



INGENIERIA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE



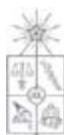
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
INGENIERÍA INDUSTRIAL | UNIVERSIDAD DE CHILE

Nº7
AGOSTO 2012

SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Por una Mejor Educación Inicial en Chile:
Rol, relevancia y desafíos de la Junta Nacional de
Jardines Infantiles [JUNJI]

Carlos Castro
Jimena Cosso
José Manuel Valiente



fcfm

FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE



SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Por una Mejor Educación Inicial en Chile: Rol, relevancia y desafíos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles [JUNJI]

Carlos Castro¹
Jimena Cosso²
José Manuel Valiente³

» Serie realizada a partir de la Memoria "Análisis Organizacional de la Junta Nacional de Jardines Infantiles" para optar al Título Profesional de Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile de uno de los autores. Para mayor información es posible acceder a este documento en el portal de tesis electrónicas de la misma Universidad. La dirección electrónica aparece en las referencias bibliográficas.

Este trabajo fue soportado parcialmente por el Proyecto "Implementación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", SOC - 08, correspondiente al Segundo Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación en Políticas Públicas, CONICYT.

Esta publicación es editada por el **Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile**. Dirección: Domeyko 2361, 2° piso, Santiago de Chile. Editor técnico responsable: Javier Fuenzalida Aguirre. Correo-e: jafuenza@dii.uchile.cl. Las ideas planteadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión del CSP.

1 Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas (c) de la Universidad de Chile. Investigador Asistente asociado al Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
Correo-e: carlcast@ing.uchile.cl.

2 Socióloga de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Coordinadora del Área de Política Educativa de la Fundación Educación 2020. Ha trabajado como Asistente de Investigación del libro Desigualdad, violencia y escuela: dimensiones de la socialización y la subjetivación (UBA) y del proyecto de investigación El fortalecimiento de la sociedad civil en Chile: la influencia del movimiento estudiantil chileno en el diseño de una nueva política educativa. Su última publicación es Masificación y exclusión en el sistema educativo: Chile y Argentina en perspectiva comparada (UNESCO, 2011).
Correo-e: jcosso@educacion2020.cl.

3 Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Analista de Procesos de la Dirección de Gestión Institucional, Universidad de Chile.
Correo-e: jvalient@u.uchile.cl

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento desarrolla un diagnóstico general de la Junta Nacional de Jardines Infantiles [JUNJI] considerando la importancia de su rol para la educación inicial en Chile como, asimismo, la relevancia de esta última para el país. Se trata de un diagnóstico que aborda las dificultades y desafíos que esta organización debe afrontar en el ejercicio de sus tres funciones críticas: la provisión de servicios educativos, la fiscalización a establecimientos de educación inicial (incluyendo a los propios) y el diseño de la normativa respectiva.

El trabajo comienza con una breve descripción histórica sobre el surgimiento de la educación inicial para luego identificar sus múltiples -y demostrados- beneficios, realizar un macro-análisis de contexto sobre el rendimiento-país en la materia, precisar los principales hallazgos derivados del diagnóstico institucional de la JUNJI, para finalmente, considerando e integrando todos los antecedentes anteriores, establecer una serie de propuestas de mejora para el corto y el mediano plazo.

Observando el desempeño nacional en materia de educación inicial, aún hay desafíos pendientes en cuanto a cobertura: la comparación con países de la OECD deja a Chile en una posición de desventaja evidente. Respecto de la importancia que brinda la sociedad chilena a este tipo de formación, es posible afirmar que no existe aún suficiente conciencia de la relevancia de la educación inicial, lo cual se evidencia en las razones que se entregan para no matricular a menores en salas cuna y jardines infantiles, como también en las altas tasas de deserción anual en este tipo de establecimientos.

En materia institucional, entre los hallazgos más relevantes, destaca el insuficiente número de visitas para fiscalización efectuadas por la JUNJI -lo que se suma a una restricción legal que le impide fiscalizar a establecimientos que no estén bajo su empadronamiento-, la ausencia de una metodología pertinente para medir los aprendizajes de los menores, determinantes de subvenciones por asistencia

(lo que sería inadecuado, pues a temprana edad existen imponderables que determinan esta variable que no operan en otros rangos etáreos, como son los problemas de salud); y un limitado uso de TIC's en la organización en sus procesos operacionales y educativos.

El documento concluye con la entrega de un conjunto de recomendaciones para los tomadores de decisión en materia de educación inicial. La más importante de éstas: una redefinición de la propuesta de valor de la JUNJI, separando con precisión su rol de fiscalización con el de provisión de servicios educativos, para así terminar con potenciales conflictos de interés y dar mayor objetividad al proceso de supervisión. Otras sugerencias que se destacan corresponden al desarrollo de un estudio en la asignación de subvenciones mediante la asistencia para analizar los reales efectos de los incentivos subyacentes a esta iniciativa, diseñar una metodología adecuada para medir el aprendizaje de los menores y generar instancias de difusión efectiva para el posicionamiento de la educación inicial, enfatizando su criticidad en la vida de un niño o niña.

INTRODUCCIÓN

La educación inicial es la denominación que recibe el ciclo educativo previo a la educación primaria obligatoria, la cual está presente en la totalidad de los países del mundo y se considera elemental, garantizándose su gratuidad y obligatoriedad. Sin embargo, no pasa lo mismo con la educación parvularia, última etapa educativa en ser incluida en los planes formales de educación y sólo en algunos países, manteniéndose en la mayoría de ellos en condición de voluntaria como en el caso de Chile.

El origen de la educación inicial en Occidente surge en Europa a comienzos del siglo XIX y se le denominó globalmente con el término alemán conocido como *kindergarten*⁴. Si bien en un comienzo su propósito no se relacionó con aspectos educativos, sino más bien con fines de guardería y cuidado, dichos objetivos iniciales han evolucionado y se han complejizado hasta convertirse en esencial según expertos.

Aun cuando existe múltiple evidencia sobre los beneficios sociales derivados de la educación inicial, en nuestro país la calidad de la misma no es un tema preponderante en la agenda pública.

En Chile, bajo la influencia europea y norteamericana, comienza a instalarse desde fines de los años '60 el concepto de educación inicial, concretándose en los inicios de 1970 la creación del primer organismo público encargado de proveer el servicio y fijar las políticas y programas que lo rigen: la Junta Nacional de Jardines Infantiles [JUNJI].

Desde la creación del sistema de educación inicial, el diseño, implementación y ejecución de políticas preescolares en Chile, así como el análisis de su desempeño y las posibles mejoras al respecto no han sido -ni son actualmente- temas abordados con la debida importancia. Llama la atención que aun cuando existe múltiple evidencia sobre los beneficios sociales derivados de la educación inicial, en nuestro país

la calidad de la misma no es un tema preponderante en la agenda pública. A partir de los beneficios mencionados y el rol clave de la JUNJI como agente público en la provisión, fiscalización, y diseño de políticas y programas en materia de educación preescolar, es que este documento pretende establecer un diagnóstico de su quehacer, mientras propone recomendaciones para contribuir a un mejor desempeño en las brechas identificadas.

⁴ Jardín del niño en español.

EDUCACIÓN INICIAL: IMPORTANTE FACTOR DE DESARROLLO HUMANO

La educación inicial es aquella que reciben los menores de entre 0 y 6 años de edad. La formación en este rango etáreo tiene múltiples beneficios tanto para el párvulo como para su familia y la sociedad en general.

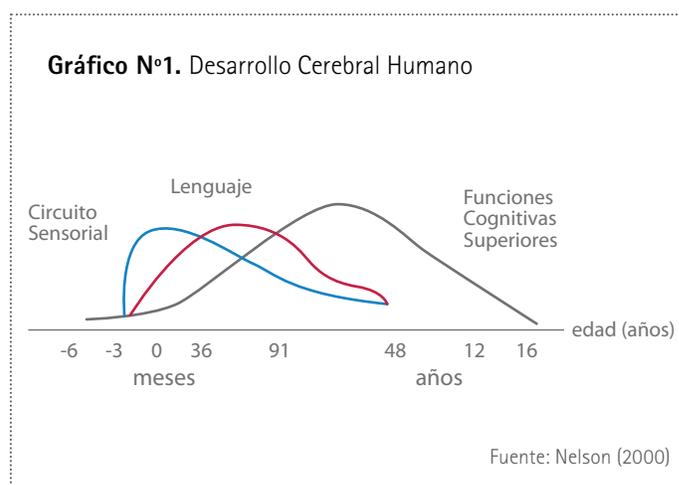
En el marco familiar, la educación inicial permite, por ejemplo, la reinserción laboral de padres, al contar con servicios de cuidado para sus hijos, contribuyendo a un mayor acceso a oportunidades de trabajo, sobre todo en contextos donde el cuidado de niños pudiese ser más requerido, como es el caso de hogares monoparentales, que representan el 25,6% de los núcleos familiares en Chile (UNICEF, 2006).

Respecto del párvulo de entre 2 y 6 años, y tal como se mencionó, los beneficios de acceder a una educación temprana se han comprobado científicamente, puesto es en esta etapa donde los niños y niñas desarrollan su sistema neurológico, lo cual es de suma importancia para su crecimiento físico e intelectual. Esta importancia se traduce en una mayor probabilidad de inserción exitosa en la sociedad, ya que es posible prevenir trastornos de aprendizaje y problemas psicológicos de manera más temprana, mejorando su desempeño en la educación básica, media y superior (Behrman, 2008). Más allá del rango etáreo mencionado (2-6 años), investigaciones médicas recientes muestran el cerebro de los niños menores de un año como una gran esponja susceptible de ser moldeada por afecto y estimulación cognitiva, obteniéndose importantes efectos de largo plazo en el desarrollo psicosocial y la inteligencia [IQ] (Tokman, 2009).

En el Gráfico N°1 se presenta una ilustración que muestra el desarrollo del cerebro de los menores en sus primeros meses y años. He ahí la importancia de la estimulación temprana.

El bajo nivel educacional de los padres y entornos poco alfabetizados tienen influencia decisiva sobre la educación en el hogar, lo que implica una preparación desfavorable

Asistir a la educación inicial -sobre todo en los países con alta desigualdad social y económica- adquiere especial relevancia, ya que ayuda a disminuir las desventajas iniciales provenientes de las familias.

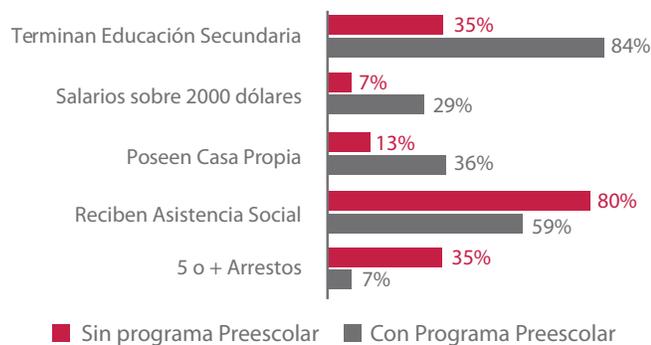


de los niños para la educación formal y/o también en sectores de bajos ingresos (Andrada & Aguilera, 2011). Por lo tanto, asistir a la educación inicial -sobre todo en los países con alta desigualdad social y económica- adquiere especial relevancia, ya que ayuda a disminuir las desventajas iniciales provenientes de las familias. Estudios longitudinales indican que intervenciones de alta calidad durante la etapa preescolar pueden tener efectos duraderos en una serie de aspectos del desarrollo del niño (Dickinson, 2006).

Estas y otras ventajas de la educación inicial generan un provecho para la sociedad, que se materializa en un retorno de hasta 8 dólares por cada dólar invertido, al generarse efectos en distintos ámbitos tales como salud, alimentación, trabajo, y educación posterior, entre otros (Peralta et al., 2005). En el Gráfico 2 se aprecian los múltiples beneficios de la educación preescolar.

Gráfico N°2.

Beneficios de la Educación inicial



Fuente: Schweinhart (2003:10)

Para el caso chileno las consecuencias de contar con educación inicial no son distintas a las mencionadas. Quienes comienzan el ciclo educativo desde una temprana edad, tienen un mejor desempeño en la prueba estandarizada SIMCE: en matemáticas pueden aumentar su puntaje entre 8 y 18 puntos, en tanto que en lenguaje este incremento va desde los 5 a los 14 puntos (Contreras et al., 2008).

EL COMPLEJO Y DESIGUAL SISTEMA DE EDUCACIÓN INICIAL DE CHILE

En el sistema de educación inicial en Chile inciden múltiples actores que varían en función de la etapa escolar de la que se trate. En ella existen dos ciclos de clasificación según edad:

- » **Primer ciclo (0-3 años)⁵**: niveles de sala cuna (menor y mayor) y niveles medios (medio menor y medio mayor).
- » **Segundo ciclo (4-5 años)⁶**: niveles de transición, correspondientes a pre-kínder y kínder.

En términos administrativos, los dos ciclos operan aisladamente e institucionalmente se organizan de modo

distinto. Dentro del sistema público de educación inicial, el Ministerio de Educación (MINEDUC) tiene dos agencias que ejecutan las políticas educativas del primer ciclo, y en menor medida, del segundo:

- » **Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)**: institución autónoma del Estado de Chile vinculada al MINEDUC y cuyo fin es atender la educación inicial del país.
- » **Fundación Integra**: Fundación Nacional de Atención al Menor, cuyo Consejo Nacional designa a su Director Ejecutivo y es presidido por quien designe el Presidente de la República.

⁵ El rango 0-3 años incluye hasta los menores con 3 años y 12 meses.

⁶ El rango 4-5 años es desde los 4 años y 0 meses hasta los 5 años y 12 meses.

Cuadro N° 1

Institucionalidad actual del sistema de educación inicial pública en Chile.

EDAD	DISEÑO DE POLITICA	FISCALIZACIÓN	PROVISIÓN DE SERVICIO
0-3 AÑOS	JUNJI Y MINEDUC	JUNJI	INTEGRA/JUNJI EN FORMA DIRECTA Y EN CONVENIO CON TERCEROS
4-5 AÑOS	MINEDUC	MINEDUC	COLEGIOS SUBVENCIONADOS Y MUNICIPALES*

* Integra y JUNJI en bastante menor proporción, apuntando a dejar de proveer el servicio en esta etapa.

Fuente: Elaboración propia a partir de Tokman (2010:10).

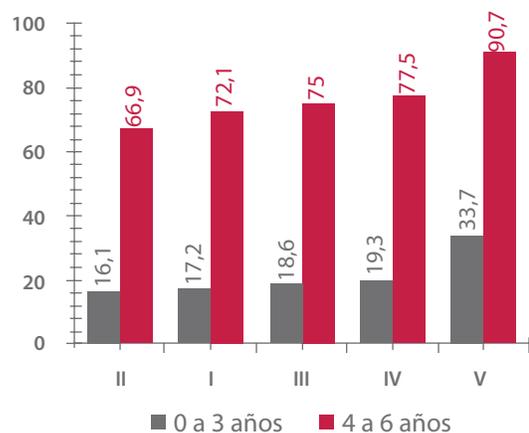
Existe una gran diferencia entre la cobertura del quintil I en comparación a la del quintil V, lo cual no deja de llamar la atención por su carácter contraintuitivo: sería esperable que aquellos sectores más vulnerables tuvieran acceso a una estimulación temprana igual o superior a los de menor vulnerabilidad, en pos de reducir brechas de desigualdad inherentes a condiciones sociales iniciales.

El segundo ciclo está integrado al sistema escolar existente en Chile desde el año 2008 con la reforma al sistema educativo y la nueva Ley General de Educación, con dependencias municipales y particulares (ya sea subvencionada o completamente privada). Incluso existen algunos establecimientos con Jornada Escolar Completa [JEC]. El Cuadro 1 muestra los roles de los actores según rango etáreo.

Pese a la ya mencionada amplia evidencia científica y empírica sobre el beneficio social de la educación inicial, en Chile la cobertura sigue siendo baja, en particular en los dos primeros quintiles (ver Gráfico 3). En él se observa que existe una gran diferencia entre la cobertura del quintil I en comparación a la del quintil V, lo cual no deja de llamar la atención por su carácter contraintuitivo: puesto sería esperable que aquellos sectores más vulnerables tuvieran acceso a una estimulación temprana igual o superior a los de menor vulnerabilidad, en pos de reducir brechas de desigualdad inherentes a condiciones sociales iniciales. Las

Gráfico N°3.

Porcentaje de asistencia neta según rango etario y quintiles



Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional [CASEN] (2009)

Gráfico N° 4.

Niños de 4 años o menos que ingresan a la educación como porcentaje del total de niños entre 3 y 4 años



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD] (2008)

altas diferencias en cobertura también se evidencian en los niveles etáreos y por quintiles de ingreso. En el nivel de 0 a 3 años, la cobertura en el quintil más bajo es la mitad que en el más alto, en tanto que el 80% de los niños con menores ingresos no superan el 20% de cobertura. Asimismo, en el nivel etáreo de 4 a 6 años, mientras la cobertura del primer quintil alcanza a 2/3 de los niños, en el último quintil ésta llega a más del 90%.

En el Gráfico N°4 se comparan las tasas de cobertura en educación inicial con los países de la OECD (organización de la que Chile es miembro desde comienzos de 2010). Entre los 3 y 4 años se puede apreciar una diferencia de alrededor del 20% en relación al promedio OECD en cobertura.

Una consecuencia de esta deficiencia relativa de cobertura es la desocupación femenina. Actualmente, 1.313.630 mujeres se encuentran fuera de la fuerza laboral del país, deseando trabajar y no pudiendo hacerlo por razones familiares permanentes, entre ellas, cuidar a sus hijos. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (2011), esto es una causa recurrente que explica por qué las mujeres están fuera de la fuerza laboral, llegando a un 36,9% de los casos; los hombres, por su parte, aducen este motivo en un 1,86%.

Algunos números a considerar con respecto al trabajo femenino: según la última Encuesta Bicentenario de Adimark y la Pontificia Universidad Católica de Chile (2011), antes del embarazo, un 51% de las mujeres participaban de la

fuerza laboral en jornada completa, luego -durante el embarazo- este número se reduce drásticamente a un 31% para, finalmente, mantenerse en esta cifra (31%) una vez que el niño o niña ha ingresado a la educación escolar. Estos datos son consistentes al analizar el comportamiento laboral del total de las mujeres, incluyendo a quienes trabajan tanto en jornada completa, como parcial y de forma esporádica. Estos representan un 63% de la población femenina antes del embarazo, para luego reducirse a un 40% durante el período de gestación del infante y, finalmente, fijarse en un 43% una vez que el hijo o hija ingresa a la educación. Esto permite observar un retroceso de un 20% en las mujeres que retornan a la fuerza laboral, una vez terminado el período de pre y post natal.

Por otro lado, si bien existe una evidente falta de cobertura en el primer ciclo del sistema parvulario y en parte del segundo, esto se debe contextualizar en una sociedad que

otorga -en términos generales- una baja relevancia a la educación inicial, seguramente por no conocer sus beneficios y porque no es una etapa escolar obligatoria⁷ dentro de la legislación chilena, como sí lo es la educación básica y media. Esta falta de interés se puede corroborar con la última encuesta Casen (2009) en donde más del 60% de las familias declara la no participación de su hijo en algún programa preescolar, ya que no lo consideran necesario. Adicionalmente, sólo un 27% de las madres de nivel socioeconómico bajo tiene confianza en los establecimientos parvularios (Adimark & PUC, 2011). Por último, un porcentaje relevante prescinde fácilmente del servicio educacional, lo que se puede observar en la matrícula de estos establecimientos, en los cuales un 28% de los párvulos deserta anualmente (2009), siendo las principales causas los problemas de salud de los menores y los cambios de domicilio de las familias.

JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES: ACTOR CLAVE EN LA EDUCACIÓN INICIAL

La JUNJI tiene un papel fundamental en la educación inicial de los niños chilenos, dada la triple función que cumple: provisión de servicio, fiscalización y diseño de normativas. Este organismo público, fundado en 1970, es el encargado de velar por la educación integral y de calidad de los menores de 6 años más vulnerables del país. Para el desarrollo de sus propósitos, este organismo maneja una considerable cantidad de recursos fiscales, que en el presupuesto 2012 ascienden a US\$ 435,9 millones (DIPRES, 2011a). Esta suma es administrada en forma directa a través de transferencias de fondos o subvenciones a entidades sin fines de lucro como Municipalidades y Fundaciones, y financia a más de 2.465 establecimientos, los que atienden a más de 172 mil niños (JUNJI, 2010a). Respecto de sus trabajadores, se trata de una de las organi-

zaciones públicas más grandes del país, con más de 10.500 funcionarios a la fecha (DIPRES, 2011b), cifra que representa el 64,3% de la dotación efectiva del MINEDUC. Su cobertura es de carácter nacional, abarca jardines infantiles en todas las regiones del país, y se organiza en forma centralizada con representación en direcciones regionales.

Dentro de sus principales fortalezas destacan: i) el fuerte impulso a la participación de la familia en el proceso educativo, entendiéndolo como un eje central dentro de la institución y siendo un aporte al desarrollo del menor en los jardines infantiles y salas cunas; ii) claras políticas de inclusión, a través de mecanismos como encuestas de satisfacción de usuarios independientes, así como la constante capacitación y motivación al personal; y iii) una

⁷ El nivel parvulario en Chile es voluntario desde 1999, cuando se incluye en la Constitución Política del Estado.

política generalizada de buen trato efectiva y transversal dentro de la institución, lo que es esencial, especialmente por lo vulnerables que son los niños a tan temprana edad. Dentro de sus atribuciones, la JUNJI tiene la facultad de empadronar establecimientos de educación inicial, para que éstos alcancen la suficiencia de los estándares que se requieren para funcionar. No obstante lo anterior, este empadronamiento no es obligatorio, aunque para obtener la patente municipal de jardín infantil muchos municipios -no todos- lo exigen como requisito. Lo crítico de esta falta de obligatoriedad es que se trata de un elemento vinculante para la fiscalización desarrollada por la JUNJI: sólo puede fiscalizar aquellos establecimientos que se encuentren empadronados, dentro de los cuales coexisten jardines dependientes de Integra y particulares. Junto con esto, también fiscaliza a sus propios establecimientos, generándose un problema de principal/agente que hace poco transparente el proceso.

Las TIC's serían un apoyo sustancial en procesos tan relevantes como la supervisión y fiscalización de jardines, centralizando y consolidando la información para la toma de decisiones, así como la transferencia de fondos a terceros para la administración de éstos.

En cuanto a la supervisión misma de jardines infantiles, una de las brechas de desempeño que podría destacarse es la baja cantidad de visitas que JUNJI efectúa a sus establecimientos de administración directa, la cual no supera las tres veces en la mayoría de los casos. En contraste, Fundación Integra realiza en promedio 12 visitas a sus establecimientos. Esto carece de razones técnicas si se considera que ambas instituciones manejan jardines de similares características, en cuanto al número de alumnos y niveles de vulnerabilidad de estos.

Siguiendo con el análisis de la supervisión que efectúa JUNJI, es posible afirmar que los resultados derivados de estas instancias de fiscalización no son vinculantes en la

toma de decisiones posteriores. Cada supervisor maneja antecedentes sobre los jardines que visita, pero no existen mecanismos de retroalimentación ni tampoco metodologías que permitan comparar a los distintos jardines entre sí. Esto trae como consecuencia un detrimento en la gestión y el aprendizaje de la institución y, con ello, menor eficiencia y eficacia en las supervisiones.

Considerando que la misión declarada por JUNJI es la entrega de educación parvularia de calidad, resulta al menos discutible que hoy no existan mecanismos para evaluar el aprendizaje derivado de estas instancias formativas. Esto no indica necesariamente que la solución sea una prueba estandarizada, es más, existen razones pedagógicas para no aplicarlas a tan temprana edad. Se trata de emprender acciones que permitan saber qué tanto aprenden los menores que participan -o han participado- en un programa de la JUNJI, permitiendo conocer la efectividad y eficiencia de la

institución en el alcance de sus propósitos. Es importante que tanto la organización como el Estado velen porque los programas que se imparten hoy de educación inicial tengan un real impacto en los niños que asisten a ellos

en el corto, mediano y largo plazo. Iniciativas como la sugerida se encuentra en el Perfil de Logros de Aprendizajes en la Educación Parvularia (PLAEP), que se aplica a los establecimientos de Integra. Este sistema de evaluación se construye según los lineamientos definidos por las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, a cuales consideran claves evaluar al menos tres aspectos fundamentales: i) el aprendizaje y el desarrollo de los niños; ii) las prácticas pedagógicas; y iii) los programas educativos que miden logros de aprendizajes según la edad correspondiente.

A los problemas antes descritos se suma que los organismos receptores de fondos provenientes de la JUNJI no tienen incentivos suficientes para mejorar la calidad de

Mientras algunas directoras de establecimientos de administración delegada plantean que el material educativo es de calidad y lo reciben en cantidades y a tiempo, las directoras de jardines de administración directa plantean todo lo contrario, mencionando que, debido a la burocracia de un sistema centralizado como lo es JUNJI, el material muchas veces no llega en cantidades adecuadas ni en los períodos que se necesitan, aun cuando concuerdan con que el material es de calidad (Valiente, 2010).

servicio y educación impartida, pues sus subvenciones están supeditadas exclusivamente a la asistencia como variable relevante (Diario Oficial, 2010)⁸. De aquí que a mediano-largo plazo se debiera premiar de alguna forma a aquellas entidades que manejan mejor los recursos y tienen mejores resultados en los niños que atienden.

Pese a que actualmente las subvenciones se encuentran vinculadas al número de asistentes a los establecimientos, en general, existe un escaso control sobre la asistencia de los menores, haciendo el sistema más vulnerable y, por ende, menos eficiente en la asignación de recursos como resultado de trasposos de fondos sin la justificación suficiente hacia algunos jardines. Estas falencias en el modelo de gestión y control de asistencia podrían también generar estadísticas que no se condicen con la realidad para tomar futuras decisiones sobre la demanda de cada establecimiento. Hoy en día la transparencia con la que se efectúa el control de asistencia es insuficiente. Es más, se han tomado algunas acciones en favor de la continuidad de las operaciones de algunos jardines, aun cuando no cumplan con los mínimos de asistencia. Por ejemplo, los establecimientos que reciben recursos desde JUNJI con un 75% de asistencia, reciben igualmente el 100% de la subvención, y en el caso de no alcanzar el 75%, se promedian los tres meses anteriores. El hecho de tener dos sistemas de administración de jardines, uno en forma directa y otro en forma delegada, permite analizarlos comparadamente y encontrar diferencias en su funcionamiento. Un aspecto se relaciona con el material didáctico que llega a ambos tipos de jardines infantiles; mientras algunas directoras de establecimientos de administración delegada plantean que el material educativo es de

calidad y lo reciben en cantidades adecuadas y a tiempo, las directoras de jardines de administración directa plantean todo lo contrario, mencionando que, debido a la burocracia de un sistema centralizado como lo es JUNJI, el material muchas veces no llega en cantidades adecuadas ni en los períodos que se necesitan, aun cuando concuerdan con que el material es de calidad (Valiente, 2010).

A partir del macro-análisis sobre el desempeño institucional de la JUNJI, se requiere como factor elemental que la institución genere confianza y esto se traduzca en una mayor matrícula y asistencia. También, que vele porque todos sus establecimientos cuenten con condiciones de calidad indiscutibles, tanto en el material educativo como en todos los otros aspectos que involucran el funcionamiento de un centro educativo.

⁸ En sala cuna la subvención es sobre \$100.000 y en los niveles medios sobre \$50.000 por alumno mensual.

DESAFÍOS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

En función del contexto de la educación inicial en Chile, su importancia y el diagnóstico de la JUNJI y su rol como principal agente público en la provisión de educación, fiscalización y diseño de políticas y programas, a continuación se presentan una serie de recomendaciones a la autoridad competente.

- » Es de relevancia sustancial establecer un sistema nacional de medición de resultados de aprendizaje pertinente que permita evaluar el desempeño de las instituciones y jardines por separado para comparar resultados y retroalimentar el sistema. Todo esto acompañado de un sistema de control de gestión efectivo y protocolizado, es decir, que las mediciones se constituyan como una herramienta fundamental para la toma de decisiones, siendo vinculante en las rutinas y prácticas de la institución⁹.

Se requiere separar definitivamente el rol de supervisión (proceso interno) y fiscalización (auditoría externa) con el de prestación de servicios que actualmente tiene la JUNJI. Esto, con el fin de terminar con los conflictos de interés y dar mayor objetividad e igualdad de condiciones para todos los establecimientos.

- » Exigir a aquellos sostenedores con bajos resultados mejoras en el corto, mediano y largo plazo. Aquellos buenos resultados, obtenidos a través de este mecanismo pertinente de evaluación, podrían recibir incentivos tales como ampliaciones a sus jardines o apertura de nuevos establecimientos a su cuidado.
- » Estudiar el proceso de asignación de subvenciones mediante la asistencia, pues a temprana edad existen importantes determinantes en la irregularidad de la asistencia que no operan en otros rangos etáreos, entre

ellos, problemas de salud. Los establecimientos no debieran verse afectados en sus recursos y planificaciones frente a estas situaciones.

- » Separar definitivamente el rol de supervisión (proceso interno) y fiscalización (auditoría externa) con el de prestación de servicios que actualmente tiene la JUNJI. Esto, con el fin de terminar con los conflictos de interés y dar mayor objetividad e igualdad de condiciones para todos los establecimientos. Se espera que la Superintendencia de Educación apunte en esta dirección.
- » Aumentar y extender la cobertura de la fiscalización, la cual debiese ser para todos los jardines, sin importar si éstos son públicos, con financiamiento parcial del Estado o privados. El negativo impacto social derivado de una mala formación inicial debiera ser prevenido de manera exhaustiva, de allí lo aparentemente extremo de la medida.
- » Es de suma relevancia fortalecer los procesos de supervisión, ya que éstos, más que instrumentos de control, deben ser procesos de aprendizaje para la institución y los establecimientos educacionales. Esto permite detectar errores tempranamente, brindar asesorías técnicas al equipo visitado, informar sobre nuevos lineamientos institucionales y capacitar en conocimientos técnicos.
- » Además, se debe aumentar el número de visitas en los procesos de supervisión para materializar un sistema de retroalimentación y seguimiento, agregando mayor valor a estas visitas y generando estadísticas en el tiempo respecto del desempeño de los jardines visitados.
- » Diseñar una plataforma tecnológica de primer nivel que posibilite tener un mayor control y apoyo a procesos sustantivos como lo son la supervisión y la administración de jardines mediante terceros.

⁹ Los autores entienden que existen iniciativas de medición que estarían llevándose a cabo en octubre 2012.

- » Desarrollar una campaña comunicacional para posicionar a la educación inicial en el lugar que se merece dentro de la contingencia nacional, en conjunto con otros actores como MINEDUC o Integra (a principios del 2012 se efectuó una campaña comunicacional con propósitos como el descrito). Sería muy provechoso mantener este tipo de iniciativas y hacerlas sustentables en el tiempo. De esta manera, las familias sabrían la importancia que tiene la educación a tan temprana edad, aumentando la asistencia y matrícula a las salas cunas y jardines infantiles. Es importante que esto último esté correlacionado con una mayor oferta pública de provisión del servicio.
- » Es vital mejorar la calidad de la formación de las educadoras de párvulos y técnicos que se desempeñan en esta etapa de educación temprana. Está comprobado que el buen ejercicio de un docente en las aulas repercute directamente en el desarrollo de un niño.
- » Además, es importante que antes de empezar con una ampliación significativa en cobertura, la cual es muy necesaria y urgente en este minuto, se realice un diagnóstico territorial para la localización de nuevos establecimientos. Actualmente esto no existe, por ello se debe generar un sistema geo-referenciado para la planificación de la instalación de nuevos establecimientos, asegurando una mayor cobertura de la demanda que considere también la oferta proveniente desde la Fundación Integra.

Se hace necesario desarrollar una campaña comunicacional para posicionar a la educación inicial en el lugar que se merece dentro de la contingencia nacional. De esta manera, las familias sabrían la importancia que tiene la educación a tan temprana edad, aumentando la asistencia y matrícula a las salas cunas y jardines infantiles.

CONCLUSIONES

Es necesario hacer un cambio en la propuesta de valor que la JUNJI tiene: debe definir con propiedad si será un prestador de servicios de educación inicial o bien un supervisor de los organismos que desarrollan esta labor.

JUNJI, por su relevancia como eje institucional central en la educación inicial en Chile, tiene un desafío mayor en términos de modernización y desarrollo. Aún hay brechas de desempeño importantes, específicamente en materia de calidad educativa, cobertura de servicio y tecnologías de información.

Considerando los importantes y sustentables efectos de la educación parvularia para la sociedad en general, y en particular para los menores y sus familias, se hace evidente la necesidad de aumentar considerablemente la oferta de provisión del servicio, al menos a estándares de países de la OECD que promedian un 20% más de cobertura que en Chile. Adicionalmente, la tasa de asistencia de los párvulos en Chile, muy lejos de alcanzar su máximo potencial, es muy sensible a factores de contingencia, hecho constatado a partir de altas tasas de deserción en los últimos años, particularmente del año 2009 (28%). Una de las causas que permiten explicar lo anterior es la baja valoración de la sociedad por esta etapa educativa de los menores, representada en la poca confianza que tienen los padres en los establecimientos que proveen este servicio educativo.

Desde un enfoque de gestión pública, y con el propósito de contar con una mejor implementación de las políticas educativas en esta etapa escolar, es necesario hacer un cambio en la propuesta de valor que la JUNJI tiene: debe definir con propiedad si será un prestador de servicios de educación inicial o bien un supervisor de los organismos que desarrollan esta labor. Esto, para satisfacer más y mejor las crecientes necesidades de las familias en términos de cobertura y calidad de la educación inicial en Chile.

Finalmente, se espera que estas recomendaciones contribuyan al desempeño de la JUNJI y sean tomadas por *stakeholders* que impulsen transformaciones reales y efectivas en el sector, mejorando así la primera etapa educativa de los menores del país, piedra angular para el desarrollo de una educación de calidad en Chile.

REFERENCIAS

A

Adimark Gfk & Pontificia Universidad Católica de Chile (2011).

Encuesta Bicentenario 2011: Familia, maternidad y crianza. Santiago. Chile.

Andrada, P. & Aguilera, W. (2011).

El Derecho a una Educación de Calidad. Revista Cero4, 2. Editorial Fundación Integra. Santiago. Chile

B

Bedregal, P. (2006).

Eficacia y efectividad en la atención de niños entre 0 y 4 años. En Foco, Expansiva, [En línea], disponible en: http://www.oei.es/inicial/articulos/eficacia_efectividad_atencion_nines.pdf [Accesado el día 2 de enero de 2012]

Behrman, J. (2008, Noviembre).

Evidencias de Investigación sobre Retornos de Inversión en Educación Inicial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “El impacto de la educación inicial” realizado por la Junta Nacional de Jardines Infantiles, Santiago, Chile.

Brunner, J. J., Elacqua, G., Montt, P., Muñoz, A., Pacheco, P., Peralta M. V., et al. (2005).

Educación Preescolar, Estrategia Bicentenario [En línea], disponible en: http://www.oei.es/inicial/politica/estrategia_bicentenario_chile.pdf [Accesado el día 28 de diciembre de 2011]

C

Contraloría General de la República (2009).

Auditoría Integral Aleatoria Junta Nacional de Jardines Infantiles. Santiago.

Contreras, D., Herrera, R. & Leyton, G. (2008).

Impacto de la educación preescolar sobre el logro educacional, Evidencia para Chile. Proyecto CONICYT. Santiago. Chile.

D

Diario Oficial de la República de Chile, 5 de mayo 2010.

Dirección de Presupuestos, DIPRES (2008).

Evaluación comprehensiva del gasto en educación preescolar. Santiago.

Dirección de Presupuestos, DIPRES (2011a).

Presupuesto Ministerio de Educación para el año 2012 [En línea], disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-78916_doc_pdf.pdf [Accesado el día 29 de diciembre de 2011]

Dirección de Presupuestos, DIPRES (2011b).

Información de Personal Ministerio de Educación 2011 [En línea], disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-80758_doc_pdf.pdf [Accesado el día 29 de diciembre de 2011]

Dirección de Presupuestos, DIPRES (2011c).

Presupuesto Ministerio de Energía para el año 2012 [En línea], disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-78935_doc_pdf.pdf [Accesado el día 30 de diciembre de 2011]

F

Farkas, Ch. & Ziliani, M. E. (2006).

Ampliación de la cobertura preescolar: algunas recomendaciones para resguardar la calidad. Pontificia Universidad Católica de Chile [En línea], disponible en: <http://vinculosconlasociedad.uc.cl/documentos/18.pdf> [Accesado el día 4 de enero de 2012]

I

Inostroza, J. & Waissbluth, M. (2008).

Guía Metodológica para Análisis de Organizaciones. Documento de trabajo. Santiago. Chile

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, INE (2011).

Encuesta trimestral de empleo Agosto – Octubre 2011. Santiago.

J

Junta Nacional de Jardines Infantiles (2005).

Guía Sistema de fiscalización a terceros, Unidad de control de jardines infantiles y sala cuna de terceros. Serie de documentos técnicos 35 años JUNJI. Santiago.

Junta Nacional de Jardines Infantiles (2007).

Instructivo programa transferencia de fondos a terceros. Santiago.

Junta Nacional de Jardines Infantiles (2008).

Balance de gestión integral. Santiago.

Junta Nacional de Jardines Infantiles (2009a).

Balance de gestión integral. Santiago.

Junta Nacional de Jardines Infantiles (2009b).

Cuenta Pública 2009. Santiago.

Junta Nacional de Jardines Infantiles (2009c).

Matriz de Riesgo 2009. Santiago.

Junta Nacional de Jardines Infantiles, Sección de Estudios y Estadísticas, Departamento de Informática y Planificación (2010a).

Compendio de Estudios y Estadísticas, segundo semestre 2010. Santiago.

Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2010b).

Memoria de una transformación, Marzo 2006 – Marzo 2010. [Diapositivas]. Santiago

M

Myers, R. (2000).

Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. Revista Iberoamericana de Educación Número 22. [En línea], disponible en: <http://www.rieoei.org/rie22a01.htm> [Accesado el día 4 de enero de 2012]

N

Nelson, Ch. (2000).

From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development. Editores, Shonkoff, Jack P. & Phillips, Deborah A. National Academy Press. Washington, D.C. Estados Unidos. bridge University Press, United Kingdom.

O

Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2010).

Education Today 2010: The OECD perspective [En línea], disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-today-2010_edu_today-2010-en [Accesado el día 28 de diciembre de 2011]

P

Peralta M. V. & Fujimoto G. (1998).

La Atención Integral de la Primera Infancia en América Latina: Ejes Centrales y los Desafíos para el Siglo XXI [En línea], disponible en: <http://change.comminit.com/files/atencionprimerainfanciaFUJIMOTOPERALTA.pdf>

S

Schweinhart, L. (2003).

Benefits, Costs and Explanation of the High/Scope Perry Preschool Program High/Scope Educational Research Foundation, Paper presented at the Meeting of the Society for Research in Child Development, Tampa, Florida. [En línea], disponible en: http://www.highscope.org/file/Research/PerryProject/Perry-SRCD_2003.pdf [Accesado el día 28 de diciembre de 2011]

T

Tokman, A. (2010).

Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas [En línea], disponible en: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/MODULO_I/Panel03Radiografia_a_la_educacion_chilena/Andrea_Tokman-Educacion_parvularia.pdf [Accesado el día 28 de diciembre de 2011]

U

UNESCO (2010).

Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la primera infancia, Moscú. [En línea] disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187376s.pdf> [Accesado el día 4 de enero de 2012]

UNICEF Chile (2006).

Indicadores de la infancia: Familia [En línea], disponible en: <http://www.unicef.cl/unicef/index.php/Familia> [Accesado el día 14 de diciembre de 2011]

V

Valiente, J. M. (2010).

Análisis Organizacional de la Junta Nacional de Jardines Infantiles [En línea], disponible en: http://www.cybertesis.uchile.cl/tesis/uchile/2011/cf-valiente_jw/pdfAmont/cf-valiente_jw.pdf. Memoria de Pregrado para optar al título de Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile.



EDICIONES ANTERIORES DE LA SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Nº 1 Junio 2010

Déficit de Vitamina "I" Las Omisiones de Implementación de las Políticas Públicas

Nº 2 Julio 2010

Inversión Pública: Desafíos del Sistema Nacional de Inversiones

Nº 3 Marzo 2011

Supervisión Educativa a Establecimientos Educacionales: Diagnóstico y Desafíos para su Modernización

Nº 4 Marzo 2011

Descentralización en Chile: Una Trayectoria Posible

Nº 5 Julio 2011

Dejando de Financiar Sólo el Corto Plazo: Nuevo Sistema de Asignación de Recursos para la Defensa en Chile

Nº 6 Mayo 2012

Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas