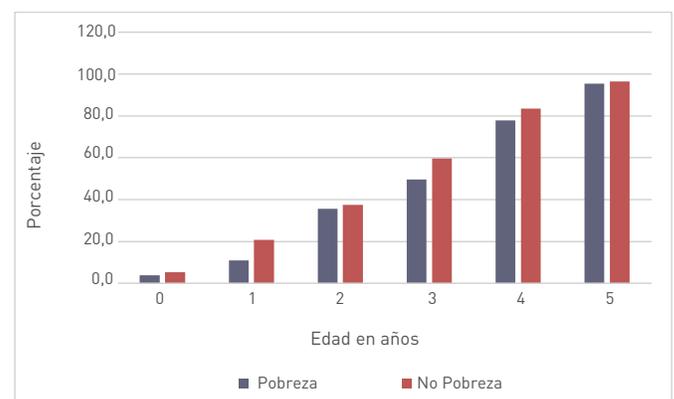


Fuente: Elaboración propia a partir de datos CASEN 2017.

situación de pobreza, observamos que son justamente los niños que viven en hogares en pobreza los que menos asisten. El 45,2% de ellos asisten a la educación parvularia, en comparación con el 52,8% de los niños que

no viven en pobreza⁶. Al desagregar por edad del niño, vemos que las diferencias significativas suceden a las edades 1, 3 y 4 años de los niños⁷ (Figura 3). A los 5 años de edad no hay diferencias significativas en las tasas de asistencia entre niños que viven en hogares de distinto nivel de ingreso. Esto se podría deber a la reforma constitucional aprobada el año 2013 mencionada anteriormente, la cual garantizó la gratuidad y asignó obligatoriedad del segundo nivel de transición. Hace sentido también que no existan diferencias significativas entre niños menores de un año debido a la baja asistencia a esta edad a la educación parvularia, a la amplia proporción de niños que son cuidados por sus madres en esta etapa y a la extensión del postnatal. Lo que si llama la atención es la excepción a los dos años de edad. A esta edad los datos no muestran diferencias significativas entre la asistencia de niños por situación de pobreza. Habría que explorar con más detalle si esto se puede deber a la ampliación de cobertura de educación parvularia para la población más vulnerable; a cambios de las preferencias de los padres en relación a enviar a los niños a la educación parvularia a esa edad; o a otras razones.

Figura 3. Asistencia a sala cuna o jardín infantil por edad del niño y situación de pobreza del hogar



Fuente: Elaboración propia a partir de datos CASEN 2017.

POSIBLES RAZONES PARA LA INASISTENCIA

Existen distintas razones que podrían explicar por qué los niños que viven en pobreza asisten menos a la educación parvularia. Una de ellas, es la posible escasez de oferta de salas cunas y jardines infantiles gratuitos para la población más vulnerable, es decir, una demanda no cubierta. DIPRES

2. LEY NÚM. 20.710. "Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica." <http://bcn.cl/1uw6k>. Pero solo en el año 2018 se está tramitando la normativa que vendría a modificar la Ley de Educación General y así permitir ampliar de 12 a 13 años la educación obligatoria. Esto permite que se concrete la obligación de pasar por Kinder antes de llegar a Primero Básico

3. Segundo Nivel de Transición edad mínima 5 años de edad. Fuente: MINEDUC, <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/normativa-de-ingreso-educacion-parvularia>

4. Nivel Medio Menor 2 a 3 años de edad. Fuente: MINEDUC, <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/normativa-de-ingreso-educacion-parvularia>

5. La asistencia a la educación parvularia en CASEN 2017 se obtiene a partir de la pregunta: "Actualmente, ¿asiste a algún establecimiento educacional, jardín infantil, sala cuna u otro programa no convencional de Educación Parvularia?". Es importante mencionar que no es la misma manera en que las tasas de cobertura son obtenidas por el MINEDUC, institución que utiliza los datos de registro de matrícula de los establecimientos educacionales en una fecha en particular.

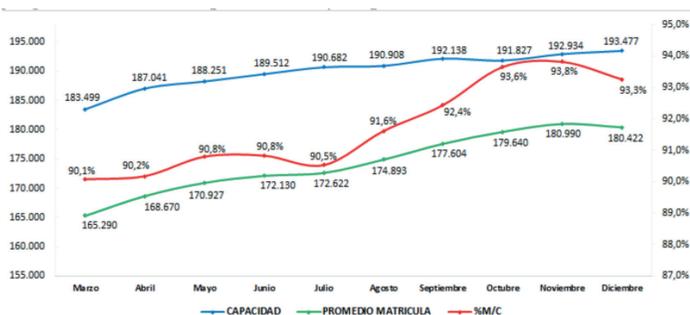
6. Esta diferencia es estadísticamente significativa al 95% de confianza.

7. Las diferencias son estadísticamente significativas al 95% para las edades de 1, 3 y 4 años, y no significativas para la edad de 0, 2 y 5 años.

(2015) estimó que para el 2014 la diferencia entre la demanda cubierta y no cubierta en los jardines infantiles JUNJI fue de 10,2%, lo que equivale a 18.042 cupos no cubiertos. Sin embargo, los datos de la Junta Nacional de Jardines infantiles (JUNJI) para el año 2015 indican que la matrícula de niños es menor que las vacantes ofrecidas por sus salas cunas y jardines infantiles a lo largo del país. JUNJI con sus distintos programas y modalidades (Jardín Infantil de Administración Directa, Jardín Infantil Alternativo, Jardín Infantil Clásico administrado por Terceros (VTF), Educativo para la Familia, y Convenio Alimentación) tiene una capacidad total de 192.934 cupos, de los cuales son utilizados 180.990. Es decir, el 93,8% de la capacidad de JUNJI es utilizada. Los números bajan aún más si se considera la asistencia en lugar de la matrícula. JUNJI en promedio tiene una asistencia de 139.400 niños, lo que equivale al 77% de su matrícula. La Figura N°4 permite visualizar la diferencia que existe entre la capacidad de los programas JUNJI y el promedio de matrícula, mostrando el porcentaje de uso de sus cupos disponibles que son utilizados. A pesar de que a lo largo del año 2015 aumentó la capacidad de los programas JUNJI, la matrícula fue siempre menor a los cupos ofrecidos.

DIPRES (2015) reconoce la dificultad para cruzar demanda entre las listas de espera de los distintos proveedores (JUNJI, INTEGRA y MINEDUC) para estimar con certeza el total de casos no cubiertos. Educación 2020 hizo el esfuerzo de estimar que para el año 2016 aún existe una lista de espera que supera los 50.000 niños para ingresar al sistema público. Esto indicaría que es necesario seguir avanzando en cobertura. Parte de este esfuerzo debería ir orientado a indagar otras razones para comprender la simultaneidad de escasez de oferta y demanda en algunas localidades del país, por ejemplo, es posible que el exceso de oferta no esté alineado geográficamente con el exceso de demanda o bien a que la oferta no se adapta a las preferencias de las familias.

Figura 4. Capacidad de atención operando y promedio matrícula, todos los programas educativos, presenciales y no presenciales⁸, año 2015



Fuente: JUNJI (2015) "Boletín estadístico anual Año 2015"

Otra razón posible son las preferencias de las familias en relación a enviar a sus hijos a la educación parvularia. En la Encuesta CASEN 2017, cuando a las personas se les pregunta por la principal razón por la cual su hijo no asiste a la sala cuna o al jardín infantil, las dos más frecuentes son porque no lo encuentran necesario pues alguien lo cuida en la casa (72%) y porque no les parece necesario a esa edad (13%). Ambas razones disminuyen con la edad del niño y son reportadas similarmente por hogares en pobreza y fuera de ella. Las razones de acceso a establecimiento educacional son mencionadas en menor proporción en promedio entre los 0 y 5 años, tales como, no hay matrícula (2,9%), no lo aceptan (0,8%), no existe establecimiento cercano (1,2%) o dificultad de acceso o movilización (0,25%). Esto estaría indicando que hay familias que prefieren que el niño esté en la casa que en la sala cuna o en el jardín infantil, es decir, existe una gran proporción de familias que optan por no enviar a sus niños a la sala cuna o jardín infantil.

Considerando que son los niños que viven en pobreza o en hogares más vulnerables los que más se benefician de la asistencia a la educación parvularia de calidad, ellos deberían estar asistiendo en igual o en mayor proporción que los niños familias de altos ingresos. Sin embargo, eso no está sucediendo a pesar de que este grupo de la población tiene acceso a las prestaciones garantizadas del Sistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo, entre las cuales está el acceso gratuito a salas cunas, jardines infantiles o modalidades equivalentes⁹. Es decir, a pesar de que el Estado priorice los cupos de sala cuna y jardín infantil gratuito para los niños más vulnerables, estos niños asisten en promedio menos a la educación parvularia gratuita que aquellos que tienen que pagar por ella.

En este contexto, se hace necesario entender por qué, aun cuando, los niños que viven en pobreza son el foco del aumento de cobertura de educación parvularia, son los que presentan menores tasas de asistencia a las salas cunas y jardines infantiles hasta los 4 años de edad. Para ello en primer lugar debemos saber si el diagnóstico es correcto y existen simultáneamente escasez de oferta y subutilización de cupos JUNJI para los niños que viven en pobreza. Se hace imprescindible tener un sistema de información que logre integrar las listas de espera de los distintos proveedores de educación parvularia con la subutilización de cupos en algunas localidades geográficas. En segundo lugar, es importante tener un instrumento que nos permita conocer con mayor precisión las preferencias de los padres en relación a la educación parvularia. Finalmente, al conocer en mayor profundidad las preferencias de las familias podremos ofrecerles a estos padres alternativas innovadoras de intervenciones tempranas de calidad que den respuesta a sus necesidades específicas.

8. Son programas presenciales: Jardín Infantil Administración Directa y Vía Transferencia de Fondos, Jardín Infantil Alternativo en sus diferentes modalidades (Familiar, Laboral, Comunidades Indígenas, PMI, CECI y Estacional). El Programa Educativo para la Familia no es un programa presencial porque el proceso educativo lo desarrolla la familia en el hogar, por tanto el niño y la niña no asiste a un establecimiento determinado. JUNJI Boletín estadístico anual año 2015.

9. <http://www.crececontigo.gov.cl/acerca-de-chcc/programas/>

REFERENCIAS

- Almond D, Currie J. (2011). *Human Capital Development before Age Five*. 4B(11):1315–1486.
- Banco Mundial (2013). *What matters most for Early Childhood Development? A framework paper*. Washington, DC.
- Barrientos, A., & DeJong, J. (2004). *Child poverty and cash transfers*. Report No.4. London: Childhood Poverty Research and Policy Centre, Save the Children UK.
- Barrientos, A., & DeJong, J. (2006). Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing? *Development Policy Review*, 24(5), 537–552. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2006.00346.x>
- Bradbury, B. (2007). *Child outcomes and family socio-economic characteristics: final report of the project: LSAC outcomes and the family environment*. Sydney: Social Policy Research Centre, UNSW.
- Carneiro P. y Heckman, J. (2003). *Human Capital Policy*. Working paper 9495. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Chamberlain, C., & Johnson, G. (2013). Pathways into adult homelessness. *Journal of Sociology*, 49(1), 60–77. <https://doi.org/10.1177/1440783311422458>
- Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2015). *Informe final de evaluación programa jardín infantil JUNJI*. Evaluación programas gubernamentales. Ministerio de Educación y Junta Nacional de Jardines Infantiles. Santiago de Chile. Gobierno de Chile.
- Duncan, G., & Brooks-Gunn, J. (1999). *Consequences of growing up poor*. New York: Russell Sage Foundation.
- Fernandez, E. (2015). Child poverty in the international context. In *Theoretical and empirical insights into child and family poverty: cross national perspectives*. Retrieved from <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=2120593>
- Fernandez, E., & Ramia, I. (2015). Child poverty in the international context. In *Theoretical and empirical insights into child and family poverty: cross national perspectives*. Retrieved from <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=2120593>
- Fox L., Wimer C., Garfinkel I., Kaushal N., Waldfogel J. (2015). *Waging War on Poverty: Poverty Trends Using a Historical Supplemental Poverty Measure*. *Journal of Policy Analysis and Management*. 34(3): 567–592.
- JUNJI (2015) “Boletín estadístico anual Año 2015”.
- Magnuson, K., & Votruba-Drzal, E. (2009). Enduring influences on childhood poverty. In *Changing Poverty, Changing Policies*. Focus. New York: Russell Sage Foundation.
- Melchior, M., Moffitt, T. E., Milne, B. J., Poulton, R., & Caspi, A. (2007). Why Do Children from Socioeconomically Disadvantaged Families Suffer from Poor Health When They Reach Adulthood? A Life-Course Study. *American Journal of Epidemiology*, 166(8), 966–974. <https://doi.org/10.1093/aje/kwm155>
- Ministerio de Desarrollo Social (2018). *Libro de Códigos Base de Datos Casen 2017*.
- Ministerio de Educación (2018). *Indicadores de la educación en Chile. 2010-2016*. Santiago de Chile. Gobierno de Chile
- OECD (2016). *Starting Strong IV. Early Childhood Education and Care. Data Country Note: Chile*. Paris, OECD.
- OECD (2017). *Starting strong 2017. Key OECD indicators on early childhood education and care*. Paris, OECD.
- Save the Children. (2012). *The child development index 2012: progress, challenges and inequality*. London: Save the children.
- Shonkoff JP., Garner AS., Siegel BS., Dobbins MI., Earls MF., Garner AS., Wood DL. (2012). *The Lifelong Effects of Early Childhood Adversity and Toxic Stress*. *Pediatrics*. 129(1):e232–e246.<http://doi.org/10.1542/peds.2011-2663>.
- Stein, M. (2012). *Young people leaving care: Supporting pathways to adulthood*. London: Jessica Kingsley Publishers
- UNICEF. (2016). *Ending extreme poverty: a focus on children*. UNICEF and World Bank Group.
- Votruba-Drzal, E. (2006). Economic disparities in middle childhood development: Does income matter? *Developmental Psychology*, 42, 1154–1167.



El Centro de Estudios Avanzados sobre Justicia Educativa (CJE) nace de la asociación entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y las universidades de Tarapacá, Magallanes, de la Frontera y el Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica DUOC-UC. El Centro es dirigido por Andrés Bernasconi, profesor asociado de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Su financiamiento principal proviene del Programa de Investigación Asociativa (PIA) de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, y corresponde al Proyecto PIA CIE 160007 del Segundo Concurso Nacional de Centros de Investigación Avanzada en Educación, de 2016.

Campus San Joaquín Universidad Católica 3º Piso Edificio Decanato de Educación Avda. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile

 www.centrojusticiaeducacional.cl

 cje@uc.cl

 [/centrojusticiaeducacional](https://www.facebook.com/centrojusticiaeducacional)

 [@justiciaeduc](https://twitter.com/justiciaeduc)