



ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO

**EL APORTE DE JUNJI A LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO PARA EL MEJORAMIENTO
DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA
Sistematización de estudios 2006- 2009**

Consuelo Valderrama, Dagmar Raczynski, Pablo Morris, Loreto de la Fuente, con la
colaboración de Claudia Bustamante

Febrero 2010

INDICE

INTRODUCCION	3
1. MARCO REFERENCIAL: EL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO Y SUS CONDICIONANTES Y CONSECUENCIAS	5
2. ¿QUÉ SE SABÍA Y QUÉ FORTALEZAS Y DEBILIDADES TENÍAN LAS POLITICAS DIRIGIDAS HACIA LA INFANCIA TEMPRANA HACIA 2004-2006?	8
2.1 SOBRE LA SITUACIÓN DEL DESARROLLO INFANTIL EN CHILE	8
2.2 PAUTAS DE CRIANZA EN LA FAMILIA Y PRESENCIA DE FACTORES DE RIESGO EN LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD	10
2.3 LA POLÍTICA Y LA OFERTA DE SERVICIOS HACIA 2004-2006	10
A) NUDOS GENERALES DE LA POLÍTICA HACIA LA INFANCIA TEMPRANA	11
B) NUDOS DIRECTAMENTE ASOCIADOS AL TRABAJO DE LA JUNJI	14
3. APORTES A LA COMPRENSIÓN Y CONOCIMIENTO DEL MARCO ECOLÓGICO EN QUE SE DESARROLLA LA GESTIÓN DE LA JUNJI.	15
3.1 EL NIÑO Y SU ENTORNO	15
A) APORTES Y ÁREAS DE MEJORA METODOLÓGICOS EN EL ÁMBITO DEL CONOCIMIENTO EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA	16
B) APORTES Y ÁREAS DE MEJORA CONCEPTUALES EN EL ÁMBITO DEL CONOCIMIENTO EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA	18
C) APORTES Y ÁREAS DE MEJORA EN RELACIÓN AL DESARROLLO DE POLÍTICA PÚBLICA	18
3.2 LA SALA CUNA JARDÍN INFANTIL	20
A) ÁREAS DE APORTE Y DE MEJORA METODOLÓGICAS A LA CONSTRUCCIÓN DE CONOCIMIENTO EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA.	22
B) ÁREAS DE APORTE Y DE MEJORA CONCEPTUALES A LA CONSTRUCCIÓN DE CONOCIMIENTO EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA.	23
C) ÁREAS DE APORTE Y DE MEJORA AL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	25
3.3 LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNJI Y SU ENFOQUE	26
A) APORTES Y ÁREAS DE MEJORA METODOLÓGICOS EN EL ÁMBITO DEL CONOCIMIENTO EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA	28
B) APORTES Y ÁREAS DE MEJORA CONCEPTUALES EN EL ÁMBITO DEL CONOCIMIENTO EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA	29
C) APORTES Y ÁREAS DE MEJORA EN RELACIÓN AL DESARROLLO DE POLÍTICA PÚBLICA	31
4. DESAFÍOS Y LÍNEAS FUTURAS DE TRABAJO	32

**EL APOORTE DE JUNJI A LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO PARA EL MEJORAMIENTO
DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PRIMERA INFANCIA
Sistematización de estudios 2006- 2009**

INTRODUCCION

Una de las prioridades y logro del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) es la creación de un sistema de protección integral a la primera infancia: **Chile Crece Contigo**. El propósito de esta política es ampliar las oportunidades de desarrollo integral de todos los niños y niñas de Chile, particular y preferentemente los y las del 40% de los hogares más pobres del país. El programa de gobierno anunciaba la instalación de un sistema de protección a la infancia *“destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños chilenos en sus primeros [ocho] años¹ de vida, independientemente de su origen social, género y conformación de su hogar”*, el que incluiría *“acciones complementarias en el área de la salud, nutrición, apoyo a los padres, estimulación temprana y educación formal, organizadas en un sistema coherente que permita un seguimiento y apoyo pertinente a las especificidades de cada niño a través de su desarrollo”*. Apoyada en el consenso científico acerca de la importancia de los primeros años de vida como base del desarrollo futuro de las personas, el programa planteaba que una política de este tipo favorecería *“equidad desde el principio”*, disminuyendo *“el efecto del origen socioeconómico sobre las capacidades de los niños y niñas de Chile para aprender y convivir”*.

El Sistema Chile Crece Contigo (ChCC) se encuentra hoy instalado y presente en todas las regiones, servicios de salud y comunas del país. Aunque el sistema tiene varios componentes, algunos universales² y otros diferenciados³, el tronco del sistema, y punto de entrada para los infantes desde su concepción, es el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PABS) bajo la responsabilidad directa del Ministerio de Salud. Este programa se complementa con varios otros. Entre estos, destaca la disponibilidad de educación parvularia gratuita y de calidad desde el nivel sala cuna para *“los hijos e hijas de las madres que trabajan, que estudian o que buscan trabajo y que pertenecen a los hogares del 40% de menores ingresos, y para aquellos que presenten necesidades especiales de atención o vivan situaciones de vulnerabilidad”* (Gobierno de Chile, “Chile Crece Contigo. Sistema de Protección Social Integral a la Primera Infancia”).

¹ Cabe señalar que el Programa de Gobierno apuntaba hasta los 8 años de vida, propuesta que fue asumida por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma a las Políticas de Infancia. Sin embargo, finalmente el Ejecutivo decidió acotarlo a los 4 años de vida, decisión política tomada tras el funcionamiento del Consejo Asesor que abordó la temática de la Educación. La propuesta de Consejo Asesor abarcaría a todo el sistema escolar, por lo que en términos de tramo etéreo del grupo objetivo de la propuesta, habría una superposición que se buscó eliminar.

² Los componentes universales corresponden al programa educativo para toda la ciudadanía, acciones de perfeccionamiento de la legislación y normativas de protección a la maternidad y paternidad, y el compromiso de acompañamiento a los niños y niñas desde el primer control de embarazo hasta su ingreso al sistema escolar.

³ El componente diferenciado corresponde al compromiso de brindar apoyo diferenciado y garantías para niños y niñas de los hogares del 40% más vulnerable o con situaciones de especial vulnerabilidad.

El diseño institucional con oferta preescolar en Chile incluye a tres instituciones: el Ministerio de Educación, que brinda las bases curriculares para la educación de los niños de 0-6 años, y los programas de estudios para niños de 4-6 años; y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), que junto con la Fundación Integra son las instituciones a cargo de salas cunas y jardines infantiles gratuitos en el país. Sobre estas dos instituciones recayó la responsabilidad de responder a 2 de las 36 **medidas del Plan para los primeros 100 días del gobierno de la Presidenta Bachelet**: Medida 7: “*Entregaremos un subsidio que financie la atención preescolar para niños entre 0 y 3 años de hogares pertenecientes al 40 por ciento más pobre de la población*”; Medida 8: “*Crearemos 20 mil nuevos cupos en pre-kinder y habilitaremos 800 nuevas salas cunas en todo Chile, beneficiando a 20 mil niños y niñas*”. La **meta cuantitativa se cumplió con creces**. En diciembre de 2008 la JUNJI tenía 743 Salas Cunas más que el año 2005 y la Fundación Integra, entre salas cunas y jardín infantil con sala cuna 485 más, lo que significó un aumento de la matrícula en este nivel de 75% en JUNJI (casi 15 mil niños) y de más de 200% en Integra (incluyendo en este caso la matrícula en salas cuna y en sala cuna y párvulo). Esta evolución es concomitante a una caída leve de la matrícula en el nivel medio y transición en la JUNJI y una fuerte en los jardines con sólo párvulos en Integra, caída que se corresponde a la creación de nuevos cupos a nivel de pre-kinder en escuelas municipales⁴.

JUNJI, así como la Fundación Integra, junto con aumentar su oferta de vacantes y matrícula para niños y niñas de 0-3 años de edad, desplegaron **esfuerzos importantes en materias que tradicionalmente no eran parte de sus actividades**. En el caso específico de la JUNJI, una parte de estos esfuerzos se expresaron en la mejora de su sistema de registros y bases de datos; la realización de diversos estudios sobre la situación de la primera infancia y el aporte que las salas cunas y jardines JUNJI hacen al desarrollo de los niños y niñas y a las madres; la organización de una Conferencia Internacional para difundir en el medio chileno los últimos avances científicos en el tema y conocer iniciativas dirigidas a la primera infancia en otros países.

En este marco, la Dirección Ejecutiva de la JUNJI solicitó a los autores de este informe realizar una **sistematización y evaluación crítica de sus esfuerzos de producción de conocimiento**, relevar su aporte conceptual y metodológico e identificar sus proyecciones estratégicas para la política pública actual y futura de primera infancia en Chile. Para responder a esta demanda se procedió en tres etapas:

- ⇒ El Departamento de Estudios de la JUNJI nos entregó una extensa lista de documentos, informes, boletines que daban cuenta de la labor realizada. Después de una primera revisión nuestra, tras la cual María José Becerra Moro, encargada del departamento de estudios de la JUNJI, nos entregó orientaciones para una mejor comprensión del sentido cada uno de dichos documentos y su relevancia / efecto posterior en la institución, para conocer, cuando correspondía si habían tenido o no consecuencias prácticas, esto es, cambio en la institución, su política, la normativa que la rige, etc.

⁴ Cifras citadas en Valderrama y Raczynski (2009) “Chile Crece Contigo. Un caso particular de escalamiento de una política” y proporcionadas Jorge Alvarez, Jefe del Depto. de Planificación, de la JUNJI y por Loreto Amonátegui, directora de la Fundación Integra.

- ⇒ Posteriormente, elaboramos una ficha tipo en la cual vaciamos el material que nos fue enviado, identificando en cada caso objetivos y temas, metodología, principales conclusiones, aportes metodológicos y de conocimiento en materia de primera infancia y cuáles eran en nuestra opinión sus proyecciones futuras materia de políticas y programas dirigidas a la primera infancia.
- ⇒ En base a la revisión anterior los profesionales a cargo de esta consultoría realizaron reuniones de trabajo en torno a las fortalezas y debilidades y aportes metodológicos, al conocimiento y estratégicos para la política futura que tienen los esfuerzos de producción de conocimiento desplegados que fueron revisados, los que se organizaron en 3 grandes áreas: el niño y su entorno; la sala cuna jardín infantil, y la gestión institucional y su enfoque, respondiendo en alguna medida, como veremos en páginas posteriores, al modelo ecológico.

La presentación de los resultados de este trabajo se ha estructurado en cuatro partes. La primera sintetiza algunas conclusiones de consenso en las investigaciones científicas sobre desarrollo infantil temprano. Los elementos que se señalan son importantes al momento de evaluar el aporte metodológico, de conocimiento y a la política pública de los estudios realizados por JUNJI. La segunda parte se focaliza en Chile en el momento anterior a la puesta en escena del ChCC, esto es, hacia 2004-2006. Aborda, por un lado, el conocimiento sobre la situación de la infancia temprana que se tenía y, por el otro, el estado de la política dirigida hacia la infancia temprana y lo que se sabía sobre su operatoria, resultados y efectos. La tercera parte clasifica y describe los atributos, sus fortalezas y debilidades para profundizar el conocimiento que el país tiene sobre la infancia temprana y las políticas dirigidas a este sector, identificando el aporte respecto a lo que se conocía 4 años antes y la proyecciones futuras de las iniciativas emprendidas, varias de ellas, en curso. Esta parte se apoya en el material que contiene el Anexo del informe. La última sección concluye y traza líneas futuras de trabajo.

1. MARCO REFERENCIAL: EL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO Y SUS CONDICIONANTES Y CONSECUENCIAS

El **desarrollo integral del niño a temprana edad** está hoy instalado en la agenda pública del país. Esta situación es de enorme trascendencia porque como lo verifica consistentemente la investigación científica contemporánea sobre desarrollo infantil, la infancia temprana (0 a 3 años) es cimiento fundamental en la trayectoria posterior de las personas. El período de desarrollo temprano –que incluye la etapa intrauterina– influye en las trayectorias de salud, aprendizaje y conductas presentes y futuras de los niños. La evidencia es contundente y señala que **desfases y retrasos en el desarrollo temprano limitan el posterior avance del niño** en el sistema educacional y en la vida adulta, al punto que situaciones estresantes de los niños a corta edad tienen una alta probabilidad de desencadenar en conductas disruptivas a edad más avanzada (violencia, delincuencia, alcoholismo y drogadicción, entre otras consecuencias). Las repercusiones del desarrollo infantil temprano no sólo afectan a la persona sino que a la sociedad: fortalecimiento del capital humano, mayor igualdad de oportunidades, integración y cohesión sociales fortalecidas, menor incidencia de conductas disruptivas.

Investigaciones en la neurociencia verifican que el desarrollo de la estructura del cerebro está determinado biológicamente en la fase prenatal y que el fundamento para su evolución posterior depende de la interacción que el niño tenga a temprana edad con su entorno. Los primeros 2 años de vida son el período de más rápido desarrollo del cerebro (conexión celular) y es altamente sensible para la evolución futura del ser humano. En esta etapa se abren las oportunidades para lograr funciones intelectuales, emocionales, físicas, inmunológicas y sociales que más adelante serán significativas. Por su parte, las experiencias de los niños entre los 2 y 5 años contribuyen a crear los fundamentos para aprendizajes posteriores, tanto en la educación formal como en el despliegue de habilidades y competencias sociales. En esta perspectiva, **la niñez temprana es una ventana de oportunidad para la adquisición de capacidades y aprendizajes**. Si bien estos pueden lograrse en edades más avanzadas, lograrlo en estas es más difícil, más lento y más costoso.

En niños menores de 3 años las distintas dimensiones del desarrollo de la persona están relacionadas de forma inextricable entre sí (es común distinguir entre la dimensión física, emocional, mental y social). Es así como la no satisfacción de determinada necesidad impacta negativamente la satisfacción de las otras y viceversa. Dado que existe una alta interdependencia entre estas dimensiones, **el apoyo al niño necesariamente debe ser integral**. Además, debe estar acorde y responder a las necesidades de la etapa etaria en que se encuentre y tener presente los rezagos que ya puede haber acumulado.

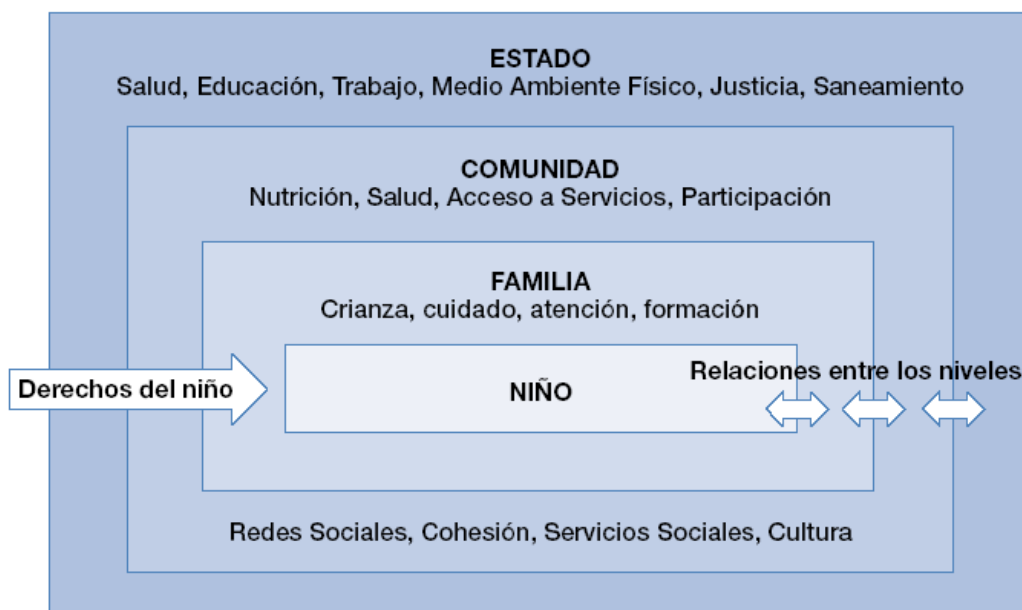
El desarrollo del niño es siempre en interacción con el entorno. Este nace en una familia y vive sus primeros años en ésta y en el entorno cercano que rodea la casa-habitación. **El ambiente familiar y comunitario es, por tanto, un núcleo que la política pública dirigida al desarrollo infantil temprano debe considerar, incluir y fortalecer**, asegurando ambiente e interacción apropiados en cuanto a salud (higiene, nutrientes, alimentación y actividad física, siempre adecuados a la edad), afecto y apoyo, comunicación y desarrollo del lenguaje, estimulación, formación de hábitos, disciplina, curiosidad y responsabilidad y protección y seguridad.

El niño en su familia y comunidad enfrenta tanto factores de protección como de riesgo. Los *factores de protección* más importantes refieren a la confianza, afecto y comunicación en la familia, el “apego seguro” para el niño (la relación entre un niño y un cuidador primario tierno, acogedor y consistente) y a la posición y el lugar —entendido como valoración, importancia, cuidado— que en la comunidad tienen los niños y la infancia temprana. Los *factores de riesgo* aluden a situaciones que debilitan los factores protectores o que son riesgos para el niño, independiente de estos. En general son factores como accidentes, contaminación acústica, higiene, seguridad del espacio público, etc. En este marco **a la política pública le cabe un rol en aminorar los agentes de riesgo con acciones preventivas y promocionales y reparadoras** —cuando es necesario—, **y a la vez fortalecer los elementos de protección familiar y comunitaria**.

Congruente con esta evidencia y comprensión del tema, es común abordar el desarrollo infantil temprano con un “**modelo ecológico**” que, como se ilustra en el gráfico a continuación, tiene en su centro al niño, rodeado de su familia, la que, a su vez, forma parte de una comunidad y de una sociedad en la cual el Estado, la política pública y los agentes

privados de distinta naturaleza ofrecen servicios, entregan apoyo y ayudan a construir un entorno amigable para los niños y la familia (o no lo hacen).

Desarrollo infantil: modelo ecológico



Fuente: Extraído de D. Raczynski (2006) "Política de infancia temprana en Chile: Condicionantes del desarrollo de los niños", en www.expansivaudp.cl/media/en_foco/documentos/19062006104331.pdf, adaptado a su vez de un documento de UNICEF-Chile.

Siguiendo este modelo, se desprende que la política pública no puede dejar de lado el hecho que, en el campo del desarrollo infantil temprano, **la familia siempre es la mediadora de los efectos de sus acciones**. Ni la más integral de las intervenciones externas o ajenas a la familia puede llegar a tener el peso que ésta tiene en el desarrollo infantil, especialmente en los menores de dos años. La enorme relevancia de la familia en los primeros años de vida, como también se reconoce en la Convención de los Derechos de los Niños y Niñas de las naciones Unidas, indica que la política dirigida a la infancia temprana no puede dejar de incorporar a la familia a la política y los programas y, si es necesario, contemplar programas y servicios de apoyo a las familias.

La investigación y las evaluaciones de programas dirigidos a la infancia temprana concuerdan, sin excepción, que la efectividad de instancias de cuidado infantil distintas a la familia, depende de la calidad del servicio que se entrega. Solo servicios de calidad producen efectos positivos. Ante la ausencia de servicios de calidad, salvo situaciones extremas de abandono y vulneración de derechos de los niños y niñas, es mejor dejar los niños en su ambiente familiar. Otro hallazgo central es que los efectos e impacto de un programa son contexto-específicos. Vale decir, dependen del marco social, cultural y físico en que se insertan.

Los elementos planteados hasta acá señalan que al evaluar los aportes que ha hecho la JUNJI al conocimiento del tema en el país y la efectividad de lo realizado es importante hacerlo teniendo como marco lo siguiente:

- El desarrollo infantil temprano es siempre integral
- La familia es agente clave
- El entorno o la comunidad también inciden
- Es provechoso diferenciar entre factores de protección y de riesgo
- Las instancias de cuidado infantil deben necesariamente ser de calidad si lo que se busca es el desarrollo infantil temprano

La acumulación de conocimiento en el tema debe necesariamente cumplir con los requerimientos metodológicos clásicos: sustentarse en información que tenga validez, confiabilidad y representatividad. El desarrollo de sistemas de información y bases de datos es un *sine qua non* para que un país pueda acumular conocimiento y acciones en el tema. Además, como se está hablando de desarrollo, de rezagos en el desarrollo y de efectos sobre la situación de la persona en la fase escolar y adulta, la disponibilidad de información longitudinal es fundamental.

2. ¿QUÉ SE SABÍA Y QUÉ FORTALEZAS Y DEBILIDADES TENÍAN LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS HACIA LA INFANCIA TEMPRANA HACIA 2004-2006?

Esta sección, de un lado, sintetiza lo que hacia 2004-2006 se sabía sobre la situación de la infancia temprana en el país y, por otro, dibuja un somero cuadro sobre la situación de las políticas hacia el sector, sus fortalezas, debilidades y nudos principales⁵. Contar con estos antecedentes es relevante porque representan una suerte de línea base o parámetro de comparación que facilita emitir un juicio acerca de las contribuciones de la JUNJI al conocimiento –presente y futuro- de la situación de la infancia temprana en el país.

2.1 Sobre la situación del desarrollo infantil en Chile

Hacia 2006 **no se contaba con un panorama del perfil de desarrollo infantil en la población nacional** y sus variaciones según características de la familia (pobreza en ingreso, escolaridad paterna, edad de la madre, inserción laboral de la madre, residencia rural-urbana, asistencia del niño y la madre a servicios de salud e instancias de cuidado infantil. Los dos indicadores existentes asociados al tema eran las tasas de mortalidad infantil y en la niñez y el estado nutricional de los niños y niñas. Vale decir, existía

⁵ La información que se sintetiza proviene del Informe “Chile: Lineamientos de política para la primera infancia (menos de 4 años)” coordinado por Asesorías para el Desarrollo finalizado en 2006 (www.unicef.cl publica el resumen ejecutivo); del libro “El futuro de los niños es siempre hoy”, informe final entregado por el Consejo Asesor Presidencial sobre la reforma a las políticas de infancia entregado en junio de 2006 a la Presidenta de la República; y de la publicación gubernamental “Política Nacional de Infancia y Plan de acción 2001-10” del año 2000.

información nacional y desagregada por algunas de las dimensiones señaladas, sobre la supervivencia de la población de corta edad, pero no sobre la calidad de su desarrollo. Los índices de supervivencia eran altamente favorables: tasa de mortalidad infantil inferior a 8 por 1000 nacidos vivos; tasa de mortalidad en la niñez menor a 0,5 por mil nacidos vivos; prevalencia de desnutrición inferior a 3%, acompañado por un 23 % de niños menores de 6 años obesos. De otro lado, el MINSAL estimó para el año 2005 que la prevalencia de rezago en el desarrollo infantil en niños a los 18 meses de edad bajo control en los consultorios de salud era de 10,5 %, medido por EEDP y Tepsi⁶.

Evidencia puntual de estudios dispersos realizados entre fines de la década de 1980 y 2005 verifican que **existen rezagos en el desarrollo infantil a temprana edad en niños de hogares que se encuentran en condiciones de pobreza**. A los 2 años de edad, porcentajes significativos (entre 16% y 25%) de los niños de estos hogares muestran déficit en su desarrollo psicomotor, cifra que aumenta al avanzar la edad de los niños, alcanzando al 40% en el grupo etario 4-5 años. En zonas muy pobres y rurales, la magnitud del déficit a los 2 años puede llegar al 35% y al entrar a 1° básico más de la mitad de los niños y las niñas muestra rezago en el desarrollo del lenguaje.

Es importante agregar que durante el año 2006, MINSAL con apoyo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estaban aplicando la **Segunda Encuesta Nacional de Calidad de Vida** que, en esta oportunidad, incluía un módulo infantil (menores de 5 años), que permitiría disponer una primera aproximación a la situación de desarrollo infantil a lo largo del territorio nacional y en distintos segmentos poblacionales. En efecto, a partir de las respuestas de las madres se construyó un indicador de ‘rezago de desarrollo’ (validado clínicamente) como una medida de tamizaje poblacional de desarrollo infantil. **Se obtuvo así por primera vez información nacional sobre prevalencia de rezago en niños menores de 5 años**. Los resultados muestran⁷ que la prevalencia de rezago en el desarrollo en menores de 5 años es de 29,9%, cifra que se inicia con 24,9% en menores de 1 año, aumenta gradualmente con la edad, y alcanza 33,4% entre los 4-5 años. Vale decir, **el rezago aumenta con la edad**, realidad que ya había sido registrada anteriormente en estudios en muestras no representativas. El rezago varía según el nivel de ingreso del hogar, es menor en los quintiles 4 y 5 que en los quintiles más bajos (23,9% y 34,2% respectivamente), no obstante, afecta a una proporción significativa de menores de 5 años en todos los quintiles de ingreso y, por lo tanto, no es consecuencia sólo de la situación socioeconómica del hogar⁸.

⁶ Esta información proviene de *Ministerio de Salud de Chile. El aporte de salud a la protección de la infancia*. Audiencia ante la Comisión Asesora Presidencial de Políticas para la Infancia, 13 de abril 2006, citado en “El futuro de los niños es siempre hoy, Propuestas del Consejo”. Junio 2006.

⁷<http://epi.minsal.cl/epi/html/sdesalud/calidaddevida2006/Informe%20Final%20Encuesta%20de%20Calidad%20de%20Vida%20y%20Salud%202006.pdf>

⁸ Con diferencias menos fuertes se observa que el rezago es mayor en los hijos que en las hijas (32,8% y 26,9%, respectivamente) y en el medio rural que en el urbano (32,5% y 29,6%).

2.2 Pautas de crianza en la familia y presencia de factores de riesgo en la familia y la comunidad

Los rezagos detectados pueden deberse a la prevalencia de problemas en la crianza que reciben los niños en su hogar, en el jardín o de su cuidador principal, y/o a riesgos en el entorno inmediato en que viven cotidianamente.

En el país existían estudios que analizan las pautas de crianza y/o ambientes de aprendizaje para niños pequeños. Estudios sobre maltrato infantil evidencian el **alto uso de castigo físico como forma de ejercer autoridad por parte de los padres, presente en todos los niveles socioeconómicos**. En el año 2000 un 54% de los hogares hubo señales de violencia física hacia los niños que en el 25% califica de grave. Complementariamente, antecedentes del sector salud señalan que cerca de un 30% de las mujeres bajo control en los centros de salud tienen síntomas de tipo depresivo y un 10% experimentan problemas de ansiedad, factores que según la literatura afectan negativamente la crianza de los niños.

El estudio ya citado de Asesorías para el Desarrollo (2006), exploró el tema de las pautas de crianza a través de entrevistas grupales en madres de sectores económicos desfavorecidos en el área metropolitana de Santiago. Las entrevistas realizadas permitieron identificar necesidades y oportunidades de apoyo a la familia para potenciar el desarrollo de los hijos. En el material reunido destaca que las madres demandan un mayor apoyo y orientación en pautas de crianza y que el centro de salud es el lugar adecuado para iniciar el trabajo con ellas; que buscan información sobre el desarrollo y educación de sus niños y valoran la que obtienen cuando esto se produce; demandan y tienen disposición favorable para asistir y participar en actividades relativas a la crianza y formación de sus hijos pequeños; y que temas asociados a la política de vivienda y los espacios públicos con frecuencia dificultan la interacción familiar y por ende el desarrollo infantil. Estos resultados son apenas una primera exploración cualitativa en el tema de crianza, de enorme importancia para la formulación de políticas en el área⁹. No existían estudios sobre los efectos que condiciones de la comunidad pudieran tener sobre el desarrollo de los niños de corta edad.

2.3 La política y la oferta de servicios hacia 2004-2006

Esta sección recoge los nudos que hace 4 años atrás se reconocían tenía la política hacia la infancia temprana. Las secciones iniciales se detienen en nudos generales de la política, a veces con algunos párrafos referidos específicamente a la JUNJI. Las tres secciones finales identifican nudos más específicos presentes en la JUNJI. Es importante indicar que,

⁹ Más recientemente la unidad de Intervención Temprana de la Universidad del Desarrollo ha iniciado y realizado varios estudios e investigaciones de diseño experimental o cuasi-experimental que dan cuenta de la importancia de la variable familiar y de crianza de los niños en sectores de pobreza y/o con alta vulnerabilidad social; y de lo que es posible lograr, si se trabaja el tema del “apego seguro” con las madres y los padres. Hace cerca de 2 años atrás han creado una unidad de atención en esta materia que ha tenido una fuerte demanda de apoyo por parte de familias de todos los niveles socioeconómicos.

mencionar estos nudos como específicos a la JUNI, no significa que no pueden estar presentes en otras instituciones preocupadas de la infancia temprana.

a) Nudos generales de la política hacia la infancia temprana

- *Existían programas y no políticas*

La precariedad en las condiciones de alimentación y salud de los niños fue tema central del sector salud de fines de la década de 1940 en adelante, conformándose importantes y exitosos programas en las décadas siguientes. El foco estuvo en la supervivencia de la infancia temprana¹⁰ y el desarrollo físico (peso y talla) de los menores de 6 años. Son estos programas los que, junto a avances concomitantes en la escolaridad de las madres, reducción en el número de hijos, y mejoras en las condiciones de vivienda e infraestructura sanitaria, explican las bajas tasas de desnutrición y de mortalidad infantil y en la niñez, mencionadas anteriormente. Salud es, sin lugar a dudas, el sector donde en el pasado hubo una política más coherente y acumulativa centrada en el niño y la madre, cuya prioridad, acorde al giro del sector salud, era evitar enfermedades y muertes, y apoyar el desarrollo físico del cuerpo. Otras dimensiones del desarrollo infantil, como por ejemplo, la estimulación psicosocial, estuvieron presentes sólo en una coyuntura y por un período corto.

Paralelo a las iniciativas en salud hubo otros programas e iniciativas que directa e indirectamente afectan la situación de la infancia temprana y mayor también. Gradualmente, a partir de la década de 1960 se construye una red de salas cunas y jardines infantiles; se expande y masifica la educación primaria, se adelanta la edad de ingreso al sistema escolar con el diseño de un nivel de enseñanza prebásico; se amplía la legislación laboral dirigida a la mujer madres (permiso pre y post natal, salas cunas y jardines infantiles en la empresa o subsidiados por éstas); el subsidio de asignación familiar que beneficiaba a trabajadores con contrato de trabajo y adscritos al sistema de previsión social se amplía a familias indigentes y pobres sin cobertura de previsión social; en el sector justicia se crean servicios y programas en beneficio de niños en situación de alta vulnerabilidad social (huérfanos y abandonados) o que sus derechos hayan sido vulnerados (violencia doméstica, conflicto con la justicia).

En la década del 60 nace la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y más adelante, bajo el gobierno militar, en la década de los 80, la Fundación Integra, si bien esta última sólo se convierte en una institución educativa a partir de 1990. Ambas instituciones son los oferentes más importantes de salas cunas y jardines infantiles gratuitos para la población menor de 6 años de los hogares de los quintiles más pobres de la población y para las madres trabajadoras. **Las salas cunas y jardines infantiles tenían como propósito principal facilitar la inserción laboral de la mujer madre y como objetivo específico el**

¹⁰ El Ministerio de Salud inició hace más de tres décadas un programa de estimulación psicosocial para recién nacidos y menores de 2 años, que no tuvo continuidad. Los menores se siguieron diagnosticando, pero no hay acciones preventivas y de tratamiento si fuese necesario y los resultados de los diagnósticos no se sistematizan ni la información se consolida a nivel central.

cuidado y la alimentación del niño. El objetivo de apoyo al desarrollo infantil temprano estaba presente excepcionalmente en algunos casos. No existía casi articulación con el sector salud y, cuando la había, obedecía a contactos personales y no a prácticas institucionalizadas. Sólo ante una epidemia o campaña de vacunación, el sector salud entraba a las salas cunas y jardines infantiles. La JUNJI tenía en ese entonces una iniciativa que apuntaba en sentido opuesto al descrito y que fue importante. Se trata del Programa “Salas Cunas en el consultorio” que se desarrolló en algunas comunas hacia el año 2004 que, posteriormente, fue absorbido como una actividad en el componente Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial del Chile Crece Contigo.

La cobertura de salas cunas y jardines infantiles era baja en la población menor de 4 años, particularmente en los quintiles de ingreso más bajo. A los 3 años de edad, el porcentaje de los que asisten alcanza a alrededor de un tercio de los niños y niñas, en todos los quintiles, salvo el más alto, donde asciende al 50%¹¹. La cobertura aumentaba muy lentamente, siendo esta ampliación más fuerte para niños entre 3 y 5 años que en la infancia temprana.

Tabla 1: Porcentaje de menores de seis años que asisten a Sala Cuna o Jardín Infantil o establecimiento escolar según edad y quintil de ingreso nacional, año 2006

Quintiles de ingreso	Menos de un año	1 - 2 años	2 -3 años	3 -4 años	4 -5 años	5-6 años
I	1,1	5,2	14,4	33,6	56,5	81,0
II	4,6	7,1	11,4	29,8	58,8	88,5
III	3,7	5,9	18,8	39,8	61,0	92,2
IV	5,0	10,2	20,0	37,0	73,7	85,8
V	6,9	19,0	28,5	50,1	79,6	93,7
Total (2006)	3,6	8,2	17,0	36,1	63,5	87,2
Total (2003)	1,0	5,0	12,0	27,0	52,0	88,0

Fuente: Encuesta CASEN 2006 y 2003, tabulaciones entregadas gentilmente por Ingrid Padópolos de la Fundación de Superación de la Pobreza.

Es posible que la baja cobertura esté asociada al hecho que Chile, comparativamente con otros países de la región, tenga una de las tasas de participación económica femenina más bajas¹². Los estudios al respecto sugerían que esta tasa baja responde tanto factores de preferencia u opción personal (demanda), como factores de oferta y que la prevalencia de valores tradicionales respecto a la familia, la mujer y el cuidado infantil, condicionaba tanto a la demanda como a la oferta de oportunidades de trabajo para las mujeres y las condiciones de éstas. La información disponible, además, verificaba que en los quintiles más bajos de los hogares existe un porcentaje mayor de madres con hijos en sala cuna que no trabajan que en los quintiles superiores. Esta situación hace pensar que las salas cunas y

¹¹ El módulo infantil de la Encuesta Nacional de Calidad vida (ECV) del año 2006 patrocinada por el MINSAL corrobora esta información.

¹² Ver, entre otros Lehmann (2003) “Mujer, trabajo y familia: Realidad, percepciones y desafíos” *Puntos de Referencia* N° 269 (septiembre), Centros de Estudios Públicos, CEP, Santiago de Chile; M. Peticara, E. Acosta y C. Ramos, 2005) “Oferta laboral femenina y cuidado infantil” (Informe final de consultoría para el BID-DIPRES septiembre); O. Larrañaga (2006) “Participación laboral de la mujer, 1958-2003” pp. 1777-233 en J.S. Valenzuela, E. Tironi y T.R. Scully (eds.) *El Eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*, Aguilar Chilena de Ediciones S.A., Santiago de Chile.

jardines cumplían también un importante papel asistencial. Probablemente, este se acentuó durante la crisis económica nacional de los años 70 y la crisis de la deuda externa de los años 80, que se tradujo en aumentos muy significativos de la tasa de desempleo y los niveles de pobreza de los hogares, frente a lo cual el gobierno militar respondió con ampliación de vacantes en los jardines infantiles.

- *Ausencia de coordinación entre programas, en parte por prácticas de trabajo competitivas entre ministerios y servicios públicos y en parte porque, como se desprende de la sección anterior, cada uno trabajaba en función de sus propios objetivos institucionales y no en función del fomento desarrollo infantil integral a temprana edad.*

Las dificultades de coordinación interinstitucional y en las relaciones nacionales-locales están presentes en las más variadas áreas de la política pública del país. En el ámbito específico del desarrollo infantil, el documento de “La Política Nacional de Infancia y su Plan de Acción 2001-2010” hace una evaluación crítica de la política e identifica sus nudos. Entre otros, señala que la acción del Estado hacia los niños, niñas y adolescentes “no ha tenido explícitamente por norte una mirada integral a la infancia y no ha visualizado explícitamente la relación con los derechos de la infancia ni con las necesidades de desarrollo de niños y niñas”. Subraya la importancia de lograr una nueva forma de hacer política pública hacia la infancia que dé “supremacía del interés del niño, niña y adolescente por sobre cualquier interés legítimo concurrente”; que reconozca y apoye “el papel y responsabilidad fundamental que le corresponde a la familia respecto a la crianza y a garantizar el desarrollo del niño y la niña y el respeto de sus derechos”; y llama a “favorecer y fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional, intersectorial y entre los distintos niveles de la administración del Estado”; a “garantizar la intersectorialidad de la gestión pública en materia de infancia y adolescencia”, lo que implica que “las intervenciones sociales deben articularse en forma coordinada y complementaria desde una perspectiva multi intersectorial, abordando integralmente las necesidades de desarrollo y los derechos de la infancia y adolescencia”; y llama a crear una institucionalidad responsable de las políticas a favor de la infancia y la adolescencia. El ChCC tiene como ente responsable la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social inserta en MIDEPLAN, secretaría que ha desplegado esfuerzos importantes de coordinación, con resultados disímiles, mejores con Salud que con Educación, JUNJI y Fundación Integra.

- *Debilidad de las acciones dirigidas a promover la incorporación de la familia a las acciones en salud, educación y cuidado infantil y a en general a apoyar a la familia en el fortalecimiento del rol parental*

En los años 1990 surgen algunos programas de apoyo directo a la familia. Destacan el Programa Conozca a Su Hijo (CASH), actualmente inserto en JUNJI¹³ y los proyectos de

¹³ El Ministerio de Educación, en el contexto del Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación, MECE, inició el año 1993 la aplicación, a nivel nacional, del Programa educativo no convencional, Conozca a su Hijo (CASH), destinado a proporcionar atención educativa a niños y niñas menores de seis años, de sectores rurales. Hasta el año 2006, el Programa formó parte de los Programas que

Mejoramiento de la Infancia (PMI) de FOSIS-MINEDUC, ambos de cobertura restringida. También es posible mencionar programas de radio destinados a la madre en áreas rurales. Las actividades que desplegaban las salas cunas y jardines infantiles con las madres eran más bien formales, y destinados a lograr que las madres cumplieran con los requerimientos de la instancia de cuidado, y no para apoyarlas a ellas y sus familias en sus prácticas de crianza y el ambiente de aprendizaje en el hogar.

b) Nudos directamente asociados al trabajo de la JUNJI

En esta sub-sección se plantean tres nudos presentes en la JUNJI que son importantes de mencionar.

- *Debilidad de sus registros administrativos y ausencia de bases de datos que se apoyen en métodos y tecnología moderna*

Si bien existe el sistema GESPARDU que registra por sala cuna y jardín vacantes, matrícula y asistencia, acceder a información confiable y actualizada sobre estos aspectos era difícil y las respuestas que se obtenían podían variar dependiendo del momento y la persona a quien se solicitaba la información. La situación era más fácil cuando se trataba de los jardines administrados directamente por la JUNJI, difícil cuando se trataba de salas cunas y jardines de administración indirecta (transferencia a terceros) y casi imposible de obtener en las modalidades no convencionales de atención. También existían problemas para obtener información sobre dotación efectiva de personal a nivel de los jardines y salas cunas y, como suele suceder, sobre costos reales de la atención, que incluyeran los costos de operación de las salas cunas y jardines, así como los costos de tareas administrativas realizadas por los niveles regional y nacional. El manejo de información sobre el conjunto de estos tópicos es, sin duda, de importancia capital para tomar decisiones más acertadas así como evaluar los programas en aplicación.

- *Preocupación insuficiente por la calidad de la atención que reciben los niños en salas cunas y jardines infantiles*

JUNJI, dentro su misión, tiene la responsabilidad de brindar una educación inicial de calidad a niños y niñas, preferentemente menores de cuatro años, en situación de vulnerabilidad social, en el marco del sistema de protección a la primera infancia Chile Crece Contigo, de modo de garantizar su desarrollo en igualdad de oportunidades, a través de la **creación, promoción, supervisión y certificación de salas cunas y de jardines infantiles administrados directamente o por terceros**. Respecto a esto último, lo que cubre el “control” es el acatamiento de la normativa nacional en cuanto cumplimiento de

llevó a cabo la Unidad de Educación Parvularia de la División de Educación del Ministerio de Educación. Desde el año 2004 el Programa se aplica en convenio con MIDEPLAN, quién lo financia y apoya como oferta programática del Sistema Chile Solidario, para poblaciones rurales vulnerables. Desde enero del 2007 el Programa CASH, forma parte de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI, en la línea de Programas Educativos para la Familia.

Fuente: www.junji.cl/junji/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=1568&Itemid=272

condiciones de habilitación de infraestructura y mobiliario así como de dotación de personal. Más allá de estos aspectos no hay preocupación por la calidad de la atención brindada. Esta, como se vio en el capítulo 1, es de primera importancia para el desarrollo infantil y el factor que más incide sobre la calidad es la interacción entre el cuidador y el niño o niña. En este tema es justo reconocer que en el año 2003-2004, la JUNJI trabajó con apoyo de consultores externos en el desarrollo de un sistema de certificación de jardines infantiles. Este sistema se validó en jardines de la JUNJI. A la fecha, los jardines JUNJI se han autoevaluado. De acuerdo a esa evaluación, se han entregado incentivos, y actualmente existen Planes de Mejora para el 100% de los jardines clásicos y para el 75% de los jardines VTF.

- *La JUNJI no disponía de ninguna evaluación externa que diera cuenta de los procesos, resultados, efecto e impacto de su trabajo.*

Existían algunos estudios realizados internamente. Se aplicaba pautas internas que calificaban la situación de desarrollo de los niños en algunas de sus dimensiones. Estas, no obstante, al no estar validadas ni estandarizadas según criterios propios de la teoría de la medición de conductas humanas y al no contar con grupos de control, no permitían concluir sobre los efectos y el impacto de las salas cunas y jardines en el desarrollo de los niños.

3. APORTES A LA COMPRESIÓN Y CONOCIMIENTO DEL MARCO ECOLÓGICO EN QUE SE DESARROLLA LA GESTIÓN DE LA JUNJI.

En esta sección se recogen, en base al corpus de texto analizado, los aportes y áreas de mejora metodológicas y conceptuales al conocimiento en materia de primera infancia, así como aquellos que contribuyen al desarrollo de política pública, en relación en tres áreas del conocimiento que dan cuenta del marco ecológico en que se desarrolla la gestión de la JUNJI: el niño y su entorno, la sala cuna o jardín infantil, y la gestión institucional y su enfoque.

3.1 El niño y su entorno

La presente sección identifica los aportes tanto en relación a los niños como a su entorno familiar y comunitario, con lo que se busca dar cuenta de los tres primeros “anillos” del modelo ecológico señalado en las secciones iniciales de este documento, que son aquellos cuyas características buscan ser intervenidas por la acción de la SCJI, expresión de una gestión institucional con un determinado enfoque, de las que se da cuenta en secciones posteriores.

Los textos sistematizados que aportan a esta área son los siguientes:

Tabla 2: Fuentes de datos ámbito niño y su entorno

Título	Año	Autor
Encuesta Nacional de Primera Infancia, ENPI	Abril 2009 – Marzo 2010	JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES, con la colaboración de Statcom Consultores. Director de Investigación: María José Becerra – María Estela Ortiz Equipo de Investigación: Rosa Blanco UNESCO Francisca Morales – UNICEF María José Becerra, Paula Cubillos, Nicolás Muñoz, Jorge Morales – JUNJI Carolina Muñoz – Karin Roa – Universidad Católica
“Movilidad Laboral de Madres Usuarias JUNJI 2006-2007-2008” y “Impacto de los Jardines Infantiles en la Situación Laboral de las Madres: Trayectorias laborales de las usuarias de JUNJI”	Julio 2008 y Enero 2009	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Investigador: Nicolás Muñoz – Natalia Herrera
Efectos en la situación laboral, familiar y en el arraigo al barrio de madres trabajadoras y estudiantes que utilizan Salas Cuna	Julio de 2008	Prourbana, Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado.
Boletín Mensual de Estadísticas Institucionales Integrado	Primer Semestre 2009.	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Equipo de Investigación: Natalia Herrera, Nicolás Muñoz, Jimena Uribe, Tania Montecinos
Determinantes de la Demanda por Educación Parvularia	Mayo de 2008	Equipo PULSO Director de Investigación: Dimas Santibáñez Y. Equipo de Investigación: María Sol Anigstein, Florencia Jensen, Catalina Gobantes, María José Torrejón. Asesoría-Sistematización CASEN 2003: Claudia Sanhueza.
Maternidad Adolescente en Chile	Diciembre de 2009.	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Investigador: Natalia Herrera

a) Aportes y áreas de mejora metodológicos en el ámbito del conocimiento en materia de primera infancia

Los textos revisados permiten identificar avances metodológicos en relación al ámbito del niño y su entorno, considerando a sus madres y sus hogares. Específicamente en relación a los **niños** destaca el aporte que representa la ENPI, esfuerzo pionero en Chile y América Latina, por caracterizar la situación de la primera infancia y su ambiente, no sólo en niños JUNJI, sino en todos los niños del país. Además del aporte que constituye ser un esfuerzo pionero, éste innova en tanto aborda la caracterización del ambiente de desarrollo y su contexto, desde una perspectiva integral y multidisciplinaria. Este esfuerzo, es un avance

fundamentalmente metodológico, en tanto implica una manera de captar la realidad, pero sus resultados, en la medida en que sean asumidos por las instituciones a cargo de la primera infancia, por el Sistema de Protección Social y por toda la red estatal, pueden implicar el mejoramiento de las estrategias existentes y también el desarrollo de nuevas formas de apoyo. En estos términos, la ENPI es potencialmente útil no sólo para afinar el servicio JUNJI Integra (niños vulnerables), sino para desarrollar políticas públicas, por ejemplo, en materia de mejoramiento de condiciones de embarazo y nacimiento del niño pautas de crianza, políticas de barrio y ciudad con enfoque de infancia, mejoramiento de las redes de apoyo a la infancia, programas de apoyo a cuidadores de niños, pudiendo incluso desarrollar estrategias de intervención focalizadas y universales.

En relación a las **madres**, el análisis de los textos identifica aportes en la caracterización de las madres en tres líneas:

- en la **exploración de las características de la movilidad laboral de las madres de niños usuarios JUNJI**, respecto a lo cual se observa como área de mejora, la necesidad de construir datos más finos, especialmente en relación a los tipos de empleo a los que acceden las mujeres.
- en la **exploración de los determinantes de la demanda por SCJI en las madres**, la que tiene la ventaja de abordar el objeto de estudio desde diversos enfoques, lo que permitió corroborar o descartar de manera certera las hipótesis iniciales y responder a la pregunta sobre los factores que inciden en que una familia envíe a su hijo(a) a un jardín infantil y/o sala cuna. Sin embargo, tiene la limitación de no haber incluido los quintiles IV y V, lo que impide contrastar la hipótesis según la cual, la madres de los grupos de menores ingresos no envían a sus hijos(as) a la sala cuna o jardín infantil debido a factores culturales, ya que no es posible establecer diferencias con respecto a las mujeres de niveles socioeconómicos superiores. Por lo tanto, los resultados obtenidos y los análisis desarrollados son válidos para el conjunto de la población seleccionada (quintiles I, II y III), y no pueden ser extrapolados a los otros segmentos socio-económicos (quintiles IV y V).
- en el **análisis del fenómeno de la maternidad adolescente**, se aplica una metodología cuya fortaleza reside en utilizar múltiples fuentes de información (Censo 2002, CASEN 2006 y la Ficha de Protección Social a abril del 2008), analizando los datos de cada una, comparándolos y aplicando un modelo log-linear para valorizar o cuantificar los costos reales de ser madre adolescente.

En la misma línea, pero en relación a las **familias y hogares**, los documentos analizados dan cuenta de un tratamiento de la información que es un aporte en tanto triangula información obtenida de diferentes fuentes: Ficha de Protección Social, datos de GESPARVU y encuesta CASEN, esta última utilizada para comparar familias de niñas(os) usuarios de JUNJI con el total nacional. Además, la presentación de la información desagregada a nivel regional, posibilita que cada región tenga fuentes confiables que, combinadas con su experiencia, le permiten hacerse una idea acabada (y comprada) de su realidad.

b) Aportes y áreas de mejora conceptuales en el ámbito del conocimiento en materia de primera infancia

En el ámbito del conocimiento del **niño y su ambiente**, la ENPI es un gran aporte, en tanto sus resultados, en concreto, permiten conocer el comportamiento de indicadores claves sobre el ambiente de desarrollo, comprendiendo la incidencia directa de estos aspectos en el desarrollo individual de niños y niñas hasta los seis años de edad, lo que, como ya mencionamos, es un insumo muy potente para el mejoramiento y formulación de políticas.

En relación a las **madres y las familias**, también se observan aportes a la construcción de conocimiento, en el ámbito más descriptivo, en 2 sub áreas:

- **Características de las madres y familias:** los textos analizados permiten disponer de una caracterización detallada sobre diversos aspectos de la vulnerabilidad de las familias.
- **Situación laboral de las madres de niños usuarios de JUNJI:** los textos aportan al conocimiento de la situación laboral de las madres, actor central del entorno de los niños.

En el ámbito más analítico, hay aportes también dos líneas:

- En la construcción de conocimiento en materia de **efectos de la SCJI en la situación laboral, familiar y en el arraigo al barrio de madres trabajadoras y estudiantes que utilizan SC**. En concreto, se observan aportes al conocimiento de la situación laboral de las madres, actor central del entorno de los niños, así como también en los efectos que tiene la cobertura en su bienestar material y subjetivo, y en su valoración arraigo con el barrio. También levanta la visión que tienen las madres respecto a la SCJI.
- A un nivel más específico, hay un aporte en **precisar las condiciones de vulnerabilidad que rodean al embarazo adolescente**, que van más allá de situaciones de ingreso adversas, enfatizando la idea de que también hay focos socio-culturales que merman las oportunidades, y en particular, las capacidades de cada individuo.
- En la **caracterización de los factores culturales y sociales que promueven/inhiben la demanda por educación preescolar de las mujeres con hijos(as) entre 0 y 4 años**. Se hace un aporte conceptual a la caracterización de creencias naturalizadas, profundas y estructurantes que transversalizan la comprensión de la maternidad con independencia de la condición socio-económica o educacional. Así, se crearon “modelos de análisis” o “matrices” que permiten integrar un conjunto de factores que en sus interrelaciones específicas constituyen estructuras orientadoras que permiten explicar y entender el comportamiento de las madres (y familias) en materia de primera infancia y demanda por educación preescolar.

c) Aportes y áreas de mejora en relación al desarrollo de política pública

Los textos analizados en esta área constituyen grandes aportes al conocimiento del niño y su entorno, y, en esa misma medida, pueden servir de insumo importante para la generación de políticas públicas de mayor calidad, más pertinentes e inclusivas, no sólo para JUNJI sino también para todas las instituciones involucradas en prestar protección social a este grupo. Destaca también el aporte para las políticas dirigidas a las mujeres, y en general, para aquellas que podrían favorecer a las familias.

Específicamente en el nivel de los niños y sus condiciones de su aprendizaje, los textos analizados, particularmente la ENPI, son un **aporte no sólo para afinar el servicio JUNJI Integra (niños vulnerables), sino para desarrollar políticas públicas**, por ejemplo, en materia de mejoramiento de condiciones de embarazo y nacimiento del niño pautas de crianza, políticas de barrio y ciudad con enfoque de infancia, mejoramiento de las redes de apoyo a la infancia, programas de apoyo a cuidadores de niños, pudiendo incluso desarrollar estrategias de intervención focalizadas y universales. En la misma línea, el conocimiento pormenorizado y regionalizado del tipo de vulnerabilidad, puede posibilitar desarrollar una oferta más acorde a las características específicas de la vulnerabilidad, particularmente en regiones.

En el nivel de las madres, el conocimiento producido es rico y diverso. En general, **permite identificar las dimensiones específicas sobre las que se dan los efectos de la ampliación de cobertura**, pudiendo evaluar la magnitud de los efectos de esta política. En específico, en la medida en que demuestra que la disponibilidad de SCJI, especialmente a nivel de SC, y en modalidad clásica y VTF, facilita la incorporación de las mujeres al trabajo, sirve para reforzar y continuar la decisión de ampliar la cobertura de SCJI y aporta también en la comprensión de la generación de políticas públicas, no sólo como un acto que tiene el fin propio de cada política, sino también como un acto económico.

Por otra parte, el conocimiento producido **aporta a una mayor discusión sobre eventuales políticas públicas destinadas a las madres adolescentes**. Se sostiene que el foco de atención para eventuales políticas públicas deben ser las madres adolescentes con mayor vulnerabilidad económica y que, a su vez, la falta de oportunidades emerge como un problema grave de reproducción de la pobreza. En términos educacionales y laborales, también se abren desafíos para la política pública ya que se demuestra que las madres adolescentes tienden a abandonar los estudios. Asimismo, las madres adolescentes pobres pareciera que trabajan mucho más, pero, paradójicamente, son peor remuneradas que el resto de las madres. Esta situación genera que la trayectoria de pobreza se acentúe aún más. Por este motivo, la política pública debe considerar que si bien la maternidad adolescente es una consecuencia de situaciones de vulnerabilidad, ésta también debe ser vista como un mecanismo de reproducción y propagación de la pobreza a las futuras generaciones.

De manera aún más particular, pero no menos pertinente, **el conocimiento producido aporta a la mejor sintonía entre oferta pública de SCJI y demanda por parte de ésta por parte de las madres**. La identificación y caracterización de los tipos de demanda por SCJI (efectiva, potencia y nula), asociados a patrones culturales en las mujeres, sirve para generar orientaciones para el diseño e implementación de estrategias y acciones de promoción de la demanda por salas cunas y jardines infantiles.

Por otro lado, este mismo conocimiento permite hipotetizar que el mercado laboral no ofrece a todas las mujeres incentivos suficientes, pues no es considerado una opción de ingreso complementario (y no marginal), como tampoco una instancia de desarrollo personal. En efecto, las características de los trabajos a que pueden aspirar las mujeres de los quintiles estudiados, no les resultarían atractivos a la hora de evaluar la salida al mercado laboral. De esta manera, se hace necesario pensar en **otras acciones –además de la puesta a disposición de SCJI- que desde la política tiendan a aumentar los incentivos al trabajo de las mujeres**, en una perspectiva sobre todo de desarrollo de las personas.

Con el propósito de mejorar la sintonía entre oferta y demanda, los textos revisados dan cuenta de varias orientaciones específicas, que dicen relación con:

- la generación de una **oferta diferenciada para los niños menores de 2 años** (que son el grupo etario en que las madres están menos dispuestas a enviarlos a SCJI)
- el **desarrollo de estrategias destinadas a estabilizar dar mayor satisfacción a la demanda fidelizada o real**, a través de acciones que pongas mayor énfasis en la calidad de la atención, de los recursos humanos y la infraestructura
- el **desarrollo de estrategias destinadas a acercar la vivencia y experiencia de la educación preescolar a la vida de los niños y niñas y sus familias**, de manera tal de tender a convertir en efectiva la demanda potencial. Esto se puede lograr por ejemplo, a través de un programa de guarderías lúdicas, en instituciones públicas de alta demanda; programas de educación inicial en el barrio, y programas de información y educación para las madres.
- en relación a los cursos de acción respecto a la demanda nula, se propone realizar un **esfuerzo destinado a producir una ampliación de los horizontes de posibilidad para las madres, estructurando alternativas complementarias que, entre otros fines, propicien la generación de conocimientos prácticos para el cuidado, crianza y educación de los niños, así como mecanismos de apoyo para sus padres y cuidadores**. Un ejemplo de acciones en esta línea es la creación de un subsidio o apoyo económico destinado a contratar horas especializadas en educación temprana para la atención de grupos de niños(as). Este apoyo económico estará condicionado a la creación de redes o comunidades familiares que administran una cantidad de recursos dispuestos por el Estado, organizan y gestionan con apoyos locales los recursos de infraestructura y medios necesarios, para contratar, a través de la intermediación de las instituciones de educación preescolar, los apoyos especializados para implementar proyectos temporales de educación temprana.

3.2 La sala cuna jardín infantil

En cuanto al conocimiento producido respecto a las Salas Cunas y Jardines Infantiles JUNJI, la bibliografía revisada apuntó esencialmente a tres ejes:

1. *Logros de aprendizaje en los establecimientos JUNJI*: A través de un enfoque ecológico y de un seguimiento longitudinal, se indagó en los procesos de desarrollo/aprendizaje de las Salas Cuna de los establecimientos JUNJI. En efecto, se midieron los logros de aprendizaje en las áreas motora (coordinación corporal y

motricidad fina), comunicación (comunicación receptiva y comunicación expresiva), área cognitiva (memoria y razonamiento/habilidades escolares), área personal-social (interacción con el adulto y expresión de sentimientos/afectos) y área adaptativa (alimentación).

2. *Entorno físico interno de los establecimientos JUNJI:* Aquí se dio una mirada interna a la infraestructura de los jardines JUNJI, a fin de establecer el mobiliario adecuado que garantice las mejores condiciones posibles para el aprendizaje, comodidad, seguridad y salud de los párvulos.
3. *Relación entre el establecimiento JUNJI y su entorno social-comunitario:* Mediante un enfoque comunitario, se enfatizó en las personas como agentes activos de su transformación en su territorio, entendido éste como algo más amplio que la relación con la Municipalidad, pues abarca al entorno comunitario en su conjunto.

Los estudios que desarrollaron estas temáticas fueron los siguientes:

Tabla 3: Fuentes de datos ámbito sala cuna y jardín infantil

Título	Año	Autor
Efectividad de la Sala Cuna de la JUNJI	2007, 2008 y 2009	Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP)
Estudio ergonómico para determinar las dimensiones del mobiliario JUNJI	2007 y 2008	Escuela de Kinesiología de la Facultad de Medicina de la Universidad Mayor
El Enfoque Comunitario en la JUNJI	2007.	Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile

De esta manera, durante los últimos años se ha profundizado en el conocimiento de las Salas Cunas y Jardines Infantiles JUNJI. En el ámbito de los procesos de desarrollo/aprendizaje, las investigaciones efectuadas abordaron temáticas relevantes, por ejemplo, indagaron en el efecto que tiene la asistencia a las Salas Cuna JUNJI sobre el desarrollo/aprendizaje de los(as) niños(as), como también en el impacto de la familia y el centro educativo en los procesos de desarrollo/aprendizaje; caracterizaron a las familias que utilizan el servicio de Sala Cuna JUNJI comparándolas con aquellas que no lo utilizan; identificaron las prácticas pedagógicas existentes en la Sala Cuna y la Sala Cuna Mayor; describieron las creencias y opiniones de las agentes educativas de las Salas Cuna y la Sala Cuna Mayor respecto a diversas temáticas relacionadas con el proceso de desarrollo/aprendizaje; evaluaron el impacto de la asistencia a la Sala Cuna JUNJI en los párvulos; determinaron el grado de desarrollo/aprendizaje que presentan los(as) niños(as) al finalizar el nivel Sala Cuna Mayor y compararon esos datos con los resultados de aquellos(as) niños(as) que no asisten a los establecimientos JUNJI; y a su vez, compararon la evolución del proceso de desarrollo/aprendizaje obtenidos por los(as) niños(as) en los años 2007 y 2008.

En lo que respecta a la temática relativa a la infraestructura de los establecimientos JUNJI, se realizó un estudio que indagó en el equipamiento adecuado a la realidad morfológica actual de los párvulos chilenos y del personal educador, estableciendo parámetros en el

diseño del mobiliario con el propósito de que éste cumpla con los requerimientos pedagógicos y con los criterios óptimos de seguridad, comodidad y salud. En este sentido, la investigación caracterizó el universo de los párvulos de los jardines clásicos JUNJI en función del peso y la talla; actualizó una base de datos antropométricos de la población preescolar chilena JUNJI; estableció las dimensiones del mobiliario normativo considerando criterios ergonómicos para su posterior diseño; sugirió los mecanismos de asignación de los tamaños de mobiliario; generó recomendaciones ergonómicas básicas para el higiene ocupacional de los involucrados en los sistemas y subsistemas de trabajo en los jardines infantiles y estableció Tablas Antropométricas para los(as) niños(as) en etapa preescolar.

Finalmente, el enfoque comunitario en los establecimientos JUNJI fue abordado por un estudio que diseñó un sistema de trabajo con la comunidad, a fin de potenciar y desarrollar las prácticas comunitarias y de red que ya existían en la institución, pero que no habían sido tematizadas. Así, el estudio efectuó una descripción del discurso y de las prácticas comunitarias y de red existentes en la institución y elaboró una propuesta de trabajo comunitario con plena participación de los principales actores institucionales.

a) Áreas de aporte y de mejora metodológicas a la construcción de conocimiento en materia de primera infancia.

En lo que respecta a las áreas de aporte y de mejora metodológicas a la construcción de conocimiento en materia de primera infancia, los estudios cuyos contenidos se relacionan con la temática de las Salas Cuna y Jardines Infantiles JUNJI presentan varios aspectos positivos. Por ejemplo, tanto los estudios sobre *“Efectividad de la Sala Cuna de la JUNJI”* como el *“Estudio ergonómico para determinar las dimensiones del mobiliario JUNJI”* presentan la ventaja de ser pioneros en nuestro país. El primero de ellos constituye un aporte al transferir, adaptar y aplicar instrumentos internacionales para conocer más acerca de la realidad y el impacto de las Salas Cuna chilenas bajo la administración JUNJI; mientras que el estudio ergonómico es el primer levantamiento antropométrico que se registra para preescolares en el país y uno de los primeros en Latinoamérica, lo que constituye un aporte significativo al conocimiento ya que se efectuaron mediciones que van más allá de la limitada información preexiste que sólo refería al peso y talla de los párvulos, incorporando parámetros que proporcionan nuevos datos respecto de la población infantil.

Asimismo, otro de los aportes de las investigaciones mencionadas en el párrafo anterior, refiere al uso de instrumentos que le otorgan confiabilidad a los datos y que permiten efectuar comparaciones. Por ejemplo, a fin de medir el desarrollo/aprendizaje de los(as) niños(as), se empleó una versión traducida y adaptada en España del Inventario de Desarrollo Battelle, el cual presenta las ventajas de contar con buenos indicadores psicométricos de validez y confiabilidad, cubrir un amplio rango de edad, incluir áreas muy relevantes del desarrollo infantil y que cada subárea entregue puntajes estandarizados. En el estudio ergonómico también se utilizaron instrumentos confiables, ya que para las mediciones de los párvulos se contó con herramientas de antropometría que cumplen con estándares internacionales y que fueron facilitadas por la Facultad de Medicina de la Universidad Mayor.

Un tercer aporte metodológico de las investigaciones que profundizaron en el tema de las Salas Cuna y Jardines Infantiles, consiste en llevar a cabo estudios a nivel nacional, lo que permite extender sus resultados a todo el país. Por ejemplo, los estudios sobre *“Efectividad de la Sala Cuna de la JUNJI”* proporcionan información confiable y de alcance nacional que puede retroalimentar a la institución en términos de la eficacia de sus esfuerzos por entregar una educación de calidad a los lactantes que asisten a la Sala Cuna y a la Sala Cuna Mayor. Por su parte, en el *“Estudio ergonómico para determinar las dimensiones del mobiliario JUNJI”* se efectuaron mediciones en 2.277 párvulos a nivel nacional y, pese a la dificultad de poder contar con niños(as) menores de 9 meses dado que a esa edad las familias hacen lo posible por mantener a los lactantes en casa, de todos modos se incluyó a 57 lactantes de dicha edad. Finalmente, el estudio relativo al *“Enfoque Comunitario en la JUNJI”* también abarcó todas las regiones del país y profundizó en casos destacados de las regiones II, IV, V, RM, VIII y IX.

Vale resaltar el hecho de que los estudios sobre *“Efectividad de la Sala Cuna de la JUNJI”* son longitudinales, lo que constituye un valioso aporte metodológico a la construcción de conocimiento en materia de primera infancia, pues permiten efectuar un seguimiento en el tiempo de la evolución de los aprendizajes de la misma muestra de niños(as).

b) Áreas de aporte y de mejora conceptuales a la construcción de conocimiento en materia de primera infancia.

Como se señaló al principio de la sección sobre Sala Cuna y Jardín Infantil, la bibliografía revisada se puede organizar en torno a tres temáticas, por lo cual, los aportes conceptuales a la construcción de conocimiento en materia de primera infancia se organizarán en torno a los ejes ya mencionados: 1) Logros de aprendizaje en los establecimientos JUNJI; 2) Entorno físico interno de los establecimientos JUNJI; y 3) Relación entre el establecimiento JUNJI y su entorno social-comunitario.

En lo que refiere a los **logros de aprendizaje en los establecimientos JUNJI**, los estudios efectuados realizaron aportes conceptuales relevantes ya que, a nivel internacional, se reconoce la importancia de contar con mecanismos de evaluación que midan efectivamente la calidad pedagógica de los establecimientos de educación parvularia. Por lo tanto, poseer datos duros en este ámbito, permite planificar, financiar, focalizar e implementar políticas y programas en educación inicial y adoptar mejores decisiones. En este sentido, uno de los aportes conceptuales concretos fue incorporar como marco teórico el enfoque ecológico, ya que dicho enfoque pone el acento en las interrelaciones entre múltiples variables y cómo éstas inciden en los aprendizajes efectivos de los(as) niños(as) que asisten a la Sala Cuna. De esta manera, se identificaron las variables del niño(a), las variables del ámbito familiar y las variables del ámbito educativo que influyen en el desarrollo/aprendizaje de los párvulos.

A partir de los estudios longitudinales, se pudo conocer que las variables que inciden en mejores logros de aprendizaje son la *“edad del niño(a)”* ya que los párvulos menores de un año presentan un mejor rendimiento que los(as) niños(as) que cursan su segundo año de vida; la *“presencia del papá”* pues los(as) niños(as) que viven con sus padres tienen un

mejor desarrollo y las *“pautas de crianza adecuadas y conductas que apoyan el desarrollo y las oportunidades de aprendizaje”*, así, el fomento del lenguaje, la lectura de cuentos y la actitud favorecedora del juego, influyen en el nivel alcanzado por los(as) niños(as). En consecuencia, a partir del conocimiento generado se puede concluir que es necesario promover y fortalecer la educación temprana de los(as) niños(as), que el aprendizaje es más efectivo cuando también se incorpora la figura paterna y que se deben generar las condiciones que acentúen el fomento al aprendizaje de los párvulos.

En cuanto a las variables propias del establecimiento que inciden en los resultados de desarrollo/aprendizaje de los(as) niños(as) asistentes a las Salas Cuna, éstas son la *“calidad de las prácticas pedagógicas de las agentes educativas”*, por ejemplo, una atención personalizada, cariñosa, sensible a las necesidades y características de cada niño(a), respetuosa de sus ritmos, es una condición necesaria para que los lactantes alcancen buenos resultados; los *“factores motivacionales de las agentes educativas”*, esto es que posean una imagen positiva de los párvulos que atienden, presenten altas expectativas sobre el futuro de los lactantes y le asignen importancia a la Sala Cuna como instancia promotora del desarrollo/aprendizaje de los(as) niños(as); el *“vínculo afectivo bien logrado”*, es decir, que se aprovechen bien las instancias de contacto individual con cada lactante; y el *“bienestar y protagonismo de los niños”*, o sea, que los lactantes participen de las actividades propuestas, jueguen con los materiales que les ponen a su disposición, se relacionen con sus compañeros(as), etc. En otras palabras, que sean ellos(as) y no las educadoras, los(as) protagonistas del proceso educativo. Así, de acuerdo a lo planteado por los estudios longitudinales, al fortalecer estas líneas de trabajo se estará incidiendo positivamente en los procesos de desarrollo/aprendizaje de los párvulos.

En términos generales, se puede señalar que a partir de las investigaciones que refieren a los logros de aprendizaje en los establecimientos JUNJI es posible contar con mayores conocimientos sobre cómo influye la Sala Cuna en el desarrollo de los(as) niños(as). En efecto, al comparar a los párvulos que asisten a los establecimientos JUNJI con aquellos que se quedan en su hogar, se observa que el desarrollo de los(as) niños(as) que asisten a establecimientos JUNJI es igual al de los(as) niños(as) que permanecen en sus casas, lo que se interpreta en sentido positivo, pues significa que la Sala Cuna puede proveer un ambiente similar al de muchos hogares.

Respecto al **entorno físico interno de los establecimientos JUNJI**, se realizó una investigación que efectuó importantes aportes conceptuales que contribuyen a la construcción de conocimiento en materia de primera infancia. Por ejemplo, no sólo se establecieron los criterios dimensionales de la infraestructura apropiada para los establecimientos JUNJI, tales como, el tamaño de las sillas (asientos de párvulos, silla bacínica, silla nido y asientos de adultos: personal educativo y apoderados), de las mesas (tanto para párvulos como para adultos), de los casilleros o contenedores (también para párvulos y adultos), del soporte de descanso o cuna y del asiento de apoyo para la lactancia; sino que también al realizar mediciones que trascienden las de peso y talla, se generó un conocimiento más acabado sobre los párvulos chilenos. Así, la confección de Tablas Antropométricas constituyen un valioso aporte no sólo para las profesiones proyectuales que determinan los criterios dimensionales de equipamiento, objetos u otros de uso infantil en edad preescolar pues, de igual manera, son un avance para la antropología física y otras

disciplinas que estudian la antropometría de la población, por ejemplo, la Antropología Física, Medicina, Kinesiología, etc., por lo tanto, la información contenida en el estudio posee un alto interés científico.

Por último, en lo que refiere a la **relación entre el establecimiento JUNJI y su entorno social-comunitario**, el aporte conceptual que se puede extraer luego de la revisión bibliográfica, es que se reafirma que el trabajo con la familia y la comunidad es un componente relevante del modelo operativo de JUNJI. En este sentido, el enfoque comunitario guarda una relación directa con el Sistema de Protección Social y, específicamente, con el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo ya que éste reconoce a la comunidad y el barrio como parte fundamental del contexto en el que los(as) niños(as) se desenvuelven, señalando que el entorno comunitario puede favorecer o limitar el desarrollo.

En este eje, el estudio sobre el *“Enfoque Comunitario en la JUNJI”* realiza importantes aportes conceptuales ya que define una tipología de Jardín Infantil con buenas prácticas de trabajo comunitario y de red basado en tres dimensiones: a) Un estilo organizacional del Jardín Infantil que incorpora a la comunidad desde un funcionamiento interno propicio para ello, b) Prácticas de trabajo con la comunidad y las familias, donde existe una metodología para llevar a cabo el trabajo comunitario mediante prácticas vinculantes, como por ejemplo, trabajo conjunto entre Jardines Infantiles de un mismo territorio y c) Prácticas de trabajo en red con las instituciones locales (Municipalidad, Consultorio, Carabineros, etc.) y extralocales (Intendencia, CONACE, SENAME, etc.).

En la investigación mencionada, se señala que la red es beneficiosa en varios sentidos, entre los cuales se cuenta la generación de vínculos colaborativos de apoyo mutuo, donde las organizaciones comunitarias pueden aportar al bienestar de los(as) niños(as) del Jardín Infantil en relación a su salud, seguridad, protección, prevención; a su vez, las relaciones comunitarias permiten la generación de espacios y formas de aprendizaje significativo fuera del aula; otro beneficio es que a través de la comunidad se puede acceder a recursos que permiten mejorar tanto la infraestructura como la gestión del jardín; también el trabajo en red permite triangular experticias distintas y complementarias; entre otras ventajas. Estos hallazgos enriquecen la noción de comunidad, pues ponen en evidencia sus múltiples beneficios y posibilidades.

Asimismo, en dicho estudio se visibilizan las prácticas comunitarias existentes en los Jardines Infantiles, lo que constituye un aporte conceptual necesario debido a que se plantea una propuesta general de la incorporación del enfoque comunitario en la gestión institucional de la JUNJI a partir de lo que los equipos de educadoras hacen en y desde el espacio local en las unidades educativas, como parte medular de su estrategia de trabajo. Por lo tanto, la contribución en materia conceptual radica en el hecho de que al visibilizar y modelar estas prácticas, existen mayores probabilidades de que éstas se mantengan y fortalezcan en el tiempo.

c) **Áreas de aporte y de mejora al desarrollo de políticas públicas.**

A partir de lo expuesto en los párrafos anteriores, es posible sostener que la bibliografía relativa a las Salas Cuna y Jardines Infantiles proporciona diversos insumos para el desarrollo de políticas públicas destinadas a la primera infancia:

1. La evaluación del efecto de la asistencia a las Salas Cuna y Salas Cuna Mayor JUNJI en el desarrollo/aprendizaje de los(as) niños(as), permitió dar cuenta de que la asistencia a los establecimientos JUNJI incide tan bien como la permanencia en la casa de los(as) niños(as) pequeños(as). En este sentido, la política pública debe fortalecer aquellas variables que contribuyen a las prácticas pedagógicas de calidad y promover su protagonismo, por ejemplo, fortalecer la participación activa de los padres en el proceso educativo de los párvulos. Asimismo, es posible seguir reforzando una política de ampliación de la cobertura gratuita para sectores vulnerables, y subsidiada para sectores no vulnerables, de manera tal de apoyar la inserción laboral de las mujeres; pues estos hallazgos son útiles a la hora de contrarrestar los reparos que tienen las madres más tradicionales en confiar el cuidado y formación de sus niños pequeños a las Salas Cunas o Jardines Infantiles. Por otra parte, es posible integrar dimensiones, variables e indicadores detectados como relevantes, al modelo de acreditación y aseguramiento de calidad de las Salas Cuna JUNJI.
2. El estudio ergonómico que determinó las dimensiones apropiadas para el mobiliario de los establecimientos JUNJI, propuso una normativa específica que actualiza la Norma Técnica JUNJI. En consecuencia, la política pública deberá garantizar que los establecimientos cuenten con un equipamiento que asegure condiciones de seguridad, confort, oxigenación, etc. para los párvulos del país. Por otra parte, al sugerir un mobiliario adecuado para los agentes educativos, se contribuye a hacer frente a la segunda prevalencia de enfermedad profesional en JUNJI, que es el lumbago producido por levantamiento manual de carga. Así, la política pública también debe asegurar mejores condiciones para quienes brindan educación y cuidado a los(as) niños(as).
3. Si bien el estudio sobre el enfoque comunitario no persigue el diseño de una política y su correspondiente sistema de control y seguimiento, ya que éste endurecería y le daría rigidez a las prácticas, sino más bien, posicionar el enfoque comunitario en toda la matriz y cultura institucional de la JUNJI, de modo que se integre a su epistemología, cosmovisión y misión; de todos modos es posible visualizar áreas posibles de intervención ya que el estudio también busca generar un impacto al diseñar una estrategia para institucionalizar una línea comunitaria en la JUNJI. Esto permite la incorporación del “enfoque comunitario” en la política pública pues ya no se trata de un concepto vago y poco aterrizado, por el contrario, subyace en las prácticas cotidianas de algunos establecimientos JUNJI constituyendo un aporte para los párvulos, el personal educativo y la comunidad.

3.3 La gestión institucional de la JUNJI y su enfoque

Parte de los esfuerzos de JUNJI por producir conocimiento apuntó hacia la retroalimentación del enfoque de la institución y su gestión. En este ámbito es posible distinguir dos vertientes de estudios: (i) los que aportaron a nutrir, difundir y posicionar el enfoque conceptual de la política de infancia, y (ii) los que aportaron a identificar y evaluar brechas de mejora en cuanto a la gestión y el trabajo operativo de la institución. En esta sección se analiza el conjunto de estos estudios identificando el aporte que han generado al conocimiento, tanto en el plano metodológico como en el plano conceptual, y al desarrollo y fortalecimiento de la política pública en materia de primera infancia.

En relación a los estudios que se pueden agrupar según su aporte el enfoque institucional, JUNJI, en conjunto con UNICEF y el Ministerio de Hacienda, realizó en el mes de noviembre de 2008 un seminario que se denominó “El impacto de la educación inicial” en el que participaron especialistas nacionales e internacionales. El valioso material reunido en este seminario entregó un cúmulo amplio y novedoso de antecedentes en cuanto a situación de las políticas de infancia en otros países y en cuanto al impacto de la educación inicial en el desarrollo social y económico. Previo a este seminario, JUNJI además había reunido y consultado estudios internacionales que sirvieron de antecedente para la realización de este seminario. El material reunido dio origen a un “Compendio de publicaciones sobre primera infancia”, que también fue incorporado en esta sistematización. En una perspectiva similar a la que inspira la recopilación de antecedentes y la realización del seminario, destaca también el esfuerzo por avanzar hacia una comprensión de la infancia en Chile como fenómeno social, a través de una revisión histórica y conceptual, esfuerzo que quedó plasmado en el documento “Primera Infancia: una construcción social”.

El proyecto de implementación de dos centros de atención a la primera infancia en Haití y los esfuerzos de seguimiento y sistematización asociados a este proyecto, pese a lo incipientes que son y a la dolorosa situación que atraviesa hoy ese país, también dan muestra de un esfuerzo por exportar la política pública en primera infancia, el enfoque que la sustenta y su modelo de gestión, además de brindar una asistencia y ayuda a otra nación.

Del lado de los estudios que aportaron a caracterizar y mejorar la gestión de JUNJI, encontramos tres. El primero de ellos tuvo como objetivo evaluar los mecanismos de registro de información en SC y JI. Un segundo estudio puso atención sobre los métodos de estimación de la demanda por educación parvularia y los procedimientos institucionales de focalización asociados a esa estimación. Finalmente, un tercer estudio apuntó a evaluar el impacto de la ampliación de cobertura de SC y JI en la dotación de personal de la institución.

En resumen, el material a partir del cual se identificaron aportes en el área de la gestión institucional y del enfoque que la sustenta, aparece en el cuadro a continuación:

Tabla 4: Fuentes de datos ámbito gestión institucional y su enfoque

Título	Año	Autor
Heckman, Behrman, Hertzman, Välimäki, Tremblay, Melhuish, Vega, Urzúa: Compendio de publicaciones sobre primera infancia	2008	Investigadores: María José Becerra – Felipe Bahamondes – David Sánchez JUNJI
Seminario “El impacto de la educación Temprana”, organizado	2008	Varios autores (ponencias)

por JUNJI		
Efectos en la situación laboral, familiar y en el arraigo al barrio de madres trabajadoras y estudiantes que utilizan Salas Cuna	2008	ProUrbana y Observatorio Social de la Universidad A.Hurtado.
Evaluación del registro y digitación de información de párvulos de jardines infantiles vía transferencia de fondos de la JUNJI y una propuesta para la evaluación del proceso de captura.	2009	JUNJI
Desarrollo Psicomotor. Caracterización de los párvulos Proyecto Piloto: “Centro de la Pequeña Infancia Villa Aquin, Haití”	2009	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Investigador: Jimena Uribe
Propuesta de proyecto de alimentación comunitaria Villa Aquin, Haití. Viabilidad y Factibilidad. Sistematización de la información	2009	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Investigador: Jimena Uribe
La ampliación de cobertura de salas cuna y niveles medio y su impacto en la dotación de personal JUNJI	2009	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Investigador: Nicolás Muñoz
Ampliación de cobertura de salas cuna y niveles medio como programa de generación de empleo en el sector construcción	2009	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Investigador: Nicolás Muñoz
Sistematización Haití	2010	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Investigador: Jimena Uribe
Estimación de la demanda por educación parvularia. Procesos de focalización 2006 – 2010	2010	JUNJI Director de Investigación: María José Becerra Investigador: Nicolás Muñoz

a) Aportes y áreas de mejora metodológicos en el ámbito del conocimiento en materia de primera infancia

Los principales aportes en este plano se concentran en la evidencia sobre evaluaciones de impacto de programas de primera infancia en distintos contextos a partir de estudios longitudinales con grupos de control y en los esfuerzos por evaluar y perfeccionar algunos métodos y procedimientos de la gestión institucional.

Estudios longitudinales y grupos de control

Los antecedentes recopilados en el “Compendio de publicaciones sobre primera infancia” y las experiencias internacionales socializadas en el seminario “El impacto de la educación inicial” fueron abundantes en cuanto a mostrar evidencia acerca del impacto de distintos

programas y políticas destinadas a la primera infancia en el ciclo de vida de los individuos y en el desarrollo social y económico de los países.

Las experiencias internacionales dieron cuenta de una amplia y rica gama de técnicas de investigación, situando los estudios longitudinales como uno de los métodos más adecuados para evaluar los efectos de la educación preescolar en etapas posteriores del ciclo vital. Estudios como los mostrados por E. Melhuish y A. Rolnick mostraron los beneficios de evaluar el impacto de programas de cuidado infantil y educación preescolar utilizando grupos de control y líneas base. Junto con estos estudios, las experiencias mostraron procedimientos de evaluación a través de los propios beneficiarios de los programas, pudiendo con ello abordar la evaluación de aspectos más específicos de los programas. Asimismo, las experiencias internacionales mostraron un complejo desarrollo de análisis multivariados para abordar el impacto de las políticas de primera infancia en distintos contextos, identificando el impacto de múltiples características de los programas en diversos ámbitos.

Estudios que apuntan al perfeccionamiento de procedimientos de gestión

Cabe destacar, en el plano de los aportes metodológicos, el papel que juegan los estudios realizados por la sección de estudios de JUNJI, ya que apuntan a autoevaluar procedimientos de gestión y a detectar posibles estrategias de mejoramiento. El estudio de evaluación del registro y digitación de información de jardines infantiles posibilita la comparación y la detección de nudos en el registro de datos sobre matrícula, asistencia y otros datos de los jardines infantiles vía transferencia de fondos, contribuyendo a identificar áreas de mejoramiento de la gestión. Asimismo, el estudio sobre estimación de la demanda y focalización hace visibles dos cosas: por un lado, pone en evidencia la ausencia de criterios comunes en la estimación de la demanda por salas cunas y jardines infantiles año a año, y por otro, anticipa la demanda de cupos en salas cunas y jardines infantiles, contribuyendo a orientar los esfuerzos de JUNJI en incremento de cobertura.

b) Aportes y áreas de mejora conceptuales en el ámbito del conocimiento en materia de primera infancia

En el plano de los aportes conceptuales al conocimiento sobre primera infancia encontramos contribuciones sustantivas de los estudios que se analizan en esta sección. Por un lado, desarrollo de conocimiento en torno a paradigmas y aproximaciones teóricas a la primera infancia, y por otro, elementos conceptuales para la evaluación de programas relacionados con este grupo.

Primera infancia y ambiente de aprendizaje

En esta línea, en primer lugar, cabe destacar el estudio realizado por Jorge Álvarez en torno al concepto de infancia, ya que intenta comprender este fenómeno a partir del lugar simbólico que ocupa hoy en día en nuestra sociedad, visibilizando expectativas y necesidades de intervención en esta materia, y abriendo con ello la posibilidad de diseñar políticas que estén en sintonía más estrecha con las representaciones y significaciones

sociales acerca de la infancia. El estudio sobre los determinantes de la demanda por educación parvularia que se analizó en la sección 3.1 de este capítulo va en la misma línea del documento sobre el concepto de primera infancia, en la medida en que ambos representan un esfuerzo por comprender este fenómeno no sólo en su dimensión económica, sino también en su dimensión sociocultural y, por tanto, como un tema de política pública complejo que requiere un abordaje multidimensional e intersectorial.

Las experiencias internacionales contribuyeron a fortalecer los énfasis puestos por la política social en este segmento de la población, entregando conceptos que enriquecen el conocimiento en materia de política porque provienen de la investigación empírica que, como se ha señalado anteriormente en este informe, en lo que a primera infancia se refiere, tiene aún escaso desarrollo en nuestra región. De este conocimiento destacan los aportes provenientes de la neurociencia¹⁴ en relación a relevar la maleabilidad del cerebro en los primeros tres años vida y la consiguiente importancia del ambiente o *experience* en esa etapa de la infancia. Los estudios que desarrollaron el concepto de “ambiente de aprendizaje” también significaron un aporte sustantivo ya que permitieron una primera aproximación al abordaje de la primera infancia ya no sólo enfocada en el niño como individuo, sino en el niño situado en un entorno o contexto específico que puede limitar o potenciar sus capacidades de aprendizaje.

Los estudios que, desde una óptica más cercana a la economía, analizan los retornos de la inversión en infancia temprana¹⁵, contribuyeron a la comprensión de la centralidad que adquiere este segmento desde el punto de vista de la política pública, visibilizando no sólo los beneficios individuales y humanos o *self productivity*¹⁶, de implementar políticas de calidad en esta materia, sino también los beneficios económicos y sociales que esto trae aparejado, como el ingreso de la mujer al mercado laboral, la creación de empleo producto de la ampliación de la cobertura de salas cunas y jardines infantiles, y la disminución de la deserción escolar. Los estudios desarrollados por el equipo JUNJI en relación a identificar el efecto de la ampliación de la cobertura de SC y JI sobre la dotación de personal de la institución y sobre la generación de empleo en el sector construcción son muestra de que la política de infancia en nuestro país se encuentra en un proceso de expansión que es capaz de generar una ganancia no sólo para el niño y su familia, sino también para otros ámbitos de la sociedad.

En esta misma óptica, los estudios sistematizados contribuyen a posicionar la evaluación costo-beneficio de las políticas que significan una inversión en primera infancia.

Finalmente, la experiencia que se ha venido desarrollando en Haití entrega elementos que permitirán una reflexión acerca del diseño e implementación de centros de atención preescolar pertinentes al contexto.

¹⁴ E. Melhuish, “Educación en Primera Infancia”. Ponencia presentada en el Seminario *El impacto de la educación inicial*, Noviembre 2008, Santiago de Chile.

¹⁵ A. Rolnick, “Early Childhood Development: Economic Development with a high public return”. Ponencia presentada en el Seminario *El impacto de la educación inicial*, Noviembre 2008, Santiago de Chile.

¹⁶ Heckman (2006), en “Compendio de publicaciones sobre primera infancia” Becerra, Bahamondes, Sánchez en publicaciones JUNJI 2008.

Conceptos para evaluar la efectividad de programas para la primera infancia

En la línea de la *efectividad de los programas orientados a la primera infancia* y sus distintas manifestaciones (educación preescolar, sistemas de cuidado de niños basados en salas cunas y/o en el hogar) los estudios analizados también contribuyen a la definición de dimensiones de calidad de estos programas, elemento que constituye un aporte sustantivo puesto que a futuro podría nutrir la definición de estándares para programas e instituciones de cuidado y educación infantil. Así, entre las dimensiones de efectividad de los programas para la primera infancia, los estudios distinguen las siguientes dimensiones:

- Calidad del servicio
- Duración de los programas asociados
- Modalidad de atención (si combina distintas modalidades o sólo ofrece una modalidad)
- Calificación de los especialistas
- Calidad de la educación preescolar (programas educativos para párvulos)
- Modalidad de incorporación de la familia

c) Aportes y áreas de mejora en relación al desarrollo de política pública

Los esfuerzos en materia de generación de conocimiento por parte de JUNJI han tenido como norte contribuir al desarrollo de la política pública, y es, de hecho, en este plano, donde se visualizan los aportes más sustantivos.

El seminario sobre el impacto de la educación inicial permitió la difusión de experiencias de política sobre infancia en otros contextos y de programas de otras instituciones, lo que permite situar y comparar la política chilena en el panorama regional e internacional en materia de primera infancia. Como consecuencia de este seminario, JUNJI puso en marcha dos líneas de acción. Por un lado, el diseño e implementación de la primera Encuesta Nacional de Primera Infancia (ENPI), y por otro, una iniciativa de colaboración internacional con Richard Tremblay y el Centro de Excelencia para el Desarrollo de la Primera Infancia, de la Universidad de Montreal en Canadá, que posibilitará, desde 2010, el intercambio académico y la investigación con estudios longitudinales. Uno de los primeros productos de esta trabajo conjunto ya está en desarrollo y consiste en la traducción al español y publicación en Internet de la Enciclopedia en Primera Infancia.

Los distintos estudios concluyen sobre lineamientos de política para la primera infancia, algunos en línea con la política chilena actual y el enfoque de JUNJI, y otros aspectos valiosos, pero que aún requieren desarrollo. Entre estos aspectos destacan:

- **Importancia del énfasis en la atención a la población vulnerable** porque es en ella donde el retorno de la inversión es mayor, y por tanto, de la exactitud los criterios de focalización hacia la población objetivo de la política pública, sobre todo en contextos de rápido aumento de la cobertura como lo es el caso chileno. JUNJI acoge este principio al realizar un estudio sobre la estimación de la demanda y los criterios de focalización.

- **Importancia de transitar hacia un enfoque de atención a la primera infancia en el que el cuidado del niño es concebido como responsabilidad compartida entre el Estado y la familia, y no sólo como un asunto doméstico o privado.** Esto pone en el tapete la necesidad de sensibilizar a las familias sobre la importancia de la educación de los niños desde más temprana edad.
- **Perfeccionamiento de los procedimientos** (registro y estimación de la demanda y focalización) dado un contexto de aumento explosivo de la cobertura.
- **Necesidad de asegurar la intersectorialidad en la política,** y de instalar dispositivos que la hagan posible (marcos regulatorios), con el objeto de evitar la superposición de prestaciones y la descoordinación entre instituciones.
- **Necesidad de diseñar políticas integrales:** (i) que combinen intervención en distintos componentes (alimentación, salud y nutrición, apoyo psicosocial, educación a los padres, educación a los niños, etc.); (ii) que articulen a educadores y padres en una alianza; (iii) que operen bajo la modalidad de cuidado en centros de atención fuera del hogar y también de cuidado familiar
- **Diseño de políticas con sistemas de indicadores que permitan su comparación y evaluación en el tiempo.**
- **Importancia de comprometer a la familia, y de difundir los efectos positivos de la asistencia a educación preescolar** (ante la constatación de una baja demanda de las familias por educación preescolar).

4. DESAFÍOS Y LÍNEAS FUTURAS DE TRABAJO

Puede señalarse que tanto la ENPI como el estudio longitudinal de efectividad representan grandes saltos en la producción de conocimiento sobre el ámbito **del niño y su entorno**, particularmente de las madres. De todos modos, se plantean algunas líneas de trabajo tales como estudios con grupo de control, que permita medir el efecto real de las salas cuna en la situación laboral de las madres, y también, la realización de estudios culturales con madres “tradicionales” en relación a su predisposición a trabajar.

Por su parte, los estudios que hacen alusión a los aspectos relativos a las **Salas Cunas y Jardines Infantiles** contienen algunos desafíos pendientes y líneas de trabajo que posibilitan la realización de nuevas investigaciones. A continuación se enumeran algunos temas en los que resulta necesario mayores avances a futuro:

- Se deben potenciar los factores que contribuyen al desarrollo/aprendizaje de los lactantes, especialmente los que están bajo control más directo como son aquellos que tienen que ver con lo que ocurre dentro de la Sala Cuna, pero también aquellos externos que no son controlables directamente, pero sobre los cuales se puede tratar

de influir, como por ejemplo, hábitos pedagógicos y apoyo de los padres al proceso pedagógico.

- Una de las líneas de trabajo interesantes que se abren, consiste en concentrar los esfuerzos y generar políticas públicas concretas que mejoren la experiencia temprana en la Sala Cuna, pues es en dicha etapa donde se pone en juego gran parte del desarrollo posterior de los(as) niños(as).
- La información producida respecto a las dimensiones del equipamiento educativo de los establecimientos JUNJI menciona dos líneas de trabajo posteriores que consisten en una etapa de diseño del mobiliario y otra de actualización de la Norma Técnica JUNJI. Sin embargo, en la investigación también se destaca el hecho de que la morfología de los párvulos cambia a través del tiempo, por este motivo, se sugiere realizar un nuevo levantamiento antropométrico en 10 años más (2017-2018), período que la bibliografía especializada considera oportuno.
- Por su parte, el texto *“El Enfoque Comunitario en la JUNJI”* propone un sistema de gestión del conocimiento del tipo “comunidad de aprendizaje”. El trabajo a través de dicha comunidad debe facilitar el desarrollo de las capacidades y competencias de las educadoras, lo cual a su vez contribuye a un mejor desempeño de su trabajo educativo. En este contexto, se señala que la comunidad de aprendizaje tiene como principal supuesto que “nadie sabe todo, y todos saben algo”, por ende, se busca la socialización de saberes de cada miembro de la comunidad y los conceptos, emociones y cursos de acción asociados a esos saberes, generándose así un conocimiento colectivo. Esto se traduce en una formación particular que fortalezca la comunidad de aprendizaje y que incluye capacitaciones, pasantías, grupos de análisis, instalación de un portal, publicaciones, concurso de buenas prácticas, entre otros. De esta manera, queda pendiente el montaje de la comunidad de aprendizaje, para lo cual se propone una secuencia de instalación en 4 momentos: apresto, inducción, capacitación y seguimiento.

Finalmente, **a nivel de la gestión institucional y su enfoque**, como desafío general, cabe plantear la necesidad de definir y hacer explícita una agenda de estudios que sirva de tronco articulador de los esfuerzos de generación de conocimiento que, como hemos podido ratificar en esta sistematización, son amplios y necesarios para la política pública.

A nivel de líneas de trabajo que van a requerir desarrollo en el futuro próximo, se visualizan, a partir de los documentos revisados, los cuatro puntos que siguen:

- *Diseño de política con indicadores y líneas base.* Con el objeto de avanzar en la producción de conocimiento que permita conocer el impacto de la política implementada, se requiere que los programas implementados lleven asociada una estrategia de evaluación que permita comparaciones transversales y longitudinales. Por
- *Modernización de los mecanismos y procedimientos de gestión.* El incremento de la cobertura desde 2006 en adelante hace evidente la necesidad de mejorar los

procedimientos institucionales de gestión en las SC y JI. La generación de un sistema de registro digital que permita conectar a una base de datos que, a su vez, contenga datos válidos y confiables es una tarea imperativa para JUNJI que permitirá mejorar la gestión y generar un sólido instrumento de monitoreo y evaluación.

- *Avanzar en el conocimiento de lo que ocurre dentro de los SC y JI.* Hasta ahora los esfuerzos por producir conocimiento para la política pública se han centrado principalmente en el desarrollo del enfoque institucional y la gestión, y en el conocimiento del ambiente que rodea al niño y su entorno. Se sabe poco aún de lo que ocurre dentro de las salas cunas y jardines infantiles. Si se quiere avanzar en calidad de la atención, una línea de trabajo que requerirá especial atención en un futuro cercano es el conocimiento y evaluación de las prácticas al interior de estos espacios: interacción adulto/niño e interacción educador/padres, efectividad de programas implementados, entre otros.
- *Sensibilización a las familias y a las instituciones.* Finalmente, una dimensión que aparece mencionada en varios estudios, y que resulta sensible para la experiencia chilena dada la aún insuficiente demanda en educación inicial, es la necesidad de sensibilizar a las familias en la importancia del cuidado y educación desde la edad más temprana. No sólo hacerles ver la importancia de esta materia, sino también generar mecanismos que permitan ganar la confianza de las familias en las instituciones de cuidado y educación infantil. Las instituciones que prestan servicios a la madre y al niño también requieren de un proceso de sensibilización que les ayude a comprender e internalizar los objetivos de la política, de manera que se logre por fin una adecuada coordinación.