

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

**PROGRAMA DE APOYO AL APRENDIZAJE INTEGRAL DEL SUBSISTEMA CHILE
CRECE CONTIGO**

**MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS SOCIALES**

**PANELISTAS:
DIEGO ESCOBAR RIFFO (COORDINADOR)
LORENA RIVERA ARAVENA
KRECHO HOMAN SEPÚLVEDA**

NOVIEMBRE 2018 - JUNIO 2019

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral (PAAI) del Subsistema Chile Crece Contigo
AÑO DE INICIO: 2016
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Desarrollo Social (MDS)
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Servicios Sociales

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016-2018
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2019: \$ 3.348.243

1. Descripción general del programa

El Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral (PAAI) fue creado el año 2016 en el contexto de la Extensión del Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” (ChCC)¹, dependiente de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y es parte de una serie de programas de apoyo instrumental para un acompañamiento a la trayectoria de desarrollo de niños y niñas desde la gestación hasta los 9 años de edad, desde un enfoque de protección social².

ChCC se institucionaliza mediante la Ley 20.379³ de septiembre de 2009 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social⁴, política pública alinea los compromisos del Estado de Chile con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada en 1990⁵. Tiene como antecedente las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de la Infancia⁶, del año 2006, para organizar los programas dirigidos a la infancia en una lógica de sistema con un carácter intersectorial. Se comienza a implementar de forma progresiva, como un sistema de acompañamiento a los niños, niñas y sus familias desde la gestación hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición (NT1)⁷, garantizando una serie de prestaciones con especial énfasis en las familias pertenecientes al 60% más vulnerable⁸ de la población. La Ley estableció al Ministerio de Planificación (MDS) como el ente coordinador y articulador del Subsistema y al

¹ El Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo es una política pública que fortalece la provisión de servicios públicos dirigidos a los niños y niñas, dotándolos de mayores niveles de articulación, oportunidad en su activación y de pertinencia en su despliegue, en función de las necesidades particulares de cada familia. Tiene como misión acompañar integralmente a los niños, niñas y sus familias a través de la provisión de prestaciones y apoyos tanto universales como diferenciados, fortaleciendo dispositivos de pesquisa de vulnerabilidades biopsicosociales y activando, intra o intersectorialmente, servicios o apoyos que los mitiguen. El propósito de esta política es que todos los niños y niñas alcancen su máximo potencial de desarrollo atendiendo a sus necesidades en cada etapa de su desarrollo en la primera infancia (desde la gestación hasta los 8 o 9 años de edad), promoviendo condiciones básicas integrales para un desarrollo multidimensional, en los aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño o la niña y su entorno. MDS-ChCC(2017): “Nota Técnica para implementación de la extensión de Chile Crece Contigo”, Santiago, p.9.

² “El enfoque de Protección Social considera que la pobreza tiene múltiples dimensiones y, por tanto, no es posible abordarla sólo desde una perspectiva que tienda exclusivamente a realizar una mejora en los ingresos económicos de una persona o familia. Desde esta mirada, la pobreza es una situación y no una condición estanca, y ella imposibilita que las personas puedan alcanzar su máximo desarrollo y ser partícipes del mismo. La protección social se configura entonces como un sistema que busca cubrir no sólo a la población en situación de pobreza o pobreza extrema, sino también a aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. El soporte y la red social que posibilita protegerlas y que entrega herramientas para enfrentar los riesgos a los que las personas se ven enfrentados, no dependen exclusivamente de la acción de una entidad pública en particular. Se requiere de la acción mancomunada de una red integrada de servicios y prestaciones. Un conjunto de políticas, que buscan dar atención a una serie de riesgos y vulnerabilidades a los que se enfrentan las personas, las familias y las comunidades.” (Saavedra, C. (2015): “¿Qué es el Chile Crece Contigo?”, MDS-ChCC, p.19)

³ La Ley Núm. 20.379 Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”; el artículo N°1 establece que “El Ministerio de Planificación tendrá a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema.”, que actualmente es el Ministerio de Desarrollo social (MDS).

⁴ El Sistema de Protección Social es actualmente administrado, coordinado, supervisado y evaluado por el Ministerio de Desarrollo Social. Este Sistema está integrado por los Subsistemas: Chile Cuida, Chile Seguridades y Oportunidades, Chile Crece Contigo y Elige Vivir Sano. (Fuente: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/proteccionsocial>)

⁵ Chile firmó y suscribió la Convención de los Derechos del Niño el 26 de enero de 1990 y el 14 de agosto de 1990 se promulgó como ley mediante el Decreto Supremo N°830 del Ministerio Relaciones Exteriores de Chile, publicado en el Diario Oficial el 27 de septiembre de 1990, fecha en que la Convención entró en vigencia en nuestro país. (Fuente: <http://accionag.cl>)

⁶ El Consejo Asesor estuvo conformado por expertos de distintas disciplinas y con una amplia trayectoria.

⁷ De acuerdo con el Decreto N°315 de Mineduc, del 9 de agosto de 2010, que Reglamenta requisitos de adquisición, mantención y pérdida del Reconocimiento Oficial del Estado a los establecimientos educacionales de Educación Parvularia, Básica y Media, para ingresar a Primer Nivel Transición de Educación Parvularia, NT1, el niño o la niña debe tener cumplidos los 4 años, antes del 31 de marzo del año en que se matricula. En el rediseño del PAAI, según consta en la documentación revisada, se identifica este nivel de Educación Parvularia como Prekinder.

⁸ El Artículo N°12 de la Ley 20.379 establece que ChCC debe garantizar: a) Acceso a ayudas técnicas para niños y niñas que presenten alguna discapacidad; b) Acceso gratuito a sala cuna o modalidades equivalentes; c) Acceso gratuito a jardín infantil de jornada extendida o modalidades equivalentes; d) Acceso gratuito a jardín infantil de jornada parcial o modalidades equivalentes para los niños y niñas cuyos padre, madre o guardadores no trabajan fuera del hogar; y e) Acceso garantizado al “Chile Solidario” a las familias de niños y niñas en gestación que formen parte de las familias a que se refiere el artículo 1° de la ley N° 19.949.

Ministerio de Salud (MINSAL) como ejecutor del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADBP), el cual se constituye como su puerta de entrada a través del primer control de embarazo. En la red intersectorial participan, además, el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Ministerio del Trabajo (MINTRAB), el Servicio Nacional para la Discapacidad (SENADIS) y los Municipios, que están a cargo de su implementación a nivel local. Todo esto con el apoyo de un Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM) con atención caso a caso de sus usuarios, pudiendo activar alertas de vulnerabilidad.

Desde el año 2016 se comienza un proceso de extensión complementando las acciones realizadas con programas y estrategias ejecutados por el MINEDUC, el MINSAL y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) al interior de los establecimientos educacionales. El diseño de la extensión consideró la selección de un conjunto de programas dirigidos al tramo educacional de NT1 a 4º año Básico (4 a 9 años de edad), que coincide con áreas del desarrollo infantil. De esta forma, se mantuvo como programa eje al PADBP y se incorporan Salud Escolar⁹, Sembrando Sonrisas¹⁰ y Vida Sana y Obesidad¹¹ del MINSAL; se incorporan programas universales implementados por JUNAEB: Habilidades para la Vida (HPV)¹², Escuelas Saludables para el Aprendizaje¹³, Salud Oral¹⁴ y Servicios Médicos¹⁵; del MDS se mantienen el Programa Educativo, el de Radio “Creciendo Juntos” y el de Fortalecimiento Municipal. Por parte del MDS, se contempló extender el que da soporte a la operación de las redes comunales en los Municipios. Además, se consideró una alianza con la Política Nacional de Convivencia Escolar, para articular el acompañamiento psicosocial con el modelo de Aulas del Bien Estar¹⁶ para la gestión intersectorial al interior de los establecimientos educacionales. Complementariamente, se crearon dos nuevos programas: el Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral (PAAI), objeto de esta evaluación, y el Programa de Apoyo a la Salud Mental Infantil (PASMI)¹⁷. Con esto se configura un circuito de programas instrumentales para las prestaciones consideradas en la extensión del Subsistema, los cuales se encuentran incluidos en la Ley de Presupuestos desde el año 2016 correspondiente a la Subsecretaría de Servicios Sociales y el Sistema de Protección Integral a la Infancia.

⁹ Programa de Salud Escolar de MINSAL tiene como propósito otorgar una atención integral y resolutive a la población de 5 a 9 años a través de controles de salud realizados en el establecimiento educacional, que contribuyan a la promoción de factores protectores de la salud y el desarrollo y a la pesquisa oportuna de problemas de salud prevalentes en este grupo de edad. Es complementario al control que realiza JUNAEB en los establecimientos educacionales. Ver: <https://es.slideshare.net/SaludEscolarcorpquin/programa-salud-escolar-2013>

¹⁰ El Programa Sembrando Sonrisas de MINSAL tiene como propósito promover y fomentar el autocuidado, higiene bucal y acciones preventivas específicas de niños y niñas preescolares de 2 a 5 años de edad y está dirigido a quienes se encuentran matriculados en jardines infantiles dependientes de JUNJI o INTEGRA o que asisten a los niveles Pre Kinder y Kinder de escuelas municipales y particulares subvencionadas. Ver: http://www.programassociales.cl/pdf/2016/PRG2016_3_59464_2.pdf

¹¹ El Programa Vida y Sana y Obesidad ejecutado por el Ministerio de Salud tiene como objetivo controlar la mal nutrición por exceso, mejorar el perfil metabólico y la condición física en la población entre los 6 y 65 años con factores de riesgo de desarrollar diabetes mellitus y enfermedades cardiovasculares. Consiste en un tratamiento multiprofesional de la obesidad por Nutricionista, Psicólogo(a) y Profesor de Ed. Física. Ver: <http://www.crececontigo.gob.cl/beneficios/promocion-de-la-actividad-fisica-alimentacion-y-nutricion-saludable-y-salud-bucal/>

¹² El programa Habilidades para la Vida (HPV) es un modelo de intervención psicosocial que incorpora acciones de detección y prevención del riesgo; promueve estrategias de autocuidado y desarrolla habilidades para la convivencia de los diferentes actores de la comunidad escolar (niños (as), profesores y apoderados). Ejecutado inicialmente por JUNAEB, se incorpora en 2016 a ChCC para ser ejecutado en conjunto con municipio. Ver: <http://www.crececontigo.gob.cl/beneficios/programa-habilidades-para-la-vida/>

¹³ El programa Escuelas Saludables para el Aprendizaje de JUNAEB consiste en la implementación de actividades promocionales de salud a través de sus tres componentes: Actividad Física, Alimentación y nutrición saludable y Salud Bucal, desarrollados en el periodo escolar. El programa interviene en los establecimientos más vulnerables y se gestiona en colaboración y articulación con redes de salud locales, instaladas en los establecimientos. Su objetivo es promover estilos de vida saludable en la comunidad educativa con altos índices de obesidad y vulnerabilidad. Está dirigido a estudiantes de enseñanza básica pertenecientes a establecimientos educacionales focalizados por JUNAEB, priorizando aquellos estudiantes que cursen el ciclo de enseñanza pre básica y primer ciclo de enseñanza básica. Ver: <https://www.junaeb.cl/escuelas-saludables-para-el-aprendizaje-2>

¹⁴ El Programa Salud Oral de JUNAEB desarrolla acciones de promoción, prevención y recuperación de la salud bucal a estudiantes desde Pre-Kinder a Octavo Básico. La promoción consiste en educación para la salud, en temáticas inherentes a la alimentación saludable y la higiene bucal, tanto en escuelas municipales como particulares subvencionadas de zonas urbanas y rurales. La atención se realiza en Módulos Dentales, fijos y móviles, ubicados en distintas comunas del país, en los cuales se proporciona atención odontológica integral a los estudiantes de establecimientos educacionales adscritos al Módulo. Las actividades preventivas se ejecutan en la alimentación escolar de las escuelas rurales de localidades sin agua potable fluorurada, a través de la leche fluorurada que se entrega en los desayunos de JUNAEB y en los Módulos Dentales, a través de la aplicación de sellantes y flúor tópico (barniz y gel). Ver: <https://www.junaeb.cl/salud-oral>

¹⁵ El Programa Servicios Médicos de JUNAEB pesquisa problemas de salud relacionados con rendimiento escolar y otorga atención completa a los escolares que presentan problemas visuales, auditivos y de columna, a través de screening, diagnóstico, exámenes, tratamiento y control, realizados por profesionales especialistas del área médica. Dirigido a estudiantes de escuelas municipales y particulares subvencionadas de los niveles Pre-Kínder, Kínder, Enseñanza Básica y Media. Ver: <https://www.junaeb.cl/servicios-medicos>

¹⁶ Se trató de un componente de la Política Nacional de Convivencia Escolar del Ministerio de Educación que utilizaba un Modelo de Gestión Intersectorial, cuyo propósito es asegurar el buen logro de trayectorias educativas en todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las Escuelas y Liceos públicos, mediante la construcción de comunidades protectoras e inclusivas, que se ocupen del bienestar y cuidado integral de sus estudiantes, enseñando a cuidar la relación entre ellos, y las relaciones en general que se dan entre todos los integrantes de la comunidad educativa.

¹⁷ El PASMI tiene como objetivo proveer atención integral a niños y niñas de 5 a 9 años que presenten problemas y trastornos de salud mental e incluye atención médica, psicológica y de asistente social, con visita domiciliaria y al establecimiento educacional, taller de habilidades parentales y/o acceso a consultoría por telemedicina

Por tanto, la extensión del ChCC está pensada para desarrollar su trabajo desde el sistema educacional acompañando las trayectorias educativas, porque se considera que el “punto de contacto” entre las familias y el Estado en este tramo de edad de los niños y las niñas se da en este sector público, que comienza a operar con más intensidad cuando el niño se matricula en NT1 de educación parvularia (Prekinder).

El PAAI busca resolver un problema diagnosticado¹⁸ nacional e internacionalmente: que los niños y niñas de 4 a 5 años, especialmente los de familias pertenecientes a los primeros quintiles de ingreso, no disponen de espacios ni materiales suficientes destinados al juego¹⁹ y la estimulación²⁰ en su hogar para contribuir a su desarrollo integral²¹. Para contribuir a la solución de este problema, entrega materiales modulares y plegables incluidos en un implemento llamado Rincón de Juegos (RINJU), que permite disponer en los hogares de elementos que estimulan el juego libre²² o autónomo, para favorecer el desarrollo infantil. Actualmente, el PAAI se encuentra dentro de la Política Ministerial de fortalecimiento de los programas dirigidos a la niñez y es parte del Programa de Gobierno 2018-2022 que incorpora compromisos de fortalecimiento del ChCC, con su traspaso a la Subsecretaría de la Niñez.

a) Objetivos de Fin y Propósito

El programa define los siguientes objetivos en la Matriz de Marco Lógico (MML)²³:

- **FIN:** promover la estimulación contribuyendo al desarrollo integral de niños y niñas de 4 a 5 años de edad que se encuentran matriculados en establecimientos educacionales.²⁴
- **PROPÓSITO:** Niños y niñas que cursan Primer Nivel de Transición (NT1) en establecimientos educacionales financiados por el Estado (públicos, municipales, particulares subvencionados, jardines infantiles JUNJI e Integra) aumentan la disponibilidad de espacios y tiempo destinado al juego libre y mejoran la estimulación en los hogares, a través de la incorporación de materiales para el aprendizaje integral.²⁵

b) Descripción de los Componentes

- **COMPONENTE 1:** niños y niñas de NT1 que asisten a establecimientos financiados por el Estado (públicos, municipales, particulares subvencionados, jardines infantiles JUNJI e Integra) reciben materiales, entregados a través del RINJU.

¹⁸ El diagnóstico consta en la evaluación ex ante del PAAI, realizada en el año 2015 (Ficha “Informe de Detalle de Programas Nuevos 2015” del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)), que consideró un estudio realizado en Chile por el Banco Mundial (2013) y diversos estudios nacionales, entre ellos la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI, 2012) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, 2013).

¹⁹ De acuerdo con lo informado por el Programa, se refiere tanto a una actividad natural del niño o niña como a una estrategia pedagógica privilegiada. De acuerdo con autores clásicos del desarrollo y el aprendizaje (Como Bruner (2003), Piaget (1961), Vigotsky (1933) y otros.), el juego cumple un rol impulsor del desarrollo de las funciones cognitivas superiores, de la afectividad, de la socialización, de la adaptación creativa a la realidad. El juego es, a la vez, expresión de desarrollo y aprendizaje y condición para ello. Fuente: MINEDUC-Subsecretaría de Educación Parvularia (2018). Bases Curriculares Educación Parvularia, Santiago, Chile, p. 32. Consultado en: https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2018/03/Bases_Curriculares_Ed_Parvularia_2018.pdf

²⁰ De acuerdo al Programa, “Por estimulación se entienden todas las acciones dirigidas a favorecer el dominio gradual en el niño(a) de habilidades cognitivas, motoras, socio-emocionales y comunicacionales, a través de estrategias que permitan al niño(a) la exploración autónoma de un ambiente enriquecido (física e interaccionalmente), en donde encuentra estímulos apropiados para desplegar y consolidar sus capacidades, de acuerdo a su propio ritmo de desarrollo y sus características individuales” Fuente: Moraga, C. (Ed.) (2012). Orientaciones técnicas para las modalidades de apoyo al desarrollo infantil de Chile Crece Contigo, Primera Edición, Chile, pp. 20; consultado en: <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/11/Orientaciones-tecnicas-para-las-modalidades-de-apoyo-al-desarrollo-infantil-Marzo-2013.pdf>

²¹ Según la “Propuesta de ruta de acompañamiento al desarrollo biopsicosocial para el diseño del Sistema Universal de Garantía de Derechos de niños y niñas y adolescentes”, realizada el año 2015 por los investigadores: Miguel Araujo, Cecilia Moraga, Matías Irrarrázaval, Alejandra Hoogma, Fabián Barrera, Paula Bedregal, Raúl Mercer, Miguel Cordero, el concepto de Desarrollo Integral es definido como el “Proceso de transformaciones y cambios que posibilitan la aparición de comportamientos novedosos y ordenados, los cuales se generan a través del tiempo y a partir de la propia actividad de los niños y niñas y adolescentes, de su capacidad para organizar por sí mismos sus experiencias y la información que de ellas derivan. Ese proceso es continuo, y contempla aspectos biológicos y psicológicos, sociales, históricos y culturales. [...] En síntesis, puede decirse que este proceso: Implica la interacción de múltiples factores y la participación de todos los dominios del desarrollo (bienestar, emocional, social, físico, lenguaje y cognitivo), lo que significa que todos los procesos de desarrollo en los niños, niñas y adolescentes son interdependientes y tienen una relación directa con los procesos de maduración que suceden en el cerebro y en las vías nerviosas. Implica potencialidad, es decir que es posible ser más de lo que se es en un determinado momento. Lo anterior implica que la maduración espontánea y natural de las estructuras, la cultura y los otros individuos que interactúan con la niña y el niño y participan en su desarrollo son igualmente importantes”. (En: Araujo M. et. al., 2015, p. 175).

²² El juego libre se puede entender como contraste al juego estructurado o juego dirigido, donde el niño o la niña solo(a) o en conjunto con otros(as), de forma espontánea, decide(n) sobre cómo, con quién, qué y cuánto tiempo jugar a algo, estableciendo las reglas, eligiendo los materiales y decidiendo el final del juego.

²³ La MML fue consensuada por el programa y el panel de evaluación con motivo de la presente evaluación

²⁴ se busca favorecer el dominio gradual en los niños y niñas de habilidades cognitivas, motoras, socio-emocionales y comunicacionales, a través de estrategias que les permitan la exploración autónoma de un ambiente enriquecido, en donde encuentren estímulos apropiados para desplegar y consolidar sus capacidades, de acuerdo a su propio ritmo de desarrollo y sus características individuales (Thompson, 2006, en Chile Crece Contigo, 2012, p.20).

²⁵ Se espera que los niños y niñas, en los que se focaliza la iniciativa, aumenten la disponibilidad de espacios y tiempo destinado al juego y mejoren la estimulación en sus hogares, a través de la incorporación de materiales para el aprendizaje integral, entendido este como la construcción de aprendizajes desde las diversas experiencias, vale decir, sentidos, emoción, pensamientos, corporalidad, espiritualidad, deseos, etc. (MINEDUC, 2018).

- **COMPONENTE 2:** familias y comunidades educativas, como beneficiarios indirectos del Programa, reciben información y orientación para el uso óptimo del RINJU en el espacio del hogar.

c) Población objetivo y beneficiarios efectivos

En el caso del PAAI, debido a que asume el enfoque de protección social el beneficio que entrega es de carácter universal, la definición de la población potencial y la población objetivo es la misma; de acuerdo a la reformulación realizada en el año 2018 la definición utilizada es: “niños y niñas matriculados en el Primer Nivel de Transición (NT1) de Educación Parvularia en establecimientos educacionales que reciben financiamiento del Estado (establecimientos públicos del país), es decir, administrados por Municipalidades, Servicios Locales de Educación²⁶, Jardines infantiles de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)²⁷ y de la Fundación INTEGRA²⁸, así como establecimientos Particulares Subvencionados.”

Sin embargo, durante el período de evaluación, la cobertura de la población potencial/objetivo del PAAI ha sido paulatina y progresiva de acuerdo con criterios de priorización propios del ChCC: se privilegian al inicio las familias más vulnerables de la población nacional, para luego avanzar en la entrega de beneficios garantizados al resto de la población objetivo²⁹. De esta forma, el proceso de incorporación de beneficiarios(as) se puede describir de la siguiente forma:

- En el año 2016 se priorizó la entrega del beneficio a niños y niñas matriculados en NT1 de establecimientos educacionales de dependencia municipal y de Servicios Locales de Educación (desde 2017).³⁰
- En el año 2018 se incorporan como beneficiarios(as) a niños y niñas matriculados(as) en NT1 de JUNJI e INTEGRA.
- Desde 2020 se propone incorporar, paulatinamente, a niños y niñas matriculados en NT1 de establecimientos Particulares Subvencionados, considerando al inicio una selección anual según el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de JUNAEB.

En el siguiente cuadro se presenta una evolución de las poblaciones Potencial y Objetivo del PAAI en el período de implementación del programa³¹, estableciendo una relación con la cobertura alcanzada hasta el año 2018:

Año	Población Potencial/Objetivo	Beneficiarios Efectivos	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Población Potencial (%)	Cobertura de Beneficiarios Efectivos respecto de la Población Potencial/Objetivo (%)
2016	55.506	55.470	100%	99,94%
2017	56.087	50.855	100%	90,67%

²⁶ De acuerdo con la Ley N°21.040, del 16 de noviembre de 2017, que “Crea el Sistema de Educación Pública”, las instituciones que integran la Nueva Educación Pública son: el Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Pública, los Servicios Locales de Educación Pública (que reemplazan a las Municipalidades o a las corporaciones municipales, según sea el caso) y los establecimientos educacionales. En el caso de los Servicios Locales son órganos públicos funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que están conformados por un Consejo Local de Educación con participación de docentes, asistentes de la educación, estudiantes, padres, madres y apoderados e instituciones de educación superior; y un Comité Directivo Local con representación de los centros de padres, municipalidad y gobierno regional. Son encabezados por un/a Director/a Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República por concurso de acuerdo con el Sistema de Alta Dirección Pública, que durará seis años en su cargo (su nombramiento se podrá renovar por una sola vez).

²⁷ La Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) es un organismo autónomo, pero bajo la dependencia del Ministerio de Educación (MINEDUC) del gobierno de Chile, que se encuentra a cargo de las salas cuna y jardines infantiles del país. Su rol es garantizar la educación y protección de los niños, especialmente menores de 4 años, para que sean atendidos en forma adecuada en los establecimientos de educación de párvulos.

²⁸ Fundación INTEGRA es una institución de derecho privado sin fines de lucro que pertenece a la Red de Fundaciones de la Presidencia del Gobierno de Chile, cuya misión es lograr el desarrollo integral de niños y niñas entre tres meses y cuatro años de edad, que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad social; actualmente es uno de los principales prestadores de educación parvularia en el país.

²⁹ De acuerdo a la información revisada por el Panel y la entrevista a informantes clave del Subsistema ChCC, esta estrategia de priorización es la misma utilizada por el ChCC en la implementación de los programas de apoyo instrumental en el período inicial de 0 a 4 años de edad.

³⁰ De acuerdo con las cifras del índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de JUNAEB del año 2018 los establecimientos de dependencia municipal tienen en promedio un 89,1% de estudiantes en condición de vulnerabilidad, 74,7% clasificados en Primera Prioridad.

³¹ El PAAI-ChCC se comienza a implementar durante el año 2016, cuando recibe su primera asignación presupuestaria mediante la Ley de Presupuestos de ese año; por tanto, el análisis se realiza considerando el período 2016 – 2018.

Cuadro N°1: Población Potencial y Objetivo Período 2016-2018				
2018	70.949	N/A ³²	100%	N/A
% Variación 2015-2018	27,82%	-8,32%	0,00%	-9,27%
Fuentes: Bases de Datos PAAI Entrega RINJU; Base de Datos de Matrículas del Centro de Estudios de Mineduc.				

Como se puede observar, la cobertura de beneficiarios respecto a la población potencial/objetivo varió negativamente (-8,32%) entre 2016 y 2017 (no se puede realizar el análisis para el período completo, porque la entrega del RINJU del proceso 2018 se realizará en 2019), de acuerdo con los registros del Programa y obedeciendo a la incorporación paulatina de niños/as beneficiario/as que se encuentren en establecimientos educacionales distintos de los considerados en el diseño original del Programa. La proyección para los próximos años es a revertir paulatinamente esta tendencia, hasta llegar a una cobertura similar que en el primer año que se entregó el RINJU, lo que resulta especialmente relevante considerando que se plantea la ampliación del programa a todos los establecimientos educacionales financiados por el Estado (públicos, municipales, particulares subvencionados, jardines infantiles JUNJI e INTEGRA), para poder llegar a la definición de universalidad del diseño del programa.

Como se ha descrito, el aumento en la población potencial/objetivo para el año 2018 se debe a la incorporación paulatina de los niños y niñas matriculados en NT1 en Jardines Infantiles de JUNJI e INTEGRA. Se debe considerar que según el CENSO del año 2017 el número de niños y niñas de entre 4 y 5 años (4 años 11 meses) alcanza a 238.933³³, mientras que la matrícula de NT1 en establecimientos subvencionados por el Estado para el mismo año alcanzó a 204.452 niños y niñas³⁴, lo que representa un 86% de la cobertura potencial del programa considerando la edad de los niños y niñas participantes.

d) Período de ejecución del programa

El programa se desarrolla desde el año 2016, cuando se diseñaron los primeros materiales que fueron distribuidos en el año 2017; existe un desfase de un año entre la entrega del presupuesto y el diseño del RINJU y la entrega del set de materiales en los establecimientos educacionales y a los niños y niñas beneficiarios/as. Un nuevo ciclo de producción y distribución se produjo en 2017-2018, para repetirse nuevamente en 2018-2019; hasta ahora en cada uno de estos ciclos, que se evalúa cada año, se está entregando un set distinto de materiales. Esto significa que la entrega del beneficio se realiza de forma poco oportuna y el programa no ha realizado un estudio presupuestario que permita establecer la composición de los materiales que se incluyen en el beneficio (RINJU), de forma que se pueda comparar año a año el gasto de su producción.

e) Ámbito de acción territorial

El Programa tiene alcance nacional.

2. Resultados de la evaluación

a) Justificación del programa

Las intervenciones en primera infancia han cobrado gran relevancia en los últimos 30 años, principalmente por la evidencia que se ha generado en torno a ellas, desde ámbitos como las neurociencias, la economía y las ciencias sociales en general (Campbell & Ramey 1994; Vegas y Santibáñez, 2010; UNESCO, 2010; Evans, 2010). Esto ha implicado que existan esfuerzos a nivel mundial por aumentar y mejorar la calidad de las intervenciones en primera infancia, donde Chile no ha quedado exento. Uno de los pasos fundamentales que se realizaron en este contexto en Chile, fue adherir y suscribir a la Convención de Derechos del Niño el año 1990, donde los/as niños/as se reconocen como sujetos de derechos y se establece que, cada niño y niña debe disfrutar de una infancia segura y bien alimentada, durante la cual puedan desarrollarse y crecer hasta

³² No es posible contar con los datos de Beneficiarios efectivos para el año 2018, porque debido a la dinámica de los procesos de entrega del RINJU del PAAI-ChCC para este año la entrega se realizará durante 2019.

³³ Datos de Población del Censo 2017, INE.

³⁴ Fuente: Centro de Estudios del MINEDUC: <http://datosabiertos.mineduc.cl/>

alcanzar su mayor potencial, libre de violencia y de carencias, protegidos del abandono y de la explotación y así gozar de buena salud y así poder aprender y jugar, es decir, disfrutar de su infancia al máximo.

Dentro de todos los esfuerzos que se han realizado desde principios de la década de los 90, la creación del Subsistema ChCC se puede calificar como uno de los más significativos en las Políticas de Infancia, porque responde a la evidencia que existe sobre el tema e implementa un acompañamiento a la trayectoria de desarrollo de niños y niñas con una política universal con prestaciones diferenciadas, implementadas intersectorialmente con un modelo de gestión local. El PAAI surge como una prestación más dentro del modelo de extensión de este Subsistema, como una estrategia técnico-política que da continuidad a la oferta programática que se venía entregando a través de diversos programas, que se implementa al interior del sistema educativo.

Los estudios considerados para el diagnóstico inicial del PAAI (Sabatini et al, 2006; Banco Mundial, 2014; ELPI, 2012) permiten evidenciar que los niños y niñas de 4 años que provienen de estratos socioeconómicos bajos tienen poca o nula estimulación en sus hogares y falta de espacios, en comparación con aquellos que provienen de estratos socioeconómicos más altos. En este sentido, diversos autores (Whitebread et al, 2012; Anning, 2009; Dulay y Burt, 1977; Krashen, 1982; Bodrova y Leong, 2003) señalan que las diversas formas de juego son una actividad estimulante para niños y niñas en este tramo etario y constituye una estrategia adecuada para favorecer el desarrollo y el aprendizaje. Desde una perspectiva empírica, la Encuesta de Vulnerabilidad de JUNAEB (2015) da cuenta que los padres y/o cuidadores principales de niños y niñas realizan pocas actividades de juego o interactivas con ellos/as; la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI)³⁵ (2012) da cuenta que el 50% de los niños/as entre 4 y 7 años no cuentan con materiales de estimulación suficientes en sus hogares y el módulo de evaluaciones psicológicas que apuntan a medir diferentes áreas de desarrollo³⁶, entre otras cosas, muestra diferencias significativas entre los diferentes quintiles de ingreso, donde los niños y niñas de quintiles más bajos obtienen puntajes menores de desarrollo que aquellos que provienen de estratos socioeconómicos altos.

Con respecto al espacio disponible para la estimulación y el juego en los hogares, la CASEN 2017 constata que el 13,6% de los hogares con niños y niñas de 0 a 17 años viven en hacinamiento, cifra que se ha mantenido estable durante los últimos años y sin duda genera una problemática en la dinámica que se da al interior de estos hogares. El estudio de Habitabilidad realizado por la Universidad Católica (Sabatini et al, 2006) también entrega evidencia al respecto, para niños y niñas de 3 a 5 años: en general, son espacios estrechos, especialmente en las viviendas más pobres, que se encuentran saturados y no se observa una mayor preocupación por adecuarlos a las necesidades de juegos o lúdicas de los niños (probablemente por la falta de recursos y tiempo).

Las ciencias sociales entregan evidencias sobre la importancia de desarrollar estrategias para abordar este tipo de problemas, que permiten disminuir las brechas existentes entre niños y niñas que provienen de contextos socioeconómicos diferentes, mejorando sus perspectivas para su desarrollo posterior en el corto, mediano y largo plazo. Hart and Risley (1995) demuestran que niños y niñas provenientes de familias más vulnerables y con apoyo social o estatal poseían un vocabulario significativamente disminuido, comparado con niños cuyos padres eran profesionales. Autores como Bodrova y Leong (2003) y Whitebread (2016) plantean la existencia de una fuerte correlación entre el desarrollo de diferentes tipos de juego y la preparación para el ingreso a la etapa escolar, existiendo una mayor probabilidad de problemas de salud mental en niños y niñas que tienen menos instancias de juego libre.

La estrategia implementada por el PAAI consiste en la entrega de materiales de juego a los niños y niñas que están cursando el Primer Nivel de Transición (NT1), denominado set RINJU (Componente 1), a través de los establecimientos educacionales en que se encuentran matriculados. Materiales que son seleccionados en consulta con expertos³⁷ considerando la evidencia nacional e internacional, las distintas dimensiones de desarrollo y las nuevas Bases Curriculares de la Educación Parvularia (BCEP) de 2018. Además,

³⁵ LA ELPI consiste en la aplicación de un cuestionario, que ha sido respondido por la madre o cuidador(a) principal del niño o niña seleccionado(a) a una muestra longitudinal de niños que nació durante el 2006, así como también de instrumentos de evaluación (tests) que han sido aplicados a niños y niñas que son parte del estudio y a su cuidador(a) principal. Adicionalmente, ha contemplado la aplicación de un test adicional referido al clima en el hogar. Cuenta con 3 rondas, 2010, 2012 y 2017.

³⁶ La ELPI evalúa Desarrollo Psicomotor, Función ejecutiva y Desarrollo Socioemocional entre otras cosas. Para cada una de estas áreas aplica diferentes instrumentos.

³⁷ A la fecha de entrega de este informe no se recibió mayor información sobre estas mesas de expertos, las actas, cuántas se realizaron, quiénes participaron, y qué criterios utilizaron.

considerando su carácter intersectorial, la estrategia incluyó en el diseño inicial la articulación establecimiento educacional y familia (hogar); por eso, consideró la realización de sesiones educativas para capacitar a educadoras y familias de beneficiario/as en el uso adecuado de los materiales entregados (Componente 2). Estas sesiones nunca se llegaron a implementar y fueron reemplazadas por la entrega de material escrito, digital y audiovisual para informar y orientar en la importancia del juego y el uso óptimo de los materiales del set RINJU. Si bien la literatura internacional no tiene un completo acuerdo respecto a la importancia de la participación de los/as adultos/as (padres o cuidadores significativos) en el juego de los/as niños/as (Broström and Texter, en Whitebread et al; Baumgartner, Marín and Muchacka, en Whitebread, 2012) se reconoce su valor con participación activa en algunos casos y en otros no. Cualquiera sea la opción que se tome, es importante informar y orientar a los/as adultos/as responsables sobre la importancia del juego y el uso de materiales de forma adecuada para la estimulación y el desarrollo en el hogar.

Sin embargo, es necesario enfatizar que el diseño del PAAI no cuenta con ninguna estrategia de seguimiento y monitoreo que permita saber de qué forma se están usando los materiales del set RINJU, lo que dificulta evaluar sus resultados de eficacia, calidad e impacto. Esto produce una falta control sobre los resultados, especialmente en lo referido a la forma en que se están utilizando los materiales, la frecuencia y forma de uso, y todavía menos en el rol que juegan las madres, padres y cuidadores en esto.

En síntesis, el PAAI tiene un diagnóstico de la situación inicial que mezcla aspectos político-técnicos junto con evidencia empírica de que las familias más vulnerables estimulan menos a sus niños y niñas y no cuentan con espacios de estimulación en sus hogares. Por eso, la estrategia que se diseña para extender y continuar con el ChCC - y su lógica en la relación Estado/familia - incluye estos temas a través del PAAI, el cual se fijó como objetivo aumentar la disponibilidad de espacios y materiales destinados al juego, para la estimulación del desarrollo en los hogares en niños(as) de 4 años, a través de la entrega de un set de materiales denominado Rincón de Juegos (RINJU).

b) Desempeño del programa

a. Eficacia y calidad

A nivel de Propósito se puede observar que, durante el período de evaluación, en los años 2016 y 2017 el beneficio del RINJU se entregó a un 26% de niños y niñas de NT1 que asisten a establecimientos financiados por el Estado y a más del 90% de los que asisten a establecimientos municipales, considerados entre los más vulnerables del sistema educacional.

Cuadro N°2: Matriculados en NT1 en establecimientos municipales que reciben RINJU, Años 2016-2018³⁸

Año	Matrícula NT1 establecimientos financiados por el Estado	Población potencial/objetivo del PAAI	Beneficiarios RINJU	% Recibe RINJU respecto a Matrícula NT1	% Recibe RINJU respecto a Población Objetivo
2016	206.903	55.506	50.470	26,8%	90,9%
2017	204.452	56.087	50.855	24,9%	90,6%
2018	203.803	70.949	N/A	N/A	N/A

Fuentes: Bases de Datos PAAI Entrega RINJU; Base de Datos de Matrículas del Centro de Estudios de Mineduc.

Al realizar un análisis de la cobertura de beneficiarios iniciales del ChCC (0 a 4 años) en relación con los beneficiarios RINJU 2018, se puede apreciar que el 41,4% de los beneficiarios RINJU había recibido el beneficio del Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN)³⁹, el 42,3% se encuentra registrado con prestación durante el embarazo y el 56% recibió controles de salud o visita domiciliaria como parte del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB). Esto, considerando que el 2018 se entregó el beneficio del RINJU sólo a niños y niñas matriculados en establecimientos de dependencia municipal⁴⁰.

³⁸ No es posible informar este indicador para el año 2018, porque el beneficio se entregará en el año 2019, debido al desfase en la ejecución presupuestaria.

³⁹ El Programa de Apoyo al(a) Recién Nacido(a) (PARN) entrega materiales a madres, padres y/o personas cuidadoras al momento del alta hospitalaria que incluye un Paquete de buen dormir, un Paquete de Bienestar, Apego y Estimulación que incluye artículos de aseo diario, muda y cuidado de la piel. Además, se realizan talleres prenatales y sesiones educativas para madres, padres y personas cuidadoras en las maternidades, destinados a promover el uso adecuado de los materiales y entregar nociones básicas para los cuidados del recién nacido y la crianza temprana con enfoque respetuoso.

⁴⁰ La matrícula de establecimientos educacionales de dependencia municipal corresponde al 35% del total de estudiantes del sistema educativo del país, según datos MINEDUC.

Debido a que el PAAI no cuenta con un sistema de información que permita verificar la eficacia y calidad de sus resultados, especialmente en lo referido al uso del RINJU al interior de los hogares una vez que es entregado a las familias, se realizó un estudio complementario⁴¹ de carácter exploratorio y no representativo dirigido a los padres, madres o cuidadores principales de los niños y niñas matriculados en NT1 en establecimientos municipales que recibieron los sets de materiales durante el año 2018. Los resultados, que no se pueden extrapolar a la población beneficiaria, muestran una alta valoración del juego libre por parte de las familias (97,9%), la mayor parte reporta una mejora en la disponibilidad de espacios destinados al juego en su hogar (80,6%) y una mejora interacción de niños o niñas con los adultos en su hogar es de luego de haber recibido el RINJU (64,5%). Estas altas valoraciones son comprensibles si se considera que en estos años se priorizó la entrega en establecimientos municipales, que tienen un alto IVE JUNAEB⁴² y más del 70% de los estudiantes se encuentran clasificados en Primera Prioridad, asociada a una vulnerabilidad de carácter socioeconómica o pobreza. Por tanto, se trata de hogares con bajos niveles de ingreso que, de acuerdo con el propio diagnóstico del PAAI, son quienes mayormente presentan el problema de escasez de materiales para el juego.

En los años 2017 y 2018, el componente del PAAI ha tenido una cobertura promedio del 38% de establecimientos educacionales financiados por el Estado que tienen matrícula en NT1. Para 2019, el programa espera entregar el beneficio a la matrícula de este nivel de JUNJI, INTEGRAL y en 2020 se proyecta incorporar, paulatinamente, a la matrícula de establecimientos particulares subvencionados.

En el caso del Componente 2, el 92,5% de quienes responden la encuesta del estudio complementario declara conocer la información que viene en las cartillas, el 82,7% declara que recibe información sobre el uso de los materiales y el 96,8% considera que son útiles. Estas altas valoraciones dan cuenta de la calidad del material elaborado, ya que es posible inferir que ha sido leído y utilizado para el armado del RINJU al interior del hogar. Sin embargo, estas cifras no aportan significativamente a conocer la eficacia en el logro del propósito, ya que no se trata de un material orientado a mejorar la estimulación al desarrollo integral. Cabe destacar que sólo un 24,2% declara haber visitado el sitio web de ChCC para buscar información sobre el set de materiales del RINJU y un 25% declara haber visto el video sobre cómo usar los materiales en el hogar que está en YouTube, lo que da cuenta de la insuficiencia de la estrategia para la implementación del Componente 2.

En relación con temas de calidad del PAAI; el nivel de satisfacción general que reportan los padres, madres y cuidadores con el RINJU es de un 95,8% que valora positivamente el set de materiales RINJU. El 80,6% afirma que se aprovechan mejor los espacios destinados para jugar dentro del hogar y el 97,7% señala que el set de materiales sirve para favorecer el desarrollo infantil. Con respecto al uso que hacen los niños y niñas del RINJU, el 55,3% señala que sus hijos juegan al menos tres días a la semana con el set, el 71,9% que ha aumentado el tiempo de juego y un 63,8% que ha aumentado el tiempo de juego entre padres e hijos/as. Además, en promedio, el 83,2% de los encuestados realizan una valoración positiva de los atributos del RINJU y el 91,2% hace lo mismo con los atributos de los materiales complementarios (tabla de equilibrio, mini-libros, mini huerto, tizas).

Con respecto a la oportunidad de producción de los bienes y servicios del PAAI, fue posible determinar que la entrega del RINJU de parte de los establecimientos municipales a las familias se demora, en promedio, 36,84 días; el 56% de los sets se entrega en un mes y el 89,5% se entrega en 3 meses. En la entrega realizada el año 2018, el 93,3% de las familias de beneficiarios(as) se declaró conforme con el proceso y la demora y sólo a un 2,1% de los beneficiarios(as) se debió reponer los materiales.

b. Economía:

i. Antecedentes financieros

Con respecto a las fuentes de financiamiento del programa, la mayor parte proviene de la asignación realizada por la Ley de Presupuesto cada año; con dos excepciones: el año 2015, antes de la primera asignación por

⁴¹ El estudio contempló la aplicación de un instrumento vía on line, que podía ser contestado voluntariamente por madres, padres y/o cuidadores(as) principales de beneficiarios(as) que recibieron el RINJU el año 2018, hasta conseguir una muestra no representativa por cuotas, que consideró la distribución de población de beneficiarios(as) por sexo y zona geográfica (urbano/rural). Por tanto, los resultados no son representativo estadísticamente y dan cuenta sólo de las personas que respondieron el cuestionario.

⁴² El Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) es un indicador del nivel de vulnerabilidad presente en cada establecimiento calculado por JUNAEB todos los años al inicio del año escolar, a través de información recogida por las encuestas de NT1, NT2, primero básico y primero medio aplicada a todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados del país, la que se cruza con la información proporcionada por el Registro Social de Hogares (RSH), Registro Civil, FONASA y SENAME. El resultado del IVE oscila entre 0% y 100%, en que el mayor porcentaje implica índice de vulnerabilidad más elevado.

Ley, el Banco Mundial (fuente extrapresupuestaria) realiza un aporte para la contratación de una diseñadora para la propuesta inicial del RINJU; el año 2016, la propia institución desde el Sistema de Protección Integral de la Infancia, realiza una reasignación presupuestaria proveniente del Programa Educativo, equivalente a \$108.004.000 (\$ 2019).

Cuadro N°3: Fuentes de Financiamiento del PAAI - ChCC 2015-2019 (miles de \$2019)					
Fuentes de Financiamiento	2015	2016	2017	2018	2019
1. Presupuestarias	\$ 0	\$ 980.932	\$ 1.757.794	\$ 2.639.264	\$ 3.348.243
1.1. Asignación específica al Programa		\$ 872.928	\$ 1.757.794	\$ 2.639.264	\$ 3.348.243
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)		\$ 108.004			
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas					
2.Extrapresupuestarias	\$ 2.330	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 2.330				
Total	\$ 2.330	\$ 980.932	\$ 1.757.794	\$ 2.639.264	\$ 3.348.243

Fuente: Elaboración propia Panel 2019, en base a información del Anexo 5 del Programa.

Durante el período de evaluación el PAAI ha recibido, de forma marginal, aportes de terceros para el proceso de diseño y en la primera etapa de implementación. El primer aporte de terceros fue realizado el año 2015 por el Banco Mundial, en el contexto del diseño inicial del programa, con el propósito de contratar a una profesional dar forma a la propuesta de diseño del RINJU. El contrato de esta profesional fue firmado en octubre de ese año y ascendió a una suma de \$2.330.000 (\$ 2019). El segundo aporte se realiza durante el primer año de ejecución presupuestaria y corresponde a una asignación de la institución responsable del PAAI realizada desde el Programa de Apoyo Educativo del Sistema de Protección Integral a la Infancia ChCC, que representa un 12,4% del presupuesto asignado por Ley al programa ese año y a un 11% del total de las fuentes de financiamiento que tuvo a disposición el PAAI en 2016.

ii. Evolución del presupuesto y gasto del programa

En el año 2015 se le asignaron \$872.928.000 (\$ 2019) al PAAI por Ley de Presupuesto, lo que representa el 33,1% de lo solicitado en el diseño inicial del programa⁴³; la solicitud presupuestaria realizada por el PAAI se va completando en los dos años siguientes, con un tercio más el año 2017 (\$1.757.794.000, en \$ 2019) y se completa el año 2018, con una asignación de \$2.639.264.000 (\$ 2019) en la Ley de Presupuestos.

El porcentaje que representa el presupuesto inicial asignado al PAAI en la Ley de Presupuestos, respecto del total del presupuesto inicial asignado al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), como institución responsable de su implementación es, en todo el período de evaluación, inferior al 0,5%. En el siguiente cuadro se puede apreciar que en el año 2016 la participación del PAAI en el presupuesto del MDS llega a un 0,12%, llegando el 2018 a un 0,40%. De acuerdo con la Ley de Presupuesto 2019, recién este año su participación en el presupuesto MDS alcanzaría a un 0,5%.

Cuadro N°4: Participación del programa en el presupuesto del MDS 2015-2019 (miles de \$2019)			
Año	Presupuesto total del programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)	Presupuesto Total Institución Responsable MDS	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%)
2015	N/A	N/A	N/A
2016	\$ 872.928	\$703.646.181	0,12%
2017	\$ 1.757.794	\$676.637.377	0,26%
2018	\$ 2.639.264	\$659.113.810	0,40%
2019	\$ 3.348.243	\$667.476.394	0,50%

Fuente: Elaboración propia Panel 2019, en base a información del Anexo 5 del Programa.

⁴³ Esta asignación del tercio de lo solicitado en el año de inicio se menciona de forma reiterada en las entrevistas de Felipe Arriet, Claudia Saavedra, Jeannet Leguas y Paulina Saldaño. Los dos primeros estuvieron en el proceso de diseño inicial del PAAI y las dos segundas son las responsables actuales del programa.

Con respecto al gasto devengado del PAAI durante el periodo 2016 – 2018, la mayor parte de los gastos realizados se desembolsan en el subtítulo transferencias (98,7% en promedio), debido a que la mayor parte se gasta en la compra de los sets de materiales del RINJU, a través de una licitación pública, y mediante Grandes Compras a través de Convenio Marco para la contratación de un operador logístico para la distribución de los sets de materiales en los establecimientos educacionales municipales de todo el país.

En el período en evaluación, los gastos correspondientes al subtítulo Bienes y Servicios de Consumo representaron un 1,25% en promedio. Esto corresponde, principalmente, a la elaboración de materiales de difusión, información y orientación que se incluye en los sets de materiales del RINJU. Además, el subtítulo Personal representa, en promedio, el 0,06% del Gasto Devengado del PAAI-ChCC entre 2016 y 2018.

La mayor parte del uso efectivo de los gastos del PAAI, en el período 2016 – 2018, corresponde a gastos de producción: 99% en promedio. Esto es coherente con las transferencias realizadas a empresas, a través de Licitaciones Públicas, de Grandes Compras o compras por Convenio Marco. Por otra parte, el porcentaje promedio de gastos administrativos en el período de evaluación programa YEMPC es de 0,1%.

El análisis de la estructura de gasto por componente permite verificar que, la mayor parte de los gastos del programa se realizan en el Componente 1, correspondiente al proceso de entrega del RINJU; es decir, la compra de los sets de materiales y su distribución en los establecimientos educacionales municipales de todas las regiones del país. En promedio, en el período este componente concentra el 94% del gasto. Por su parte, el Componente 2, correspondiente a la elaboración de material de difusión, información y orientación del uso del RINJU, participa en promedio con un 4% del gasto del programa. Se reitera que, este material es distribuido al interior de los sets de materiales del RINJU, lo cual implica que no hay gasto más que en su elaboración.

Gasto del Programa	2015	2016	2017	2018
Componente 1	N/A	\$ 816.287	\$ 1.567.459	\$ 1.575.916
Componente 2	N/A	\$ 53.994	\$ 103.680	\$ 104.241
Total	N/A	\$ 870.281	\$ 1.671.139	\$ 1.680.158

Fuente: Elaboración propia Panel 2019, en base a información proporcionada por el Programa en el Anexo 5.

c. Eficiencia⁴⁴

El análisis de eficiencia del PAAI a nivel de Propósito parte con el costo promedio por beneficiario(a), que da cuenta de una importante variación en el período analizado: en 2016 el costo promedio fue de \$15.697, luego en 2017 sube a \$32.877. Esta variación se puede explicar porque en 2017 el presupuesto aumenta en un 50% respecto al año anterior, debido a la asignación progresiva del presupuesto solicitado en el año 2016 por el programa, manteniendo una población beneficiaria similar en número, correspondiente a los niños y niñas matriculados en NT1 en establecimientos educacionales municipales. Para el año 2018 también aumenta la asignación presupuestaria (en un 33,4%) y la población objetivo, que incluye, además, a los niños y niñas matriculados en NT1 en los Jardines Infantiles de JUNJI e INTEGRA, por lo que es posible esperar nuevamente una variación en este indicador.

El costo promedio por cada unidad de producto o set de materiales del RINJU es de \$15.708 en 2016 y \$24.305 en 2017, debido a la inclusión de nuevos materiales en el set que se entrega a los(as) beneficiarios(as). Estos costos aumentan una vez más en el año 2018, llegando a \$28.902, situación que se puede explicar por el permanente cambio en la composición del set RINJU. La selección de materiales a incluir en el RINJU se realiza en base a una decisión de expertos en temas de desarrollo y en las Bases Curriculares de la Educación Parvularia (BCEP), que consideran evidencia nacional e internacional que permiten fundamentar la incorporación de cada material para potenciar diferentes áreas del desarrollo de los niños y niñas. A juicio del Panel, el programa debe buscar la forma de definir un set de materiales estable en el tiempo que permita tomar decisiones de gasto del presupuesto para la implementación del diseño completo del PAAI, es decir, de sus 2 componentes. El cambio constante en la composición del set de materiales centra la

⁴⁴ Todas las cifras de presupuesto que se entregan en esta sección se han actualizado en pesos del año 2019.

implementación del programa en el componente 1, arriesgando la consecución de su propósito, ya que en la práctica el Componente 2 no se implementa de acuerdo con el diseño original.

La unidad de producto del componente 1 representa un gasto 99,5% mayor que el componente 2. Por otra parte, el gasto del PAAI correspondiente al RINJU ha aumentado su gasto, entre 2016 y 2018, en un 92,9%; en cambio, el gasto en el producto del Componente 2 ha disminuido entre 2017 y 2018 en un -14,9%.

Los gastos de administración asociados a la implementación tienen estabilidad durante todo el período evaluado. El año 2016 se consignó un 0,05% al igual que en 2017, para el año 2018 se calcula un leve aumento a 0,08%. Este gasto se encuentra asociado a la existencia de un equipo de trabajo con un tiempo de dedicación que no permite dar cuenta de una adecuada implementación del programa. La dedicación del equipo central del programa es la siguiente: Encargada Nacional Subsistema ChCC con un 1/4 de jornada, la Encargada Nacional del PAAI y de Apoyo Transversal de ChCC con un 1/4 de jornada, una Encargada Sistema de Derivación, Registro y Monitoreo con un 1/4 de jornada, un profesional de Apoyo Logístico y Administrativo del ChCC con un 1/4 de jornada y una profesional de Apoyo en Diseño con un 1/8 de jornada. El gasto de administración del programa es más bajo que cualquier programa que entrega materiales directamente a beneficiarios(as) y da cuenta de una implementación parcial de la estrategia para solucionar el problema que le da origen.

Si bien la efectividad de entrega del RINJU lograda en el último proceso, año 2017, es muy alta (98,7%), se debe considerar que se trata de la entrega a establecimientos municipales exclusivamente, de acuerdo con la definición de población objetivo que tuvo el programa hasta esta fecha. En el proceso de entrega 2018, que se implementará en el año 2019, se incluirá a los niños y niñas matriculados en NT1 en establecimientos de JUNJI e INTEGRAL, lo cual puede hacer variar esta cifra.

c) Implementación del programa

El principal problema de implementación del PAAI es la falta de ejecución del Componente 2 tal como estaba el diseño original: entrega de información y orientación para el uso del RINJU, mediante una capacitación a las familias de beneficiarios(as) en el uso óptimo del set de materiales, a través de las educadoras de párvulos de los establecimientos educacionales con matrícula en NT1. Durante el período 2016 – 2018, el programa no pudo coordinar con el sector educación la ejecución de las capacitaciones a educadoras(es) de párvulos, ni la posibilidad de realizar acciones al interior de los establecimientos educacionales; dentro de los argumentos de los/as profesionales a cargo de su implementación para no realizar estas acciones se pueden mencionar: la falta de una carrera docente⁴⁵ de las/os Educadoras/es de Párvulos, lo que impedía realizar acciones de capacitación a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), único organismo del MINEDUC que puede acreditar el perfeccionamiento profesional en el sistema educativo nacional; la dificultad de que profesionales y/o funcionarios de otras reparticiones públicas ingresen a establecimientos del sistema educacional para acciones distintas a las programadas por el MINEDUC; y la falta de cumplimiento de compromisos establecidos con la Subsecretaría de Educación Parvularia para la entrega de orientaciones específicas a las Educadoras de Párvulos sobre la importancia del juego en la etapa preescolar.

Finalmente, en el año 2016, el segundo componente fue reformulado y cambiado por la entrega de material escrito de información y orientación, en forma de cartillas dirigidas a educadoras de párvulos y las familias de los/as beneficiarios/as, material audiovisual en forma de video en la plataforma YouTube e instrucciones de uso del RINJU en la plataforma de ChCC. Esta forma de implementación representa una falta de control sobre lo que sucede con el RINJU, una vez que es entregado a las familias de los/as beneficiarios/as. Es posible plantear una serie de interrogantes al respecto: ¿se utiliza el RINJU en la vivienda?, ¿qué materiales son los más usados?, ¿el RINJU provocó cambios en el espacio y en el uso del tiempo de los adultos en la vivienda?, ¿qué opinión tienen las familias sobre los materiales entregados?, etc. Hasta ahora no es posible responder a estas interrogantes y cualquier otra que se refiera al tema sobre lo que pasa con los sets de materiales

⁴⁵ Las y los educadores de párvulos que se desempeñen en establecimientos de educación parvularia financiados con aportes regulares del Estado para su operación y funcionamiento (Junji, Integra, VTF) ingresarán a la Carrera Docente entre 2020 y 2025. Cada año ingresará un 20% de los jardines infantiles/salas cunas, según un calendario que se publicará el segundo semestre del año 2019.

después de que las familias los reciben. A juicio del panel, esta situación representa un abandono del objetivo de propósito del programa, ya que no es posible implementar una estrategia para el aseguramiento de la mejora en la estimulación para el desarrollo en los hogares, a través de la incorporación óptima de los materiales del set RINJU en los espacios y tiempo destinado al juego.

El PAAI no focaliza la entrega de sus beneficios y, asumiendo el enfoque de protección social, asume que el RINJU es un derecho y, por tanto, un beneficio universal para todos/as los/as niños y niñas matriculados/as en NT1 en establecimientos financiados por el Estado. Sin embargo, en la implementación 2016 – 2018 el beneficio sólo se ha entregado a la matrícula de establecimientos municipales y se ha propuesto avanzar de forma paulatina, incorporando a los demás tipos de establecimientos que son parte de la red de financiamiento estatal. Sin embargo, las decisiones del programa para la ampliación de cobertura se basan en la intención de cumplir con las definiciones iniciales de entrega universal del RINJU y no se encuentran basadas en evidencias de los resultados de eficacia y eficiencia a nivel de propósito. La evaluación realizada no contó con esta información por parte del programa, debiendo realizar un estudio complementario, de carácter exploratorio y no representativo, para acercarse a esta información. Entonces, cabe preguntarse si es posible avanzar a la universalización de la entrega del beneficio sin la comprobación de que el programa ha obtenido los resultados esperados y, por tanto, su desempeño avala dicho crecimiento.

A juicio del Panel, el programa requiere de un sistema que asegure que los materiales entregados están siendo utilizados de forma óptima y para los propósitos que le dieron origen. Para esto se requiere de un seguimiento de los procesos asociados a la entrega del RINJU y su uso óptimo al interior de los hogares, lo que no está contemplado en el diseño del PAAI; es decir, no se ha implementado debidamente la estrategia para asegurar que los materiales del set RINJU se usen para la estimulación y el desarrollo de niños y niñas al interior de los hogares. Hasta la fecha, el programa ha utilizado como apoyo para el registro de información la misma plataforma del Subsistema ChCC, denominado Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM). Sin embargo, ésta no es un sistema de seguimiento y evaluación adecuado para los objetivos del PAAI, y no permite retroalimentar su gestión. En este aspecto, lo importante es obtener información sobre lo que ocurre en los hogares tras la entrega del RINJU; este es un tema que el diseño y la implementación del PAAI no ha resuelto. Esta situación puede ser mejorada y/o fortalecida mediante la debida implementación de las capacitaciones a las familias, proceso que permitiría realizar un seguimiento y del uso de los materiales, por parte de los/as adultos/as, en el hogar y un monitoreo de los resultados que permita verificar los indicadores de eficacia y calidad del programa.

En relación con la gestión de los recursos humanos y financieros de que dispone el PAAI, el análisis realizado por el Panel permite afirmar que éstos no operan de forma consistente y coherente para producir los bienes y/o servicios definidos en los dos componentes del diseño original. Durante el período en evaluación, los recursos financieros se han gastado en los cambios de la composición del set RINJU (cambio en los materiales que se incluyen en el set cada año) y la producción para su entrega a los beneficiarios, tanto en el proceso de licitación para la compra de materiales como para la operación logística que asegure la entrega a los/as beneficiarios(as), a través de los establecimientos educacionales. Las interrogantes que quedan pendientes por responder son: ¿por qué el programa no ha logrado consolidar una composición definitiva del set de materiales del RINJU y lo ha cambiado año a año? ¿Es posible gestionar de forma distinta los recursos financieros para fortalecer el Componente 2 e implementarlo de acuerdo con el diseño original?

En relación con los recursos humanos, la labor de los profesionales se concentra en los procesos asociados a la compra de materiales y la producción logística de la entrega de los sets RINJU. Las labores profesionales asociadas al Componente 2 tienen relación con la redacción y reproducción de instructivos o cartillas destinadas a las(os) educadoras(es) de párvulos y las familias de beneficiarios(as). La evaluación no ha evidenciado la implementación de procesos destinados a mejorar la relación con el sector educación, para producir el componente de información y orientación a las familias para el uso óptimo del RINJU en los hogares, a través de la ejecución de capacitaciones en los establecimientos educacionales. A juicio del Panel, la falta de implementación del Componente 2 pone en riesgo la consecución de resultados del programa, a nivel de propósito.

d) Desempeño global

Con respecto al diseño:

- El diseño de la estrategia del PAAI es coherente con la extensión del ChCC, amplía el acompañamiento al desarrollo para niños y niñas de 4 a 9 años en el espacio escolar; además, mantiene la relación Estado-Familia que en la primera etapa (de 0 a 4 años) estaba asegurada por las prestaciones en el ámbito de la salud. El Panel considera que las instituciones a cargo de los principales procesos de producción del programa son aquellas que, teóricamente, deben ser las responsables de su implementación: el MDS, institución responsable del ChCC y del PAAI, se encarga de implementar la estrategia coordinando y desarrollando los aspectos operativos para la entrega del RINJU y las orientaciones para su uso óptimo; por su parte, el Ministerio de Educación mantiene el “punto de contacto” con las familias, informa la matrícula existente de Primer Nivel de Transición (NT1) en establecimientos que están a su cargo⁴⁶ en el año anterior, para proyectar la compra de materiales, planificar la operación logística de almacenaje y distribución y realizar la entrega directa del RINJU a las familias de beneficiarios(as), lo que se informa a través del SDRM.
- Desde el año 2018, la relación del PAAI con el sector educación es consistente con la selección de materiales del RINJU, porque considera las principales áreas de desarrollo de niños y niñas y las Bases Curriculares de la Educación Parvularia (BCEP). Este nuevo currículum establece que el juego tiene un rol central en la estimulación y promoción del desarrollo y se debe potenciar tanto en el hogar como en el aula. El Panel pudo constatar que la inclusión de materiales del set RINJU se fundamenta en una revisión de la evidencia nacional e internacional y la opinión de expertos en temas de desarrollo infantil y profesionales provenientes de organismos públicos pertinentes ligados a la propuesta de las BCEP; sin embargo, el juicio de los expertos no prioriza los materiales a incluir en el set y todos tienen la misma importancia, con el argumento de que apuntan a distintas dimensiones o áreas del desarrollo. El set RINJU ha variado año a año, producto de definiciones administrativas relacionadas con los recursos financieros disponibles para alcanzar al total de la cobertura propuesta, pero nunca ha considerado la percepción y/u opinión de las familias de los y las beneficiarios(as) ni la medición del logro de resultados sobre el uso óptimo del RINJU en los hogares.
- El diseño del PAAI no incorpora un proceso de seguimiento y monitoreo que permita recoger información que retroalimente de forma permanente las decisiones del programa y asegure el cumplimiento del propósito. Por tanto, a juicio del Panel, se produce una pérdida de control de lo que ocurre con el uso de los materiales del RINJU en el hogar y no es posible obtener información relevante sobre los efectos de los materiales en la estimulación al desarrollo de los niños y las niñas beneficiarios(as). Esto se pretende subsanar con un estudio evaluativo, a implementar en el 2019, el que, aunque se desarrolle de forma sistemática, cada 2 o 3 años, no entregará información oportuna para realizar ajustes o mejorar la implementación del programa.
- El Panel ha constatado que el diseño original del PAAI no sido implementado en todos sus componentes. El Componente 2, destinado a entregar orientaciones del uso de los materiales RINJU a través de capacitaciones a educadores(as) y las familias, fue reemplazado por la entrega de información a través de cartillas, material audiovisual e información a través de Internet (sitio web de ChCC). Por tanto, la estrategia diseñada para afrontar el problema que da origen al programa no está completa y provoca la pérdida de control de un aspecto central del programa: lo que ocurre con la estimulación al desarrollo en el hogar con los materiales del RINJU.

Con respecto a la implementación:

- En términos de cobertura, en el período en evaluación, un 90,7% de la población de niños y niñas matriculados en NT1 en establecimientos municipales y de Servicios Locales de Educación ha recibido el set de materiales del RINJU, lo que representa un 25,2% de la matrícula total de niños y niñas en NT1 en establecimientos educacionales que reciben financiamiento público (municipales, servicios locales, particulares subvencionados y jardines infantiles de JUNJI e INTEGRAL). El PAAI plantea la entrega de un beneficio garantizado, universal, a esta población con un crecimiento paulatino de la cobertura, priorizando en una primera etapa a los establecimientos municipales⁴⁷ para, luego, incorporar al resto de los

⁴⁶ Se utiliza la expresión “que están a su cargo” porque, hasta ahora, sólo se ha entregado a establecimientos públicos (Servicios Locales y municipales), proyectándose incorporar a JUNJI, INTEGRAL y establecimientos particulares subvencionados entre 2018 y 2020. Para esta nueva situación deberá emplearse la expresión “que reciben financiamiento del Estado”.

⁴⁷ Decisión adoptada en el contexto del Fortalecimiento de la Educación Pública para la Creación de un Sistema de Educación Pública para el país.

establecimientos, lo que permitirá alcanzar una población potencial correspondiente a un 92% de la matrícula de NT1 en el país, excluyendo únicamente los(as) matriculados(as) en establecimientos particulares pagados.

- El Panel considera que la falta de implementación del Componente 2 y su reemplazo por la entrega de cartillas informativas y material audiovisual es un problema serio para conseguir el propósito del PAAI (especialmente, en lo referido a la estimulación y aumento de los espacios para el juego), porque no permite controlar adecuadamente lo que ocurre con el uso de los materiales del RINJU en el hogar (especialmente en lo relacionado con la relevancia de las interacciones positivas entre niños/as y adultos y el valor otorgado al juego durante la primera infancia). Esta situación evidencia una falta de coordinación interinstitucional, de acuerdos con el sector educación, para implementar las capacitaciones a educadoras(es) de párvulos y, a través de éstas(os), a las familias de los beneficiarios, tal como está descrito en el diseño original del programa.
- Los resultados del estudio complementario realizado por el Panel arrojan que un 92,5% de las familias dice leer las cartillas que van al interior del set de materiales del RINJU, pero un 72,2% dice no haber visitado el sitio Web de ChCC para buscar información sobre el uso del RINJU y un 71,3% dice no haber visto el material audiovisual que se encuentra en sitio de YouTube con instrucciones de uso. Por tanto, la estrategia de reemplazo del Componente 2 puede ser cuestionada respecto a la entrega de información a las familias y a la posibilidad de lograr los efectos esperados con la entrega de materiales (estimulación al desarrollo en el hogar).
- Los gastos de administración del PAAI durante el período 2016 – 2018 alcanzan a un 0,07%, en promedio, cifra que es significativamente inferior a otros programas del sistema público nacional que entregan materiales a niños, niñas y/o jóvenes del sistema educativo. Este bajo porcentaje de gastos en temas administrativos no alcanza para contar con un equipo profesional con el tiempo adecuado de dedicación para la implementación del diseño original del programa; es decir, la implementación de sus 2 componentes en forma.

Con respecto a los costos de proveer los bienes y/o servicios:

- El costo promedio por cada unidad de producto o set de materiales del RINJU (en \$ 2019) fue de \$15.708 en 2016, \$24.305 en 2017 y \$28.902 en 2018; cabe destacar que los materiales incluidos cada año son diferentes, por lo que la comparación se puede realizar sólo a nivel de costo total por el producto entregado. El Panel realizó una consulta de los precios de los materiales que se incluyeron en el RINJU 2018 (que se entregará el 2019) y analizó 5 posibilidades distintas para armar el set de materiales RINJU a precios de mercado actual; todas ellas resultan ser más caras que el precio obtenido por RINJU en la licitación que llevó a cabo el PAAI el año 2018.
- La unidad de producto del Componente 1 (set de materiales y entrega del RINJU) representa un gasto 99,5% mayor que el Componente 2 (material informativo y de orientación en forma de cartillas). Por otra parte, el gasto del PAAI correspondiente al RINJU ha aumentado su gasto, entre 2016 y 2018, en un 92,9%; en cambio, el gasto en el producto del Componente 2 ha disminuido entre 2017 y 2018 en un -14,9%.
- Los gastos de administración asociados a la implementación tienen estabilidad durante todo el período evaluado; el año 2016 se consignó un 0,05% al igual que en 2017, para el año 2018 se calcula un leve aumento a 0,08%. Si bien la efectividad de entrega del RINJU lograda en el último proceso, año 2017, es muy alta (98,7%), se debe considerar que se trata de la entrega a establecimientos municipales exclusivamente, de acuerdo con la definición de población objetivo que tuvo el programa hasta esta fecha. En el proceso de entrega 2018, que se implementará en el año 2019, se incluirá a los niños y niñas matriculados en NT1 en establecimientos de JUNJI e INTEGRA, lo cual puede hacer variar esta cifra.
- El análisis del uso de los gastos el PAAI permite observar que, en el período 2016–2018, el 99,93% se encuentran asociados a la producción de bienes y servicios, es decir a la compra de los sets de materiales RINJU, su almacenaje y distribución; mientras que sólo un promedio del 0,07% del presupuesto corresponde a gastos administrativos, cifra que es muy baja incluso al compararla con otros programas del

sistema público que entregan materiales o equipos⁴⁸. Este gasto está asociado a un equipo profesional compuesto por 5 personas con una dedicación de media jornada o menor⁴⁹, todos(as) los(as) cuales se encuentran en el nivel central y que, más allá de la especificidad de las labores asociadas al programa, participan de otras actividades de ChCC. Todos(as) los(as) demás profesionales que colaboran en la producción de bienes y servicios del PAAI, labores principalmente asociadas a la producción de la entrega del RINJU, se encuentra en los niveles regionales del MDS y MINEDUC, en el nivel provincial del MINEDUC, en los(as) encargados(as) comunales de ChCC y en los propios establecimientos educacionales (Directores(as), encargados de convivencia escolar y Educadoras(es)). A juicio del Panel, la conformación de este equipo profesional, el tiempo de dedicación asignado y las actividades que implementan para la producción del programa no son suficientes para hacerse cargo del diseño inicial, lo que resulta en la dificultad de asumir la ejecución de los 2 componentes del diseño inicial y en el privilegio casi exclusivo de las actividades relacionadas con la entrega de materiales, dejando con una expresión mínima (entrega información escrita y audiovisual) aquellas actividades relacionadas con la entrega de orientaciones a las familias para la estimulación y el juego en los hogares.

Con respecto a los resultados:

- El PAAI no obtiene información sobre los indicadores que permiten verificar el desempeño de su Componente 1, lo cual impide retroalimentar su gestión y dar cuenta de los efectos que tiene en el hogar respecto a la estimulación al desarrollo integral y el juego (Propósito).
- El PAAI no ha implementado su Componente 2, de acuerdo con el diseño original, lo que impide obtener un desempeño adecuado en los indicadores de las dimensiones de eficacia y calidad y, por tanto, poner en riesgo sus resultados a nivel de propósito al no asegurar el uso óptimo del set de materiales RINJU para la estimulación y el desarrollo en el hogar.

Recomendaciones

- a. El diseño del PAAI debe incorporar las sesiones educativas para madres, padres y cuidadores(as) principales, tal como tienen otras estrategias que conforman el ChCC, ligadas a la acción del MINSAL. Esto permitiría, fortalecer la estrategia de información y orientación para el uso óptimo de los materiales y para la promoción de una estimulación adecuada del desarrollo infantil. Se recomienda diseñar e instalar un proceso de capacitación con educadoras(es) de párvulos, que incluya módulos donde se promueva el uso de los materiales incluidos en el RINJU, para desarrollar al menos 2 sesiones educativas en el año durante las reuniones de apoderados (o encuentros similares con padres, madres y/o cuidadores(as)).
- b. Para mejorar la implementación del PAAI, el Panel considera necesario que se cuente con un sistema de seguimiento y monitoreo que permita obtener información oportuna sobre los resultados del programa, que retroalimente la toma de decisiones e incorpore una evaluación permanente del programa con evidencias de lo que ocurre después de la entrega de los materiales del RINJU, en los hogares de niños y niñas beneficiarios(as). Se recomienda que parte de este sistema considere la sistematización de información obtenida en las sesiones educativas con padres, madres y/o cuidadores(as), sobre la utilidad que se le da al RINJU al interior de los hogares y si permite mejorar aspectos relacionados con el espacio para el juego, la valoración del juego, la mejora en la interacción entre niños(as) y adulto y el aumento en el tiempo de juego al interior del hogar.
- c. Realizar una planificación detallada del proceso de crecimiento del programa, determinando claramente cuándo y de qué forma se logrará la universalidad en la entrega de beneficios y el aseguramiento de los derechos de niños y niñas asociados a la extensión del ChCC. Se sugiere que la expansión hacia los establecimientos particulares subvencionados se realice una vez que se consolide la implementación del

⁴⁸ Se toman como referencia los programas de las Becas TICs de JUNAEB (“Yo Elijo Mi PC” (YEMPC) y “Me Conecto para Aprender (MCPA)), del año 2018, y la entrega de equipamiento a establecimientos Técnico – Profesionales (EMTP) de la División de educación General (DEG), del año 2014.

⁴⁹ la Encargada Nacional Subsistema ChCC con una dedicación de un 1/4 de jornada, la Encargada Nacional y de Apoyo Transversal de ChCC del PAAI con una dedicación de un 1/4 de jornada, una Encargada Sistema de Derivación, Registro y Monitoreo con una dedicación de un 1/4 de jornada, un profesional de Apoyo Logístico y Administrativo del ChCC con una dedicación de un 1/4 de jornada y una profesional de Apoyo en Diseño con una dedicación de un 1/8 de jornada.

diseño original, que incluye los 2 componentes, y la consolidación de un set de materiales único, sin variaciones anuales; es decir, el Panel considera que el crecimiento de la cobertura hacia este tipo de establecimientos debe detenerse hasta lograr que el programa funcione de acuerdo con su diseño y estudie sus gastos para una adecuada implementación. Además, para cumplir con el principio de apoyo a las familias más vulnerables de la población, se sugiere que el crecimiento paulatino de cobertura en los establecimientos particulares subvencionados utilice como instrumento de priorización la concentración de niños y niñas clasificados en Primera Prioridad del IVE-JUNAEB por parte de estos establecimientos educacionales.

- d. Una vez que el Programa se encuentre implementado de acuerdo con el diseño original y funcionando con sus dos componentes, se recomienda realizar con el sector educación un acuerdo de trabajo similar al Convenio de Transferencia de Recursos suscrito entre el Ministerio de Planificación, Ministerio de Salud y Fondo Nacional de Salud (Decreto Supremo N°41 del 01 de abril de 2011), que establece las coordinaciones y obligaciones de los organismos e instituciones que forman parte del intersector a cargo de implementar prestaciones y dar beneficios del Subsistema ChCC. Se recomienda que este acuerdo se refiera, de forma específica, sobre las capacitaciones a educadoras(es) en todo lo relativo a la implementación de las sesiones educativas con las familias, situación que implicará estudiar un reordenamiento para el uso del presupuesto del programa, que implica redistribuir recursos desde el Componente 1 al Componente 2. Redistribución que podría contemplar la priorización de materiales del set RINJU, considerando la evaluación de las familias de los(as) beneficiarios(as).

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

OF. ORD. N° 329

ANT : Ord. N°1324 de fecha 26 de Junio de 2019 de la Dirección de presupuestos, que envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2018.

MAT. : Remite comentarios a Informe Final.

SANTIAGO, 29 AGO. 2019

DE : **SR. SEBASTIÁN SICHEL RAMÍREZ**
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

A : **RODRIGO CERDA NORAMBUENA**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

En relación a la materia y de acuerdo al proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales realizado por la Dirección de Presupuestos al Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral del Subsistema Chile Crece Contigo proceso 2018, cuyo informe final fue publicado el día jueves 11 de julio de 2019, informo a Ud. lo siguiente:

1. Antecedentes Generales.

El Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral (PAAI) es un programa del Subsistema Chile Crece Contigo que comenzó su implementación a partir del año 2016, como parte de la extensión del tramo etario del subsistema, desde los 4 hasta los 9 años de edad, que contempla actualmente.

El diseño del programa, se fundamentó en la identificación del problema de que niños y niñas de 4 a 5 años no disponen de espacios ni materiales suficientes destinados al juego y la estimulación en su hogar. A partir de la definición de esta problemática se establece como propósito del programa: ***Aumentar la disponibilidad de espacios y materiales suficientes destinados al juego y la estimulación en los hogares de niños(as) que se encuentran en Prekínder y están matriculados en establecimientos de educación públicos, subvencionados, JUNJI e Integra.***

De acuerdo a lo reportado por las investigaciones en Desarrollo Infantil Temprano, a los 4 años edad los niños y niñas se encuentran en un período evolutivo en que el desarrollo cerebral se encuentra altamente permeable a las influencias del entorno (Nelson, 2000). Es por esta razón que las intervenciones en primera infancia muestran los mayores retornos de inversión (Carneiro & Heckman, 2003). A esto se suma que a esta edad se produce el ingreso de los niños y niñas al sistema escolar, donde además comienzan a desarrollarse las habilidades de exploración, claves para el aprendizaje que impactarán en la trayectoria educativa posterior. Para sostener este proceso, los cuidadores deben contar con competencias parentales, prácticas de cuidado e interacción cotidiana entre adultos y niños que propicien el desarrollo infantil. (Céspedes & Silva, 2013; Sroufe, Egeland, Carlson & Collins, 2006)

2. Sobre los Resultados de la Evaluación.

En virtud del informe de evaluación del Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral, cuya síntesis apareció publicada en el "Informe de resultado de evaluaciones segundo trimestre 2019", elaborado por la Dirección de Presupuestos, y donde el programa obtuvo la calificación de "mal desempeño", es

que se presentan las siguientes observaciones, con la finalidad de dejar constancia de las inconsistencias de los resultados, debido a que no guardan relación con los informes emanados con anterioridad, ni con los resultados del estudio complementario que se realizó en el marco de la misma Evaluación de Programa Gubernamental (EPG).

Aspecto Evaluado/Publicado	Observaciones desde MDSyF
1. DISEÑO	
El programa concentra su diseño en el funcionamiento de la licitación, sin considerar metodologías de medición que permitan identificar si se cumple con el propósito del programa o cuál es el grado de aporte que tienen los materiales que componen el RINJU en el nivel de desarrollo de los niños y niñas beneficiarias.	El programa consideró en su diseño, los aspectos claves del desarrollo infantil para niños entre 4 y 5 años , de acuerdo a lo que indica la evidencia nacional e internacional ¹ . Del mismo modo el diseño del RINJU y los materiales incorporados, está en coherencia con las Bases Curriculares de Educación Parvularia , las que se constituyen en el referente clave para el aprendizaje de niños y niñas entre 0 y 6 años ² . Esta información fue entregada al panel evaluador.
No hay argumentos que justifiquen si la estrategia utilizada por el programa es pertinente para solucionar el problema que “niños y niñas de 4 a 5 años no disponen de espacios ni materiales suficientes destinados al juego y la estimulación en su hogar”, ni que el grupo etario sea el adecuado.	De acuerdo a lo reportado por el mismo Informe del Comité Evaluador “ El Panel valora que los materiales que se entregan estén escogidos por su potencialidad en el desarrollo de los niños ” ³ . Por otra parte, el estudio Complementario realizado en el contexto de la EPG evidenció que un 71,9% de los niños/as que participaron en el estudio ⁴ aumentó su tiempo disponible para juego , una vez recibido el material y 80,6% de las familias considera que con RINJU sus hijos/as aprovechan mejor los espacios para jugar .
El programa carece de sistema de focalización y/o priorización en la entrega. Se asume un programa universal que ha definido estrategias de aumento progresivo de cobertura.	Esta observación da cuenta del desconocimiento del Subsistema y su lógica de diseño universal con prestaciones diferenciadas (lo que fue consistentemente comentado en los informes elaborados por el Panel evaluador). El PAAI tiene un diseño de cobertura universal, ya que todos los niños/as tienen derecho al juego y es una necesidad de desarrollo clave para la primera infancia, por lo que no puede ser una prestación diferenciada ni focalizada, si no que el objetivo es avanzar hasta cubrir a toda la población de 4 años. La extensión de ChCC presenta la misma lógica de acceso a programas que el primer tramo de ChCC (0 a 4) donde existe oferta programática dirigida a todos los niños/as del sistema público de salud, con oferta diferenciada para aquellos con necesidades específicas en su desarrollo. En este caso el PAAI es un programa dirigido a todos los niños de establecimientos públicos y en el diseño, que fue aprobado por Dipres, se contempló abarcar progresivamente a niños/as en establecimientos que reciben recursos públicos sumando a establecimientos JUNJI e Integra y subvencionados.
2. IMPLEMENTACIÓN	
El componente 2, relacionado con la entrega de información y orientación	Se acoge esta observación para avanzar en generar mejores mecanismos de implementación del

¹ Detallado en el Informe preliminar Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral (Febrero 2019)

² Detallado en Resumen Ejecutivo del Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral (Abril 2019)

³ Informe preliminar Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral (Febrero 2019)

⁴ Estudio Complementario Evaluación EPG 2019 – Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral ChCC (Mayo 2019) – Eduardo Gutiérrez Cerón, consultor externo.

<p>sobre el uso del RINJU y la importancia del juego libre, no se implementa de acuerdo al diseño original, y en la práctica se consiste en cartillas informativas y material audiovisual, en plataformas web como Youtube y la página oficial de Chile Crece Contigo.</p>	<p>componente 2 y se destaca que el estudio complementario⁵ sostiene que un 92,5% de las familias participantes reporta haber leído la información provista por el PAAI y un 82,7% de las familias declara haber recibido orientaciones de su uso por parte del establecimiento.</p>
<p>RINJU no hace seguimiento ni cuenta con sistemas de información que permitan medir desempeño a nivel de propósito.</p>	<p>A la fecha se encuentra en curso la licitación de un estudio para medir la “Usabilidad del Rincón de Juegos”. El estudio, tiene por finalidad medir el propósito del PAAI, y sus bases fueron las que inspiraron las bases técnicas elaboradas por el panel evaluador para el estudio complementario que se realizó en el contexto del EPG. En este sentido, el Panel, se encontraba al tanto que el propósito del programa sería evaluado próximamente.</p>
<p>La evaluación constató que el programa entrega el RINJU de manera poco oportuna, dado que el proceso de licitación demora en promedio 7 meses, por lo que se distribuyen los materiales con un año de desfase.</p>	<p>No se justifica por qué se califica como “poco oportuna la entrega” si ésta se realiza durante el año en que niños/as están cursando NT1. El proceso de licitación se enmarca en la temporalidad necesaria para contar con el material, considerando que en el país no existe esta capacidad de producción. La licitación de este producto tiene una duración total de 6 a 7 meses y la entrega se realiza al año siguiente debido precisamente a la poca capacidad de producción local. Esta misma situación se presenta en otros programas que entregan materiales del Subsistema, que debido a su alcance son entregados al año siguiente que al que se realiza la licitación.</p>
<p>No se conoce qué porcentaje de beneficiarios usa el RINJU, ni los materiales que son utilizados (o frecuencia de uso), entre otras características.</p>	<p>El PAAI basa su diseño en el Enfoque de Derechos, entre otros enfoques. En virtud de esto, su entrega no está condicionada a la cantidad o frecuencia de uso, si no a que cada niño/a en el NT1 tiene derecho al juego y a recibir un implemento que le permita jugar, explorar y aprender, de acuerdo a la necesidad de su momento de desarrollo.</p> <p>Junto con ello, se destaca que el estudio complementario⁶ realizado en el contexto de la EPG evidenció que la mayor parte de los niños/as del estudio juegan con el implemento al menos dos veces por semana, alcanzando a un 80%, y un 71,9% de los niños/as ha aumentado su tiempo de juego.</p>
<p>Por otro lado, se desconoce el valor del set de materiales en el mercado local y dado que no se conoce el uso de los materiales dentro del hogar, ni existe priorización por parte del Comité que define los materiales cada año, se estima que el set podría estar sobredimensionado.</p>	<p>Las decisiones respecto de modificaciones en los implementos del SET son revisadas y aprobadas por la mesa técnica nacional compuesta por MDSF y MINEDUC donde se valida el instrumental, el que debe ir en coherencia con los ámbitos y núcleos de las bases curriculares.</p> <p>En concordancia con los compromisos establecidos y desde que comenzó la implementación, todos los años el Programa ha presentado expansiones</p>

⁵ Estudio Complementario Evaluación EPG 2019 – Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral ChCC (Mayo 2019) – Eduardo Gutiérrez Cerón, consultor externo.

⁶ Estudio Complementario Evaluación EPG 2019 – Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral ChCC (Mayo 2019) – Eduardo Gutiérrez Cerón, consultor externo.

	presupuestarias para mejorar la calidad del set de implementos y ampliar cobertura a niños y niñas que cursan NT1, los que fueron puestos a disposición y en conocimientos del panel evaluador.
--	---

3.- Conclusiones.

Se valora la necesidad de fortalecer el componente 2 del Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral respecto de la capacitación a cuidadores, y generar mejores estrategias para su despliegue, por lo que este Ministerio establecerá las medidas necesarias para dar cumplimiento a estas observaciones.

Sin embargo, llama la atención la calificación de “mal desempeño”, considerando que la evaluación del Componente 1, que es el principal, es muy positiva. Del mismo modo, se observa que existe un escaso conocimiento por parte del Panel Evaluador de cómo funciona el Subsistema y sus diferentes programas y cómo aplican para el diseño del mismo los diversos enfoques y procesos de gestión. Por lo anterior, se solicita reconsiderar esa evaluación, además de transparentar e informar los criterios para calificar este Programa.

Se adjunta el último informe final enviado a la Dirección de Presupuestos, el que fue comentado por el equipo técnico del Subsistema Chile Crece Contigo, contraparte ministerial del Departamento de Monitoreo de Programas Sociales y Jefa de División de Promoción y Prevención de la Subsecretaría de la Niñez.

Sin otro particular, se despide atentamente,



SEBASTIÁN SICHEL RAMÍREZ
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

CBS/BHL/HV/JPM/AVC/ADI/CLO/FRT/pac
Destinatario:

- 1.-MDSF- Gabinete Ministro
- 2.-MDSF- Subsecretaría de la Niñez
- 3.- MDSF- Chile Crece Contigo
- 4.- MDSF- Oficina de Partes y Archivo

E - 90104 / 19