

**RESUMEN EJECUTIVO
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

E

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA
(PMI)**

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN
JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES
(JUNJI)**

ENERO – AGOSTO 2012

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA
(PMI)
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES
(JUNJI)**

**PANELISTAS:
Víctor Salas Opazo (COORDINADOR)
Carla Barría Cisterna
Ofelia Reveco Vergara**

ENERO – JULIO 2012

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2008 a 2011

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2012: \$1.370 millones

1. Descripción general del programa

El Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia (PMI) forma parte de la oferta educativa¹ de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) para el ámbito nacional, desde el año 2007, año en que le fue traspasado por el Ministerio de Educación. No obstante su creación data del año 1993, época en que era ejecutado por el MINEDUC.

Su Fin es *“Contribuir al cuidado y educación de niños(as) menores de 6 años que no cuentan con atención educativa”*.

Su Propósito es *“Niños y niñas menores de 6 años educados y cuidados a través de agentes comunitarios², mediante un proyecto educativo elaborado por la comunidad local, dando acceso preferente a aquellos en condiciones de vulnerabilidad social³ y a familias del Sistema Intersectorial de Protección Social⁴”*.

El Programa cuenta con un Componente destinado a dar *“Acceso a cuidado y educación para niños y niñas menores de 6 años, vulnerables y/o fuera del sistema, a través de Proyectos de mejoramiento educativo implementados por organizaciones funcionales comunitarias⁵”*.

¹ Esta modalidad forma parte de la oferta actualmente denominada “Educación Parvularia no formal. Cabe señalar que en 1965 surgen las denominadas Modalidades Alternativas (No Formales o No Convencionales), reportándose las primeras en Perú, en la ciudad de Puno, modalidades que se expanden; a través de la creación de los Wawasi y Wawa-uta en comunidades Quechuas y Aymaras, cuya principal característica es realizar las actividades dirigidas a los niños/ as a través de miembros de la comunidad. Estas experiencias además de sustentarse en los principios de la Educación infantil, incorporan principios propios de la promoción social en el ámbito local. En estos casos, el rol del educador no es sólo el docente que realiza actividades pedagógicas con los niños/ as sino es también el líder, el motivador de la comunidad en pos de la infancia. En los 1970, comienzan a desarrollarse experiencias Alternativas de Educación Infantil en Colombia, Guatemala, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Venezuela. Sin embargo, las evaluaciones realizadas por UNESCO sobre la Educación Infantil en América Latina, en el marco de Educación para Todos, muestran que su desarrollo ha sido heterogéneo, algunas de estas experiencias han mantenido sus objetivos educativos iniciales y otras enfatizan más bien en cuidado, generándose situaciones de inequidad al interior de los países. A conclusiones similares han llegado otros estudios realizados por ejemplo por el BID: Calidad de la Educación Infantil Centro Americana (2001), Calidad y acceso de la población indígena y afro descendiente en América Latina (2006)

² Agentes Educativos/Comunitarios: Coordinadoras de grupo PMI (elegidas democráticamente por la comunidad que abarca el proyecto, es remunerada), Agentes Educativos Comunitarios (personas que viven en la localidad donde funciona el grupo PMI, mayores de 18 años, que participan directamente en el aula, entregando voluntariamente educación y cuidado a los niños y niñas).

³ El Ministerio de Desarrollo Social, MDS, define vulnerabilidad social como “el riesgo de estar en situación de pobreza y abarca tanto a los hogares que actualmente están bajo el nivel de pobreza, como aquellos que pueden estarlo en el futuro. Se trata de un concepto destinado a identificar, no sólo a grupos familiares pobres, o que sin serlo pueden ser vulnerables, sino además, a los miembros de la familia que viven las mayores fragilidades, como son los niños y niñas, los adultos mayores, las personas discapacitadas, las madres adolescentes, las mujeres jefas de hogar”. Para determinar la vulnerabilidad social, el MDS aplica un instrumento denominado Ficha de Protección Social, FPS.

⁴ Sistema creado por ley N° 20.379 y compuesto por los Subsistemas Chile Crece Contigo, CHCC y Chile Solidario, CHISOL.

⁵ Los grupos PMI deberán constituirse como Organización Comunitaria Funcional, conforme al DS 58 de 1997 del Ministerio del Interior, que fija la ley N°19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Este requisito es indispensable para la transferencia de recursos y el financiamiento de los proyectos aprobados y ratificados por la DIRNAC de JUNJI

Está destinado a atender niños/as menores de 6 años que están en situación de vulnerabilidad social y que no cuentan con atención educativa por habitar en sectores rurales concentrados⁶ y urbanos, donde no existe oferta de atención a lactantes y/o Educación Parvularia formal o esta oferta es insuficiente.

Estimaciones del Ministerio de Desarrollo Social establecen que la población potencial y objetivo del PMI alcanza el año 2011 a un total de 5.823 niños/as a nivel nacional. Este Programa atiende preferentemente a beneficiarios del Sistema Chile Crece Contigo, SCHCC, proporcionando acceso preferente al 60% de las familias más vulnerables del país, priorizando según lo que a continuación se detalla: a) Prioridad 1: Niños y niñas de Chile Solidario, CHISOL, 5% de las familias con Ficha de Protección Social, FPS, b) Prioridad 2: Familias con puntaje hasta 13.484 en la FPS, pero que presentan vulnerabilidades sociales asociadas a Género (Madre Jefa de Hogar, Madre que trabaja, Madre que estudia, Madre Adolescente menor de 18 años, c) Prioridad 3: Familias con puntaje hasta 13.484 con otras vulnerabilidades sociales (Hogares Uniparentales, Discapacidades, Pueblos Originarios).

Para lograr su propósito el PMI articula cuatro líneas de acción: a) prácticas pedagógicas con criterios y condiciones para el logro educativo, b) participación de las familias, capacitación y formación periódica de los agentes educativos y claves, c) participación de los PMI en redes locales y d) gestión administrativa y financiera bajo adecuados criterios y marcos de procedimientos.

Las Organizaciones Sociales Funcionales interesadas en organizar un Grupo PMI postulan con un proyecto comunitario para recibir financiamiento por un año lectivo, a partir de la firma de un Contrato de Aportes para la Ejecución de Proyectos. Los proyectos que desean continuar deben volver a postular cada año.

Los grupos PMI funcionan durante el año lectivo JUNJI (Marzo a Diciembre), de Lunes a Viernes en jornada completa (8 horas como máximo, es decir de 8:30 a 16:30 hrs) o media jornada (4 horas como máximo, de mañana o de tarde) y, también 4 o tres días a la semana, según sea la necesidad de la comunidad. Están a cargo de personal no profesional. Además de ofrecer a los niños/as educación y cuidado, les ofrece alimentación, otorgada por JUNAEB mediante el programa PAE, que consiste en una colación fría y el almuerzo. La tercera colación, para aquellos grupos PMI que funcionan en jornada completa, es financiada con los recursos propios del Programa.

El trabajo educativo es guiado por una Coordinadora de Grupo⁷, persona a la cual no se le exige título profesional o especialización en Educación Parvularia, es elegida democráticamente por la comunidad que abarca el proyecto y su labor es remunerada⁸. Así mismo participan de la tarea de educar y cuidar: Agentes Educativos, Agentes Claves y Colaboradores; estas son personas de la comunidad que entre sus tareas planifican y realizan experiencias educativas y de cuidado con los niños y niñas, en forma voluntaria, rescatando las fortalezas y características de la localidad.

El Programa recibe financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social, MDS, el cual mediante Convenio, le traspasa a JUNJI recursos para su operación, los que a 2011 constituían el 79% del financiamiento del Programa (M\$1.369.027). Otra parte de los recursos los aporta la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, para el financiamiento de las raciones alimenticias de los párvulos del Programa, cuyo valor representó el 12% del financiamiento de ese año. También la JUNJI aporta recursos, los que el 2011 correspondieron al 9% del financiamiento total del PMI, con los que se financian las remuneraciones del personal que ese organismo destina a la gestión del Programa.

⁶ Se trata de población rural con un nivel de población que está relativamente cercana como para ser atendida en un punto como el que constituiría un grupo PMI.

⁷ No se exige preparación técnica en educación parvularia para que una persona sea coordinadora de grupo PMI.

⁸ Las Coordinadoras de Grupos PMI reciben remuneraciones según las el número de días (3, 4 o 5 días), las jornadas (12, 16, 20 o 40 horas) y el número de niños/as que atienden (menos de 16 o entre 16 y 30 niños). La coordinadora de un grupo que funciona 5 días, 40 horas y atiende entre 16 y 30 niños/as recibe una remuneración de \$250.000 y la que recibe menos tiene una remuneración de \$120.000 (3 días, 12 horas diarias y atiende menos de 16 niños/as).

El presupuesto del programa aumentó en 129% en el periodo 2008 - 2011, alcanzando este último año a \$1.512 millones. Por su parte, el presupuesto para el año 2012 es de \$1.370 millones, el que representa un 0,6% del presupuesto de la JUNJI del mismo año.

2. Resultados de la Evaluación

El Programa identifica correctamente el problema que le da origen, aunque ello es sólo en términos generales, reconociendo que son los niños/as vulnerables socialmente aquellos que acceden en menores niveles a la educación parvularia, pero no logra dimensionar cuántos de ellos son los niños/as que le corresponde atender en términos específicos. En el país existe un problema de insuficiente cobertura de educación parvularia, especialmente para los niños/as más vulnerables de 0 a 6 años. La insuficiente cobertura se mantiene a pesar de los esfuerzos del Estado para hacer crecer la oferta en los últimos años, el cual a través de mayores recursos ha logrado aumentar la matrícula de párvulos de JUNJI a tasas de 5% promedio anual entre 2003 y 2011 y según la Encuesta CASEN 2009, a dicho año, la cobertura de la Educación Parvularia crece desde 15,9% en 1990 a 37,4 % en 2009. Si bien la cobertura prácticamente se ha doblado, al 2009 aún aproximadamente 1.034.704 niños/as no tenían acceso a este nivel⁹.

La opción del PMI de atender a los niños/as de sectores vulnerables es evaluada positivamente por el Panel, en la medida, que es en los sectores más pobres en los cuales la oferta es menor. Al respecto, el Ministerio de Desarrollo Social, MDS, estima que la población vulnerable con Ficha de Protección Social, FTS, que no asiste a Educación Parvularia corresponde, en 2011, a 755.326 niños/as de los cuales el 91% pertenecen a los 1° y 2° quintiles de vulnerabilidad¹⁰. Sumado a lo anterior, el Programa PMI observa que casi tres cuartas partes de los niños/as que atiende (72% en 2011) son de Chile Solidario¹¹. No obstante, el panel detectó que el PMI no dispone de información diagnóstica que dé cuenta de “niños/as menores de 6 años que están en situación de vulnerabilidad social y que no cuentan con atención educativa por habitar en sectores rurales concentrados¹² y urbanos, donde no existe oferta de atención a lactantes y/o Educación Parvularia formal o esta oferta es insuficiente”.

Entregar el acceso a los cuidados y educación en la edad parvularia a menores de 6 años vulnerables, es una responsabilidad social. El acceso a la educación es un bien público¹³ que la sociedad en Chile ha definido como su responsabilidad y para ello ha dispuesto la utilización de recursos estatales a tal fin. A la vez, los sectores más pobres del país tienen dificultades para acceder a este bien, pues no cuentan con los recursos suficientes para pagar la educación particular pagada, única alternativa que tendrían ante la ausencia de jardines estatales (de JUNJI, INTEGRA o Escuelas municipales o particulares subvencionadas financiadas por el MINEDUC). Luego, la intervención del Estado se justifica tanto por la decisión social, como por la necesidad de disponer de personas educadas, potenciadas desde su edad parvularia, para desarrollar su propio futuro y el del país. Ambas dimensiones constituyen argumentos suficientes para que el Estado provea el acceso a la educación parvularia a los menores de 6 años vulnerables.

⁹ Presentación de resultados Encuesta CASEN. Módulo Educación. www.mideplan.cl. 2 de abril 2011. Educación Pág.9.

¹⁰ Esa población estimada por el MDS incluye a todos los niños que demandan sala cuna o jardín infantil y aquellos que, por diversas razones, no lo hacen. Entre estas razones se destacan las siguientes: no es necesario, porque los cuidan en la casa, no veo utilidad en que asista a esta edad, desconfío del cuidado que recibiría, se enfermaría mucho y otras. El informe “Primera Infancia, Casen 2009” del MDS estimaba que para los niños menores de 2 años estos factores constituían el 91,2% en el 1er quintil de pobreza y 91,9% en el 2° quintil. Situación que cambia levemente para los niños/as de 2-3 años, en los cuales la intención de no llevarlos al jardín por los factores indicados alcanza a 89,5% en el 1er quintil y 84,1% en el 2°.

¹¹ Para el año 2011 eran 1987 los niños/as que estaban en los quintiles I y II de vulnerabilidad social, 2045 los que tenían Ficha de Protección Social y una matrícula total que alcanzó a 2742 niños/as.

¹² Se trata de población rural con un nivel de población que está relativamente cercana como para ser atendida en un punto como el que constituiría un grupo PMI.

¹³ Según Elinor Ostrom, un bien público es: “Un bien que está disponible a todos y del cual el uso por una persona no substraer del uso por otros”. Pero, a la vez, la educación también tiene carácter de bien privado, sobre el que existe rivalidad en el consumo y que es en parte, posible establecer propiedad sobre ella (aumento del capital humano).

Los resultados del Estudio Complementario¹⁴ realizado en el marco de la presente evaluación revelan que los aprendizajes generales de logro de los niños/as de los Grupos PMI de la muestra alcanzan a 23,1%, muy por debajo del 80,2% logrado por los niños/as de otro programa alternativo de JUNJI, Jardín Familiar, a los que se les aplicó el mismo instrumento el año 2010; situación que se repite en las regiones Metropolitana y de Valparaíso y en corte por grupo étnico. Estos resultados dan una idea de la dificultad para conseguir logros de aprendizaje de párvulos atendidos con un Programa que no tiene personal especializado. Surge así la necesidad de revisión sobre quienes debieran dirigir/coordinar los grupos PMI. No obstante, para validar estos resultados se hace necesario aplicar un instrumento de evaluación a una muestra estadísticamente representativa de niños/as atendidos por el PMI.

El Panel estima que la eficacia del Programa es relativa pues, aunque ha aumentado el número de grupos PMI¹⁵ (138 en 2008 y 158 en 2011) y en 2011 abarca más regiones del país (13 de las 15), el número total de beneficiarios se ha mantenido relativamente estable (2.763 en 2008 y 2.582 en 2011). También porque, aproximadamente, la cuarta parte de sus matriculados iniciales (mayo) ya no está en diciembre (26,6% en 2010 y 22,6% en 2011), sin que se sepa hacia donde derivan, si van a un jardín clásico u otra modalidad del sistema educacional (lo que sería óptimo) o simplemente no continúan recibiendo educación parvularia.

Los niveles de asistencia de los párvulos que atiende el PMI (68%, promedio mensual entre 2010 y 2011) están por debajo (más de siete puntos porcentuales) de la tasa promedio de asistencia de los niveles convencionales de los programas presenciales de la JUNJI que en 2011 fue de 75,2%, pero son levemente más altas que los Jardines Familiares, que tienen una tasa de asistencia, el 2011, de 66,2%.

Se observa una cobertura del Programa del 42,6%, en 2011, respecto de la población objetivo¹⁶ estimada para ese año en 6.435 (niños/a menores de seis años pertenecientes a los quintiles I y II de vulnerabilidad). Esta cobertura es levemente inferior a la cobertura presentada por todo el sistema de educación parvularia, que está en crecimiento y que al 2009 (CASEN) había alcanzado a 45%¹⁷. A la vez, el PMI apunta positivamente al logro de su propósito al focalizarse en los dos primeros quintiles de vulnerabilidad, 98,1% de sus beneficiarios de 2010 pertenecen a estos rangos y 97,2% en 2011. El PMI está bien focalizado.

El PMI presenta una deficiente ejecución presupuestaria, 62% en 2010 y de 86% en 2011. La subejecución del año 2010 se explica porque desde MDS (exMIDEPLAN) se amplió el Convenio de traspaso de fondos al PMI, aumentando fuertemente los aportes en el 2º semestre de ese año, sin

¹⁴ El estudio denominado "Evaluación, por medio de una muestra intencionada y estadísticamente no representativa, del aprendizaje de las niñas y niños que asisten al año 2012 al Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia (PMI) de JUNJI", desarrollado en el contexto de la presente evaluación del PMI, cuyo objetivo fue obtener, información sobre los aprendizajes de los párvulos atendidos por el PMI, mediante la aplicación del Instrumento de Evaluación Pedagógica, IEP, que JUNJI utilizaba hasta el año 2010 para medir los aprendizajes de los párvulos que atiende. El estudio comparó los resultados obtenidos con aquellos resultados de la aplicación del mismo instrumento el año 2010 a niños/as del Programa Jardín Familiar de JUNJI, considerado el programa alternativo más comparable con el Programa PMI. La muestra fue de 8 Grupos PMI con 74 niños/as.

¹⁵ El número promedio de niños por grupo PMI al 2011 es de 16 párvulos, con grandes diferencias entre regiones: Arica y Parinacota tiene un promedio por grupo de 10 niños/as, mientras que O'Higgins y Aysén tienen 19 párvulos promedio por grupo.

¹⁶ La población potencial y objetivo del PMI se estima por el MDS en 6.435 niños/as (al 2011). Magnitudes calculadas por la Unidad de Control de Gestión Base de Datos PUENTE del MDS, que utilizando la base de la Ficha de Protección Social determina la población objetivo del Programa PMI reconociendo que como mínimo "son población objetivo (de manera preferente) Familias Chile Solidario con niños menores a 6 años, con las siguientes condiciones mínimas a cumplir, es decir, es un objetivo a cumplir, no es un hecho: Condición mínima ED1, que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación; Condición mínima ED2, que en presencia de madre trabajadora y ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil de párvulos. Ambas condiciones sumaban, a marzo de 2012, un total de 5.232 familias con ingreso al sistema en el año 2007, que se encuentran con esa condición Mínima A Trabajar y que a 2011 tenían, en promedio, 1.23 hijos en esta edad.

¹⁷ Cobertura considerando los 848.577 que desde la Casen 2009 se puede estimar no tienen educación parvularia comparado con la matrícula total de párvulos para el año 2009 (644.347), en la cual están incluidos los párvulos atendidos por MINEDUC, JUNJI, INTEGRAL y otros y no incorpora, porque no existe registro, la matrícula de los jardines infantiles privados.

consideración de la capacidad de ejecución de este Programa, lo que también terminó afectando la ejecución del 2011. Solo el año 2009 presenta un mejor nivel de ejecución, 94%.

El Programa tiene un bajo costo de producción lo que es posible porque financia a una coordinadora para cada grupo PMI que no es profesional del área parvularia y, recurre a la colaboración gratuita de la comunidad, así como a un local aportado también gratuitamente por la comunidad. El gasto por grupo PMI tiene un valor promedio anual de M\$7.670 en 2011, aunque muestra una alta variabilidad según la localización de estos grupos, pues fluctúa entre M\$1.144 en Atacama hasta los M\$14.801 en la región de Los Ríos. Diferencias que se justifican por diversos factores, como la cantidad de niños/as por grupo PMI, la ubicación y costo del transporte de niños/as, los días de funcionamiento, tipos de jornadas (media/completa), entre otros. Estas diferencias representan dificultades difíciles de controlar en la operación del Programa.

El gasto total anual del PMI por beneficiario alcanzaba, en 2011, a M\$552, mientras que el gasto total de JUNJI por beneficiario (considerando a todos los matriculados en sus distintos programas) al mismo año es más del doble (M\$1.202). Cabe precisar que los gastos PMI no contemplan los costos de la infraestructura, pero si los costos de equipamiento necesarios para entregar la atención a los párvulos.

A la vez, se observa un alto gasto administrativo del Programa, que alcanza a 19% promedio anual en los tres años para los que dispuso de información y se hicieron estimaciones (2009 a 2011), bastante lejos de otros programas relativamente similares (Programa de Convenios con Municipalidades y Otras Instituciones (Educación Pre-Escolar) que son de 5,56% (2006).

Desempeño Global

En opinión del Panel, el PMI se focaliza en una población objetivo que desde la perspectiva de sus propósitos y tipo de población objetivo, podría ser atendido en alguna proporción a través de otras modalidades de atención, ampliando para ello la matrícula de sus establecimientos si fuera necesario. Al respecto, todos los Programas de JUNJI e INTEGRA focalizan en población vulnerable (primeros quintiles de pobreza), entre los cuales se encontrarían los niños/as atendidos por el PMI. Por otra parte, existen Programas específicos para la misma población que atiende el PMI a saber: a) sectores rurales: el Jardín Infantil Familiar de JUNJI, b) sectores con alta dispersión: Programa Comunicacional y Conozca a su Hijo (CASH) de JUNJI y Jardín Infantil sobre Ruedas de INTEGRA, c) comunidades indígenas: Jardín Infantil Intercultural de JUNJI; Jardín Intercultural y Veranadas Pehuenches de INTEGRA. En términos empíricos, no se ha logrado reunir la información que permita demostrar que parte de la población matriculada en PMI pudiera ser atendida por las otras modalidades de JUNJI, pero tampoco se ha demostrado lo contrario, en particular, respecto de los niños/as que habitan en zonas urbanas de alta vulnerabilidad, quienes probablemente sean parte de la lista de espera de los jardines de JUNJI, que alcanzaba a 19.468 niños/as en mayo de 2011. Esta situación de indeterminación se corresponde con la ausencia de bases de información del Programa y/o JUNJI que le permitan dimensionar con precisión la carencia de oferta en los sectores de su población objetivo (niños/as menores de seis vulnerables socialmente ubicados en áreas urbanas de alta vulnerabilidad y en áreas rurales concentradas).

Existe un conjunto de aspectos, que según muestra las investigaciones en el área¹⁸, dan cuenta de una oferta educativa de calidad, de los cuales el PMI no estaría cumpliendo tres:

a) El personal del PMI no es especializado en educación parvularia. Para coordinar cada PMI basta la elección de la comunidad y este coordinador debe ser apoyado por un conjunto de agentes de la comunidad,

¹⁸ Reveco, Ofelia. 2010. La cualidad como base para el bienestar de los niños y niñas. Revista Patio Infantil. Enero 2011. N° 26 Brasil

a los cuales tampoco se les exige dicha especialización. El Panel constata que para paliar esta situación el Programa incluye capacitaciones periódicas de algunos días al año, sin embargo ello no es suficiente si se le compara con los 2 años de formación especializada que tiene una Técnico de Nivel Superior o con los 5 años de una Educadora de Párvulos. Cabe señalar que hasta el año 2010, estas capacitaciones estaban normadas: 2 Jornadas Regionales dirigidas a los equipos PMI, 4 Encuentros locales dirigidos a los mismos beneficiarios, aunque rescatando los temas propios de las zonas y 2 visitas de asesoría-capacitación a cada PMI en el año, además que existía una encargada por cada 6 PMI para realizar labores de asesoría profesional (realizado por un organismo externo a JUNJI), la cual era profesional, de prioridad Educadora de Párvulos, lo que aseguraba ciertos mínimos de calidad en la oferta. Actualmente, se realizan 3 Jornadas (inicio, a la mitad del año y al finalizar) y acompañamiento realizado por Supervisores de JUNJI.

b) A la vez, este criterio de personal no profesional afecta otros de los aspectos o factores que la investigación señala como cruciales para ofrecer una educación de calidad: i) currículo culturalmente pertinente, ii) material educativo adecuado, iii) una metodología lúdica y activa, entre otros. Lo anterior, debido a que este tipo de aspectos para ser desarrollados adecuadamente requiere de especialistas que se manejen teórica y prácticamente en ellos¹⁹.

c) El tipo de participación de las familias en este Programa no cumpliría a plenitud lo que la UNESCO²⁰ aconseja. El criterio que debe darse para considerarla realmente participación exige que ésta tenga poder para incidir en la educación de sus hijos/as, aportando al currículo, capacitándose en los temas que ella requiere, entre otros, lo cual no ocurre en el PMI, en la medida que la participación de las familias es trabajada desde la perspectiva de su apoyo directo en la educación de los niños/as como voluntaria en sala. La forma de participación de las familias en los grupos PMI tiene dos debilidades: i) porque se responsabiliza a sectores económica, social y culturalmente más vulnerables de obligaciones sin las cuales el programa no podría funcionar (local), aspecto que en otros Programas financiados por el Estado o por privados, está resuelto a través de presupuestos propios y ii) porque la mayor parte del personal que trabaja en el programa es voluntario, por ende, por una parte no existe una responsabilidad contractual respecto de las responsabilidades que se asumen y por otra porque se carga a familias pobres con la realización de un trabajo, que en otros casos (Jardín Infantil Clásico por ejemplo) es remunerado. A pesar de estas debilidades se reconoce la fortaleza del Programa en cuanto a tratar de incluir a familiares y miembros de la comunidad en un rol educativo con los niños/as, sin embargo para que ello sea un aporte exige la existencia de un currículo de formación de los familiares para que estos aporten educativamente a sus hijos/as en el hogar, más aún ello se ve debilitado al no contar los grupos PMI con coordinadoras especializadas en educación parvularia, quienes servirían de modelo respecto de cómo educar niños/as pequeños.

Cabe señalar que estas mismas investigaciones muestran que la no consideración de estos factores no sólo no aporta a los aprendizajes sino también, en el caso de los niños/as más pequeños, pueden involucionar²¹. Posiblemente, ello es lo que explica en parte los resultados del Estudio Complementario en términos de los escasos aprendizajes logrados por los niños/as evaluados, no obstante esto debería ser analizado en el marco de una evaluación de impacto a una muestra representativa de niños/as que asisten a Grupos PMI.

La carencia de un sistema de evaluación de la educación, cuidado y atención que reciben los niños/as que atiende se considera una debilidad y constituye una amenaza para el Programa PMI porque, la evaluación es el mecanismo que permite conocer las fortalezas y debilidades que emanan de un proceso pedagógico, y con ello la posibilidad de intervenir pedagógicamente estas últimas.

El Programa PMI presenta los siguiente problemas respecto de su gestión: (1) no cuenta con un sistema de indicadores para la gestión, (2) los mecanismos de capacitación, seguimiento y sistematización

¹⁹ Reveco, Ofelia. 2012. Educación Infantil: Un Sistema De Calidad En Paralelo; Educación Formal Y No Formal en: Antología de Experiencias de Educación Inicial Iberoamericana. OEI en imprenta)

²⁰ Blanco Rosa. Umayara Mamy, Reveco Ofelia Consultora. 2004. Participación de las familias en la Educación Infantil Latinoamericana. OREALC/UNESCO

²¹ Ver estudio longitudinal del High Scope, libro de Robert Myers: Los doce que sobreviven.1993.

presentan carencias en el diseño y su gestión, (3) no cuenta con información que permita medir las variables y construir los indicadores para realizar una adecuada gestión. Luego, el panel evalúa negativamente la generación de información del Programa, dicha carencia ha implicado que no ha habido información necesaria y suficiente para la gestión, para la actualización periódica de la información, para el análisis periódico, para cuantificar los indicadores de la matriz marco lógico, lo que ha afectado la calidad y eficiencia del Programa.

Luego, la continuidad del Programa dependerá de la corrección de dos aspectos centrales: Su enfoque sobre la forma de generar los servicios de cuidados y educación que entrega, para lo cual debiera incorporarse personal especializado que permita aumentar fuertemente los logros de aprendizaje observados en estudio complementario. Además, debiera corregir las debilidades de gestión detectadas en la presente evaluación.

Se observa una situación que puede devenir en una inconsistencia entre la normativa legal y el diseño del Programa. La normativa en Chile indica que sólo existen dos grandes tipos de modalidades, el Jardín Infantil señalado en la ley 17.301 y el comunitario, fruto de una posterior modificación a dicha ley. Y, tal como ha sido indicado por JUNJI, el PMI, obedecería a otra normativa, situación que debería ser suficientemente aclarada desde la perspectiva legal.

3. Principales Recomendaciones

1. Elaborar un estudio que permita tener evidencias de que efectivamente los PMI se encuentran localizados en sectores donde no existe otra opción educativa de Educación Parvularia. En el marco del citado estudio al mismo tiempo se deberá cuantificar la población objetivo del programa, entregando información de la distribución de los niños/as vulnerables de sectores urbanos y rurales concentrados que atiende el PMI.

2. Definir si efectivamente este Programa se trata de una modalidad más de Educación Parvularia o es un programa que aporta sensibilizando, es decir, que entrega una primera experiencia educativa a los niños/as y sus familias para que éstas conozcan de sus beneficios. En ambos casos, deben solucionarse los problemas de calidad detectados durante esta evaluación, a saber: a) contar con personal especializado, b) trabajar con un currículo culturalmente pertinente a cada localidad aunque basado en las Bases Curriculares de la Educación Parvularia y considerando las normas de infraestructura mobiliario y material didáctico normados para Programas de educación Parvularia, c) trabajar realmente desde el concepto de participación de las familias, es decir, capacitadas permanentemente para ejercer un rol educador especializado con sus hijos/as y aportar su cultura al currículo .

3. De continuar el PMI debiera solucionar las siguientes debilidades que las investigaciones muestran que son factores que aseguran la calidad de una oferta educativa para este nivel:

(a) Incorporar personal especializado en educación Parvularia en los PMI. Ello más allá de las capacitaciones periódicas que especializan a los actores comunitarios en las particularidades del Programa, dado que en opinión del panel no reemplazan el ser profesional.

(b) Asegurar que el currículo se culturalmente pertinente a cada comunidad, en la medida que los niños/as aprenden a partir de su propia cultura, y a partir de ella se pueden integrar nuevos contenidos. Al respecto, el análisis de la pauta que JUNJI entrega para diseñar las propuestas de cada PMI, no considera este aspecto como criterio exigible.

(c) Contar con el material educativo adecuado, en la medida que la Educación Parvularia trabaja con metodologías activas, los materiales constituyen una forma de relacionarse lúdicamente con los contenidos a aprender y, en una cantidad suficiente al número de niños/as que atiende, sobre lo cual cabe señalar que el análisis de la pauta que JUNJI entrega para diseñar las propuestas de cada PMI, no contiene criterios explícitos sobre ello;

(d) El criterio de participación de todas las familias²² requiere que ésta tenga poder para incidir en la educación de sus hijos/as, aportando al currículo, capacitándose en diversos temas, aspectos que el PMI debe asumir. Ello porque en lo general el programa enfatiza en el rol de la familia apoyando en sala y ésta aportando recursos para la creación y gestión del Programa, lo que en el Estudio realizado por UNESCO referido a participación de las familias en América Latina es denominado a) aporte en recursos humanos y b) aporte en bienes materiales, lo cual no correspondería a una real participación, sino a un modo que en América Latina se ha usado para abaratar costos y, no necesariamente como una forma de incluirlas con poder para incidir en la educación de sus hijos/as. Ello más allá de la fortaleza que representa la presencia de algunos familiares y miembros de la comunidad que tendrían también un rol educativo con los niños/as en este Programa.

4. Mejorar la implementación y control de los mecanismos de capacitación del Programa, sobre los cuales se detectó que no existe información pormenorizada respecto de: cantidad de acciones realizadas, temas tratados, asistencia, monitoreo y evaluación de ellas. Para ello es necesario primero revisar los mecanismos que han operado a lo largo de la historia del Programa y contrastarlos con los actuales, de manera de develar las fortalezas y debilidades en términos de capacitación, implementación y seguimiento.

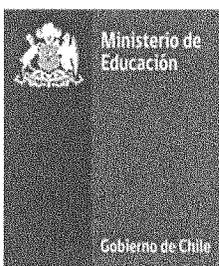
5. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de resultados del programa, que cuente con las bases de datos necesarias para la cuantificación de los indicadores de desempeño del programa que se construyeron en la presente evaluación.

6. Implementar como práctica periódica la medición del aprendizaje, desarrollo y cuidado que se les brinda a los niños y niñas beneficiarios del PMI. Esta medición requiere ser en modalidad pre y postest.

²²Blanco Rosa. Umayara Mamy, Reveco Ofelia. 2004. Participación de las familias en la Educación Infantil Latinoamericana. OREALC/UNESCO.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2012



000951

ORD.: 04/ _____ /

ANT.: C-101/12 del 21 de agosto
2012, DIPRES.

MAT.: Respuesta institucional
Evaluación Programa de
Mejoramiento de Atención
a la Infancia (PMI) de
JUNJI.

SANTIAGO, 29 AGO 2012

DE: SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN

**A: SRA. ROSANNA COSTA COSTA
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA**

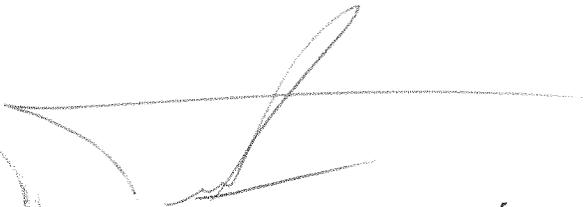
Junto con saludarla y, en el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales 2012, me es grato manifestar que esta autoridad valora el trabajo realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, por el panel de expertos y por los profesionales de JUNJI y del Ministerio de Educación que actuaron como contraparte técnica en la evaluación del Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia (PMI) de JUNJI.

Este Ministerio reconoce la importancia de realizar evaluaciones a las políticas educativas que se impulsan, con el fin de mejorar su funcionamiento y efectividad. En este sentido, los resultados de esta evaluación constituyen una oportunidad para perfeccionar aspectos significativos del programa.

Se adjunta respuesta institucional de JUNJI al Informe Final de la Evaluación del Programa Mejoramiento de Atención a la Infancia.

Saluda atentamente a usted,




**FERNANDO ROJAS OCHAGAVÍA
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN**

Distribución:

- Destinataria
- Vicepresidenta de JUNJI
- Jefa División Control de Gestión, DIPRES
- Depto. de Estudio y Desarrollo, DIPLAP

ORDINARIO N°015/ 2871

ANT.: Informe final al Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia, PMI.

MAT.: ENVIA RESPUESTA A INFORME FINAL DE EVALUACION A PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE ATENCION A LA INFANCIA, PMI.

SANTIAGO, 27 AGO 2012

DE: VICEPRESIDENTA EJECUTIVA
JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES
MARÍA FRANCISCA CORREA ESCOBAR

A : COORDINADOR DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
FRANCO FERNÁNDEZ FLEMING

Junto con saludarle y en el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales 2012, remito a usted respuesta Institucional al Informe Final de Evaluación del Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia, PMI.

En términos generales, JUNJI valora el trabajo realizado por la Dirección de Presupuestos, por el panel de expertos y por los profesionales JUNJI que actuaron como contraparte en el proceso evaluativo. Los resultados de dicho proceso, contribuyen a proporcionar información relevante para mejorar la gestión del Programa e incorporar todas las modificaciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos.

Al respecto, se adjunta documento elaborado por el Departamento Técnico y el Subdepartamento de Cobertura e Infraestructura de JUNJI, el cual contiene comentarios y observaciones mas detalladas al Informe Final de la evaluación del PMI.

Finalmente, JUNJI manifiesta su disposición para definir de manera conjunta con DIPRES, los mecanismos más adecuados para considerar las recomendaciones derivadas de la evaluación, e implementar las mejoras necesarias para subsanar las mismas.

Sin otro particular, se despide atentamente a usted,



JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES
VICEPRESIDENTA EJECUTIVA
MARÍA FRANCISCA CORREA ESCOBAR
VICEPRESIDENTA EJECUTIVA
JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES

MFCE/MXGA/MCR/LFFJ/POT/PCM/DMJ/dmj
24.08.2012

Distribución:

- Coordinador de Evaluación de Programas, Franco Fernandez F. Ministerio de Educación
- Gabinete Subsecretario de Educación
- Jefa Departamento Evaluación DIPRES
- Vicepresidenta Ejecutiva JUNJI
- Gabinete Vicepresidencia Ejecutiva JUNJI
- Directora Departamento Técnico JUNJI
- Subdepartamento de Cobertura e Infraestructura JUNJI
- Encargada Nacional PMI, Srta. Denisse Montenegro Jiménez
- Oficina de Partes

2630

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE

AGOSTO 2012



El primer paso, el más importante.



RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN APLICADA AL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA, PMI

INTRODUCCIÓN

Luego de un intenso trabajo conjunto entre la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Panel de Expertos designado y la Junta Nacional de Jardines Infantiles, el cual se extendió por más de 8 meses, hemos recibido el Informe Final de Evaluación del Programa.

Consideramos que el trabajo realizado, la información levantada y las conclusiones y recomendaciones obtenidas, servirán de gran apoyo para la mejora en la implementación del Programa.

Por último de señalar, que nuestra Institución destaca con satisfacción la opinión del Panel de expertos, referente a que el Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia tiene un adecuado nivel de eficacia y se justifica en cuanto a su continuidad y la población que atiende, reconociendo que se atiende a la población de niños y niñas menores de 6 años más vulnerables de este país, los cuales no tienen disponibilidad de asistir a otra modalidad de atención tradicional.

**APRECIACIÓN INSTITUCIONAL RESPECTO A LAS PRINCIPALES
RECOMENDACIONES EMANADAS POR EL PANEL**

- 1. Elaborar un estudio que permita tener evidencias de que efectivamente los PMI se encuentran localizados en sectores donde no existe otra opción educativa de Educación Parvularia.**

Durante los próximos meses se pretende incluir la localización de cada uno de los grupos PMI al sistema de georeferenciación utilizada por JUNJI, de manera tal de facilitar el trabajo de focalización e implementación de nuevos grupos, así como también permitir la decisión de reubicación de los niños y niñas PMI en la oferta tradicional parvularia, en la medida que sus familias así lo deseen.

- 2. Definir si efectivamente este Programa se trata de una modalidad más de Educación Parvularia o es un programa que aporta sensibilizando, es decir, que entrega una primera experiencia educativa a los niños/as y sus familias para que éstas conozcan de sus beneficios.**

JUNJI reconoce que esta modalidad de educación necesita mejorar los estándares de calidad que hoy en día entrega a los niños y niñas que atiende, más allá de los beneficios alimentarios y de cuidado que reciben por las coordinadoras PMI.

Es por ello que, dependiendo de la realidad regional respecto de la cantidad de grupos, territorios, dispersión geográfica, etc., JUNJI ha solicitado recursos para la contratación de Educadoras de Párvulos de apoyo para los Equipos Técnicos Territoriales JUNJI, la cual poseerá las competencias curriculares, didácticas, evaluativas que le permitan liderar la acción pedagógica con niños y niñas y con los diversos agentes comunitarios, guiándolos en la intencionalidad del quehacer educativo.

Por lo tanto, mejorar la calidad en ésta y todas las ofertas educativas que entrega JUNJI implica:

- (a) Incorporar personal especializado en Educación Parvularia, que apoye, acompañe y asesore integralmente a los agentes educativos comunitarios que hoy en día realizan el trabajo en sala con los niños y niñas que asisten al PMI.**
- (b) Asegurar que el currículo sea culturalmente pertinente a cada comunidad, trabajando en conjunto con la comunidad y las familias que la componen.**
- (c) Contar con el material educativo adecuado que se requiere para un trabajo educativo.**

La contratación de un profesional Educador de Párvulos que asesore permanentemente a los grupos PMI y se relacione con las redes de apoyo disponibles, desarrollando diagnósticos comunitarios, apoyando la elaboración del proyecto educativo, capacitando y evaluando

competencias de los agentes educativos. A la vez elaborará criterios de evaluación específico para este tipo programas, permitiendo conocer las fortalezas y debilidades que emanan de cada proceso pedagógico, y con ellos posibilitando la intervención pedagógica de los mismos.

3. Mejorar la implementación y control de los mecanismos de capacitación a los Agentes Educativos PMI.

A fines del presente año, se realizará un análisis tanto de las temáticas desarrolladas en las Jornadas de Capacitación, así como también del nivel de participación, asistencia, satisfacción y pertinencia de las mismas a opinión de los participantes y de los equipos regionales que los desarrollan. Lo anterior, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades en términos de capacitación, implementación y seguimiento de los grupos PMI, para de esta manera elevar la calidad de las instancias de capacitaciones regionales.

4. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de resultados del programa, que cuente con las bases de datos necesarias para la cuantificación de los indicadores de desempeño del programa que se construyeron en la presente evaluación.

Se contempla la creación de instrumentos para la recopilación de información que permita elaborar bases de datos relevantes que apoyen la toma de decisión al momento de evaluar la gestión el programa y la calidad de la oferta, incorporando las observaciones del panel tanto en el ámbito educativo como en lo que refiere a los mecanismos de coordinación entre el nivel central y el regional.

Además, nos permitirá monitorear constantemente la gestión administrativa, desde la perspectiva de la ejecución financiera del programa, permitiendo así el mejor uso del recurso y cuantificando con mayor certeza el gasto administrativo, que para efectos de este estudio se elaboró en base a supuestos que pudiesen en la eventualidad, haber distorsionado la información.

5. Implementar como práctica periódica la medición del aprendizaje, desarrollo y cuidado que se les brinda a los niños y niñas beneficiarios del PMI.

Para concluir, y en conjunto con la implementación de los puntos señalados anteriormente, debemos mencionar que se llevarán a cabo otras medidas que apuntan a la mejora de la calidad del programa, dentro de las cuales podemos mencionar que: se unificarán los formatos de los Proyectos Educativos, la planificación de actividades a desarrollar en aula, las Jornadas de Atención, Informes de trabajos mensuales y semestrales de las coordinadoras de grupo, el material educativo mínimo requerido para el trabajo en aula con prescolares, la fiscalización semestral de grupos, entre otras medidas.

Por otro lado, y posterior a la integración de la Educadora de Párvulos al trabajo de asesoramiento de los grupos PMI, se establecerán los criterios de evaluación al trabajo realizado en la unidad educativa.

Cabe señalar, que dentro de la proyección de trabajo 2013, el Programa de Mejoramiento de Atención con el apoyo del Departamento Técnico pretende desarrollar las Bases Técnicas que permitan a un agente externo llevar a cabo un Estudio de Impacto que evalúe aprendizaje y desarrollo a una muestra estadísticamente representativa de niños y niñas que asisten al grupo PMI, dando cuenta real y precisa de el nivel de eficacia del programa.

Con todo lo anterior, JUNJI espera poder adecuar instrumentos para la medición y evaluación sistemática y permanente del aprendizaje y el desarrollo que presenten los niños y niñas pertenecientes a esta modalidad de educación alternativa.



MARÍA DE LA LUZ CANO REBECO
DIRECTORA DEPARTAMENTO TÉCNICO PEDAGÓGICO
JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES

MCR/LFFJ/POT/PCM/DMJ/dmj

