

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

CHILE

**PROGRAMA PARA LA EXPANSIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN
INICIAL**

(CH-L1082)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jesús Duarte (SCL/EDU) Jefe del Proyecto; Patricia Jara (SPH/CCH); Elena Arias (SCL/EDU); Livia Mueller (SCL/EDU); Paola Robles (CSC/CCH); Raúl Lozano (FMP/CPR); Francisco Lois (FMP/CCH); Roberto Monteverde (Consultor CSC/CCH); Rodolfo Graham (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación	2
B.	Objetivos, componentes y costo	8
C.	Indicadores claves de la matriz de resultados.....	11
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	12
A.	Instrumentos del financiamiento.....	12
B.	Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias	12
C.	Riesgos fiduciarios.....	12
D.	Otros Riesgos	13
III.	IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN.....	14
A.	Resumen de medidas de implementación.....	14
B.	Resumen de los acuerdos de seguimiento de los resultados.....	16

ANEXOS	
ANEXO I	Resumen Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	PEP (Plan de Ejecución Pluriannual) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39172723
2.	Arreglos para Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39205331
3.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39205454
4.	Plan de Adquisiciones Completo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39205317
OPCIONALES	
1.	Términos de Referencia: Consultoría para Apoyo al Desarrollo del Reglamento Operativo del Programa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39119126
2.	Análisis Económico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39173792
3.	Presupuesto Detallado http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39117431
4.	Espacio Educativo / Calidad / Infraestructura Meta Presidencial JUNJI 2014-2018 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39116777
5.	Evaluación y marco legal de la institucionalidad de la educación preescolar en Chile http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38990495
6.	Informe del Análisis de Riesgos del Programa CH-L1082 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39201044
7.	<i>Safeguard Policy Filter Report and Safeguard Screening Form</i> http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39174060

ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
CASEN	Caracterización Socioeconómica Nacional
CGR	Controlaría General de la República
CO	Capital Ordinario
ECERS	<i>Early Chidlhood Environment Rating Scale</i>
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
ELPI	<i>Encuesta Longitudinal de Primera Infancia</i>
GRP	Gestión de Riesgos en Proyectos
IDB	<i>Inter-American Development Bank</i>
ITERS	<i>Infant/Toddle Environment Rating Scale</i>
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
LPN	Licitación Pública Nacional
MINEDUC	Ministerio de Educación
NLSY	<i>National Longitudinal Survey of Youth</i>
OE	Organismo Ejecutor
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
ONG	<i>Organización No Gubernamental</i>
OPC	<i>Operations Policy Committee</i>
PA	Plan de Adquisiciones
PEI	Plan de Ejecución Inicial
PEP	Plan de Ejecución Pluriannual
RO	Reglamento Operativo
RRHH	Recursos Humanos
SAFP	Sistema de Administración Financiera y Presupuestaria
SIGFE	Siste de Información de la Gestión Financiera del Estado
TIRS	Tasa Interna de Retorno Social
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto
VAN	Valor Actual
VTF	Vía Transferencia de Fondos

RESUMEN DEL PROYECTO
CHILE
PROGRAMA PARA LA EXPANSIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL
(CH-L1082)

Términos y Condiciones Financieras			
Prestatario: República de Chile Organismos Ejecutores: El Ministerio de Educación (MINEDUC) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)		Facilidad de Financiamiento Flexible*	
		Plazo de amortización:	15 años
		VPP original:	9,75 años
		Periodo de desembolso:	4 años
Fuente	Monto US\$	Período de gracia:	4,5 años
BID (CO)	75.000.000	Comisión de inspección y vigilancia:	**
Local	75.000.000	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
		Comisión de crédito:	**
		Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al capital ordinario
Total	150.000.000		
Esquema del Proyecto			
Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo del proyecto es contribuir al mejoramiento de las condiciones de desarrollo de niños y niñas (0-4 años) mediante la ampliación de cobertura de salas cuna y jardines infantiles, incorporando altos estándares de calidad en infraestructura, equipamiento y modelo de atención. Los objetivos específicos son: (i) contribuir a la reducción de brechas de atención en educación inicial mediante la expansión de cobertura, privilegiando a las familias de los quintiles más pobres de la población; y (ii) contribuir a la implementación de la agenda de calidad de la educación parvularia, mediante acciones que contribuyan al mejoramiento del desempeño pedagógico y la calidad de la experiencia educativa de los niños y las niñas.			
Condiciones contractuales especiales: Previas al primer desembolso: ninguna De ejecución: la presentación del Reglamento Operativo al Banco será una condición contractual de ejecución y se realizará antes de los primeros 3 meses siguientes a la elegibilidad o antes del 2º desembolso, lo que ocurra primero (¶3.4).			
Excepciones a las políticas del Banco: N/A.			
Project qualifies for: SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Sector <input checked="" type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/>			

(*) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

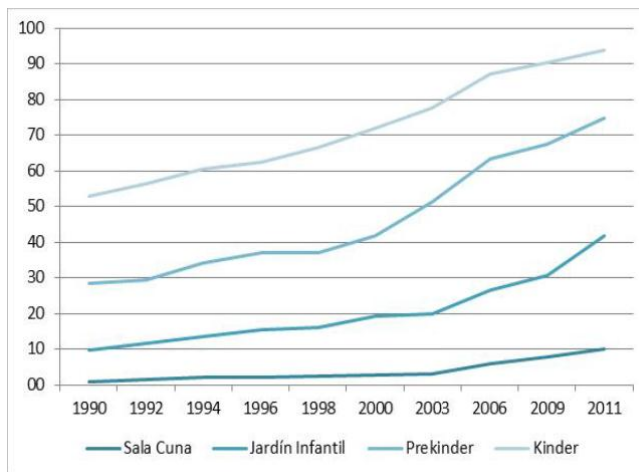
(**) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 En Chile, los niños menores de 6 años representan el 8,4% de la población. Diferentes establecimientos de educación inicial atienden este grupo de edad: las salas cuna a los niños menores de 24 meses; los jardines infantiles a los niños entre 25 y 48 meses; y el preescolar (llamado nivel de transición que comprende Pre Kinder y Kinder) para niños de 4 y 5 años. El porcentaje de niños y niñas que asisten a estos establecimientos ha aumentado significativamente desde la década anterior¹. En 2011, la cobertura de niños(as) en salas cuna era de aproximadamente 10% comparada con menos de 2% a finales de los noventa. En jardín infantil, la cobertura en el 2011 era cerca de 40% en contraste con el 15% que existía en 1998. De otro lado, cerca de 83% de los niños de 4 y 5 años asisten ahora a la educación preescolar, cifra muy superior al 52% de finales de los noventa².

Gráfico I-1: Cobertura de la educación inicial en Chile 1990-2011



Fuente: David Bravo, con base en Encuestas Casen, 2014

- 1.2 La matrícula de los niños menores de 48 meses es de cerca de 290 mil, de los cuales más de 270 mil (más del 90%) asisten a establecimientos públicos o que reciben fondos del Estado. El resto atiende centros parvularios privados. La oferta pública o con financiamiento público existente es coordinada por el Ministerio de Educación (MINEDUC), impartida por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y por la Fundación Integra³, y se compone de: 435 establecimientos administrados directamente por JUNJI; 1,677 centros municipales financiados por JUNJI vía transferencia de fondos (llamados JUNJI VTF); 468 Jardines Alternativos JUNJI; y 953 centros de la Fundación Integra (58 de los cuales son financiados vía transferencia de fondos).

¹ Ver Nota Técnica del Sector Educación 2014-2017 para Chile, SCL/EDU, 2014; y, Nota sectorial sobre desarrollo infantil temprano en Chile, SCL/SPH, 2014.

² Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Ver: Bravo, David. "Diagnóstico y caracterización de la población actual cubierta y no cubierta por el sistema de educación preescolar en Chile". Mimeo. Santiago, 2014.

³ La JUNJI es una institución del Estado creada en 1970 como un estamento autónomo vinculado al Ministerio de Educación y cuyo fin es atender la educación inicial del país. Atiende niños menores de cuatro años y en situación de vulnerabilidad social. La Fundación Integra es una institución de derecho privado sin fines de lucro, que se relaciona con el MINEDUC a través de un convenio de colaboración anual y recibe recursos del presupuesto público para su funcionamiento. Los jardines alternativos son ONGs. Además, hay cerca de 700 centros privados que no reciben subvención estatal y no requieren autorización por parte del MINEDUC ni están obligados a enviar información sobre su matrícula.

- 1.3 A pesar de los avances recientes, la matrícula en cuidado infantil es todavía baja comparada con estándares internacionales y con las necesidades del país. En el rango de 0 a 24 meses, Chile se ubica en el grupo de países de la *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) con menor cobertura (10% comparado con 29% en el OECD). En el rango de 25-48 meses, el nivel de cobertura de 40% es claramente deficiente si se compara con el promedio de la OECD cercano a 70%⁴. En el rango de 49-72 meses (transición o preescolar), a pesar que desde el 2013 este nivel es obligatorio por ley, aún no se ha logrado plena universalidad. El gasto anual por niño en la educación preprimaria ubica a Chile en la posición 24 entre los 36 países de la OECD.
- 1.4 La cobertura actual de los servicios de educación inicial muestra también diferencias de acuerdo con el nivel socioeconómico de las familias. Los rangos entre 49 y 72 meses y entre 25 y 48 meses muestran brechas de cobertura entre el quintil más rico y el más pobre de casi 10% y 15%, respectivamente. En el rango de 0 a 24 meses se observan porcentajes de cobertura similares por quintiles de ingreso, pero con niveles todavía muy bajos respecto de la demanda potencial⁵. Esta situación es preocupante porque los hogares más vulnerables son los que menos uso hacen de los servicios de cuidado infantil y educación inicial, especialmente entre el grupo de niños de 0 a 4 años, cuando es en dichos hogares donde las intervenciones en educación inicial pueden lograr un mayor impacto⁶. Adicionalmente, hay marcadas inequidades en cuanto a desarrollo: la proporción de niños con rezago del primer quintil (el más pobre) duplica a la del quintil de mayores ingresos, situación que se intensifica al quinto año de vida, cuando los niños con rezago del quintil de menores ingresos casi triplican a los del quintil más rico⁷.
- 1.5 Disminuir estas diferencias en el desarrollo en los primeros años de vida es crucial puesto que implica diferencias futuras en trayectorias escolares y posteriormente en salarios y bienestar. Un estudio reciente realizado en Ecuador muestra que los niños con bajos niveles de desarrollo infantil antes de empezar la escuela tienen más probabilidad de repetir grado y tienen calificaciones más bajas en sus test de matemáticas y lectura en la escuela primaria⁸. Otro estudio en Estados Unidos, muestra que un bajo desarrollo de lenguaje y conducta en los primeros años predice los bajos niveles de salario en la adultez⁹. Cunha y Heckman (2007) usan la

⁴ Ver OECD, *Education at a Glance*, OECD, 2011.

<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/48631055.pdf>

⁵ Un estudio realizado en 2008 encontró que la demanda no satisfecha por educación parvularia (salas cuna y jardines infantiles) para los tres quintiles más pobres sería de 37% (Ver: D. Santibáñez, et al. "Determinantes de la demanda por educación parvularia en Chile". Informe Final. Mayo, 2008).

⁶ Heckman, J. J. (2006). "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged children". *Science*, Vol. 312; López-Boo, F. (2013). "Intercontinental Evidence on Socioeconomic Status and Early Childhood. Cognitive Skills: Is Latin America Different?" IDB Working Paper Series N° IDB-WP-435; y Vegas, E. y Santibáñez, L. (2010). "La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe". Washington, D.C. Banco Mundial.

⁷ Ver: Nota sectorial sobre desarrollo infantil temprano en Chile, SCL/SPH, 2014.

⁸ Ver: Schady, N. 2011. "Parental Education, Vocabulary, and Cognitive Development in Early Childhood: Longitudinal Evidence from Ecuador". *American Journal of Public Health*, 101(12).

⁹ Case, A. y Paxson, C. 2008. "Stature and Status: Height, Ability, and Labor Market Outcomes". *Journal of Political Economy*, 116(3).

encuesta Nacional Longitudinal de Juventud (NLSY) de Estados Unidos para mostrar que a los 3 años de edad existe una diferencia de aproximadamente 1.2 desviaciones estándares entre niños y niñas de quintiles superiores e inferiores de la distribución del ingreso y que dicha diferencia permanece inalterable hasta los 14 años edad¹⁰. La literatura sobre el tema ha mostrado que una educación y cuidado infantil de calidad, tan temprano como sea posible, trae múltiples y positivos efectos durante la vida escolar y la adultez y es un elemento poderoso para promover la equidad y justicia social y mejorar la productividad¹¹.

- 1.6 En Chile se han hecho varios estudios utilizando los datos de la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI) de los años 2010 y 2012 y la aplicación de distintas pruebas para medir el desarrollo infantil en las áreas de lenguaje, conducta, cognitiva y socioemocional y de salud (talla por edad). Éstos muestran que las diferencias en el desarrollo infantil en el contexto chileno emergen tempranamente y que existe una marcada correlación entre el ingreso familiar, la educación materna (ambos indicadores del nivel socioeconómico de la familia) y el desarrollo cognitivo, no cognitivo y la salud de niños y niñas, lo cual es consistente con la evidencia disponible a nivel internacional¹². Esto demuestra la necesidad de incrementar esfuerzos de ampliación de cobertura de servicios de cuidado infantil y educación inicial. Estudios recientes indican que en Chile las limitaciones de cobertura a este nivel se deben a la deficiente oferta de servicios y a los elevados costos que implicaría a las familias pagar por dichos servicios en el sector privado, especialmente entre los sectores de medios y bajos ingresos. Los costos aproximados anuales por niño para salas cuna de calidad son US\$2,100 y para jardín infantil (niveles medios) son de US\$1,500, imposibles de asumir si se tiene en cuenta que los ingresos anuales, en promedio, para las familias de los tres primeros quintiles de ingreso son US\$5,600. Los estudios indican también que entre las familias de los 3 quintiles más pobres de la población, que tienen niños entre cero y tres años, con madres que estén trabajando, estudiando o buscando trabajo, la demanda por educación inicial podría llegar al 60%, mientras la oferta actual es menor del 20%¹³.
- 1.7 Además de la necesidad de lograr adecuadas coberturas, los estudios sobre educación temprana enfatizan que la calidad de los programas es un factor clave

¹⁰ Cunha y Heckman (2007). "The technology of skill formation". American Economic Review, 97(2).

¹¹ Ver: Vegas, E. y Santibáñez, L. (2010), Cunha y Heckman (2007), y Engle, P.L., Black, M.M., Behrman, J.R., DeMello, M.C., Gertler, P.J., Kapiriri, L., Martorell, R., Young, M.E., & the International Child Development Steering Group (2007). "Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world". The Lancet, 369, 229-242.

¹² Ver Centro de Estudios de MINEDUC, Impacto de asistir a educación parvularia, Serie Evidencias, Julio 2013; y Behrman, J. R., Bravo, D., & Urzúa, S. (2010). Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia: Aspectos Metodológicos y Primeros Resultados. A nivel internacional ver Black, S. E. y Devereux, P. J. (2010). Recent Developments in Intergenerational Mobility. Discussion Papers 4866, Institute for the Study of Labor (IZA); Walker, S. et al. (2011). Inequality in early childhood: risk and protective factors for early child development. Lancet, 378(9799); Schady et al, 2011; y López-Boo, F. (2013). Intercontinental Evidence on Socioeconomic Status and Early Childhood. Cognitive Skills: Is Latin America Different? IDB Working Paper Series N° IDB-WP-435.

¹³ Ver Reyes, L. y Urzúa, S. (2012). "La demanda y oferta de educación temprana en Chile". Estudios Públicos 126; y, Universidad Católica, Centro de Políticas Públicas (2010). "Estudio Prospectivo de Oferta y Demanda 2010-2014 para Fundación Integra". Mimeo. Ver también Santibáñez (2008) ya citado.

cuando se busca reducir las brechas de desarrollo infantil y de resultados durante la niñez, juventud y adultez entre niños de hogares vulnerables y niños provenientes de hogares favorecidos¹⁴. En el caso de Chile varios elementos afectan la calidad de la oferta existente. Uno, es el nivel de preparación de cuidadores y educadores de los establecimientos existentes. Según la Prueba INICIA aplicada en 2012, en el test de conocimientos disciplinarios, el 60% se ubicó en el nivel insuficiente mientras que en la prueba de conocimientos pedagógicos, mostró que el 62% se encuentra en nivel insuficiente¹⁵. En el índice “Starting Well” que mide la calidad, disponibilidad y accesibilidad de la educación de primera infancia en 45 países, Chile se sitúa en el lugar 20, posición que le ubica en torno al promedio pero que cae muy por debajo del promedio cuando sólo se considera la dimensión de calidad¹⁶. Otro factor crítico es tener espacios adecuados en términos de metros cuadrados, materiales y equipamiento. Los establecimientos existentes en general tienen espacios reducidos (50m2 en las salas cuna y 35 m2 en las de nivel medio), y en muchos casos cuentan con pisos no amigables ni seguros para niños pequeños, entre otras falencias. De otro lado, las cifras de ocupación de los establecimientos indican que hay sobrepoblación, especialmente en las salas cuna, lo que afecta la calidad del servicio¹⁷. Chile, además, recientemente adoptó un nuevo currículo para educación parvularia que está en proceso de implementación y los sistemas de información para la gestión de los establecimientos de la red pública de educación parvularia requieren ser fortalecidos.

- 1.8 Para responder a estos desafíos, el país le ha conferido especial prioridad a la reforma a la educación parvularia ampliando la cobertura de servicios con calidad para la primera infancia. Para ello, en el año 2013 se promulgó la ley que universaliza el kínder (segundo nivel de transición que comprende a los niños y niñas entre 5 y 6 años de edad), y más recientemente el nuevo gobierno estableció el programa “Meta Presidencial de Expansión de la Educación Parvularia”, que hace parte de los programas prioritarios del actual gobierno. La meta del programa es aumentar y mejorar el acceso de niños a la educación inicial como estrategia para combatir las desigualdades desde los primeros años de vida, especialmente de aquéllos pertenecientes a los dos quintiles más pobres del país¹⁸. La Meta Presidencial establece la creación de 4,500 nuevos espacios para salas cuna y 1,200 nuevos espacios en el nivel medio de jardín infantil, con lo cual

¹⁴ La calidad de la educación inicial depende de muchos factores, entre ellos el tipo y calidad de los espacios físicos, junto con los Recursos Humanos (RRHH) calificados, los materiales, el currículo, etc. Ver los estudios de H. Yoshikawa et. al., para México y Chile (2007 y 2008); ver también: E. Vegas, et al, “Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el desarrollo Infantil y Faciliten la Inserción Laboral Femenina”. Banco Mundial, Documento de Trabajo 2006.

¹⁵ Además, si bien Chile tiene para los niños entre 3 y 6 años, promedios niños/personal adulto similares a los de la OECD, la relación niños/docente es mucho más alta: 14.3 en la OECD mientras en Chile es 21.9.

¹⁶ Starting Well es un índice del Economist Intelligence Unit (EIU) publicado en 2012. La dimensión calidad del índice analiza el ratio educador-niño en aula, los salarios promedio de los maestros, las orientaciones curriculares, el entrenamiento de las educadoras, los estándares de salud y seguridad de los centros, los vínculos con primaria y la existencia de programas que involucren directamente a los padres.

¹⁷ Reyes y Ursua (op. citada) reportan una sobreocupación de las salas cuna existentes del 7% en promedio.

¹⁸ La ampliación de coberturas está acompañada de ajustes en la institucionalidad de ese nivel educativo, los cuales están contenidos en el Proyecto de Ley “Nueva institucionalidad para la Educación Parvularia” presentado por el Gobierno hace algunas semanas y actualmente en tramitación en el Congreso.

Chile se acercaría a los niveles de cobertura promedio de la OECD¹⁹. Adicionalmente, la política de educación inicial, sustentada en un enfoque de integralidad, indica que la ampliación de cobertura debe hacerse con estándares de calidad de la oferta, en términos del tipo de infraestructura, ratio adultos/niños y ratio metros cuadrados/niño, equipamiento, calificaciones del personal que trabaja en los establecimientos y programas académicos. Esto está explícitamente señalado en el programa presidencial y la medida que operacionaliza ese compromiso. La nueva oferta generada por la “Meta Presidencial” se sumaría a la oferta pública o con financiamiento público existente que coordina el MINEDUC) y la JUNJI, mencionada en el párrafo 1.2.

- 1.9 **Justificación de la operación.** Para alcanzar una mayor cobertura de la educación inicial y mejorar su calidad, el programa “Meta Presidencial de Expansión de la Educación Parvularia” propone específicamente incorporar a 90 mil nuevos niños de 0 a 2 años y 34 mil nuevos niños de 2 a 4 años entre el 2014 y el 2018. El presente programa se enmarca dentro de las acciones definidas para el cumplimiento de la meta presidencial. Al mismo tiempo, el Gobierno de Chile ha adoptado nuevas exigencias de calidad y de estándares para la educación parvularia dentro del nuevo Plan de Regulación de Salas Cuna y Jardines Infantiles. Los nuevos espacios creados bajo la Meta Presidencial cumplirán con esas exigencias y estándares, pero una gran proporción de la oferta pública actual de educación parvularia no los cumple. La política de la actual administración se propone iniciar el proceso de cierre de las brechas entre la situación actual de los establecimientos de párvulos y los estándares aprobados, de manera paralela a la ampliación de la cobertura con calidad. Dentro de este contexto, el Gobierno de Chile ha solicitado al Banco un préstamo orientado a apoyar la implementación de ambas medidas de política, aportando, por un lado, a la generación de infraestructura ajustada a los nuevos modelos y prácticas educativas, y por otro lado, iniciar el proceso de mejora de los establecimientos existentes para que en el mediano plazo cumplan con los nuevos estándares.
- 1.10 **Lecciones aprendidas.** La literatura internacional sobre desarrollo infantil temprano indica que la efectividad de las inversiones en esta área solo se consigue en la medida que las intervenciones sean de calidad, lo cual significa que deben contar con: espacios y equipamiento adecuados, personal calificado, ratios de niños/adultos bajos, currículo consistente con las edades de los niños, interacciones frecuentes y de calidad entre niños y adultos, disponibilidad de materiales en las aulas, buena articulación de los centros con las familias, buenas condiciones de alimentación, higiene y seguridad y sistemas de aseguramiento de la calidad para monitorear la prestación de los servicios. Adoptando lecciones aprendidas a partir de esta evidencia, el Banco ya está apoyando múltiples iniciativas similares en la región: en Argentina por ejemplo, se está trabajando en la identificación y abordaje de brechas de calidad en los Centros de Desarrollo Infantil, el desarrollo de estándares y la calificación de las educadoras de infantes (AR-L1118); en Bolivia se está apoyando la mejora del acceso y la calidad de la atención de los niños

¹⁹ En este documento se utilizan los términos “espacios” y “salas” de manera intercambiable y son similares al término “aula” en el sistema escolar formal.

menores de 4 años mediante la refacción de infraestructura y la generación de nuevos estándares (BO-L1064); en Ecuador, se está apoyando la ampliación de la oferta y mejora de la calidad de los centros mediante la rehabilitación de infraestructura, equipamiento, dotación de materiales educativos, aplicación de un nuevo currículo y de un programa de capacitación y acompañamiento docente (EC-L1107); en Paraguay, se está dando asistencia técnica para la implementación de una normativa única para los servicios de atención al niño, la elaboración de guías estandarizadas para la provisión de los servicios, el análisis de brechas de los servicios, y planificar la ampliación de cobertura, adecuación física y equipamiento de los centros (PR-L1051). La política de ampliación y mejoramiento de educación parvularia vigente en Chile, y el programa del Banco que aquí se propone y que busca apoyar esa política, incorpora en su diseño las lecciones internacionales y de la experiencia de los programas previos desarrollados en el país, en especial enfatizando la necesidad de que los servicios ofrecidos cumplan con altos estándares de calidad tanto en términos de los espacios físicos, como de la calificación de los educadores parvularios y el fortalecimiento de los instrumentos del sistema para garantizar la calidad de los establecimientos. Con ello se espera acercar a Chile a los estándares de cobertura y calidad de los países de la OECD en atención infantil. La relevancia de esta operación no está dada por la magnitud del aporte que este financiamiento representa en el contexto de la inversión del país en esta meta de ampliación de cobertura; más bien, su valor estratégico tiene que ver con que el Banco apoyará la construcción del primer conjunto de establecimientos que se generarán con base a los nuevos estándares y donde se aplicará de manera completa el modelo mejorado de atención en educación preescolar. Esta experiencia permitirá modelar la fase de expansión subsecuente generando importantes lecciones que guiarán ese proceso.

- 1.11 **Alineación estratégica del programa.** La operación propuesta está alineada con la Estrategia de País con Chile 2014-2018 (GN-2785) la cual señala que la creación de capital humano requiere inversiones que cubran todo el ciclo de la vida, comenzando por los niños de edad temprana y reconoce que la educación tiene un impacto sostenido en la mejora de la equidad, la disminución de la pobreza y el incremento de la productividad²⁰. El programa contribuirá a los objetivos del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9), en la medida que busca el apoyo a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad, y apoya las metas regionales de aumento en el número de estudiantes beneficiarios, tal como se define en el Marco de Resultados. El programa es consistente con la estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad Social (GN-2588-4) y el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-2), el cual señala que la educación inicial es un factor crítico para que los niños ingresen a la primaria preparados para el aprendizaje y aprovechen mejor su vida escolar. Asimismo se alinea con el Marco Sectorial de Protección Social (GN-2784), que destaca que los servicios de desarrollo infantil temprano promueven la igualdad de oportunidades y mejoran la perspectiva de inclusión de los niños y niñas de hogares pobres y vulnerables tanto a través de

²⁰ El GN-2785 fue ya aprobado por OPC y por el Comité de Programación del Directorio del Banco.

servicios de cuidado fuera del hogar como de servicios de apoyo parental. Esta operación está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2014 (Actualización) (GN-2756-2).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.12 **Objetivos.** El objetivo del proyecto es contribuir al mejoramiento de las condiciones de desarrollo de niños y niñas (0-4 años) mediante la ampliación de cobertura de salas cuna y jardines infantiles, incorporando altos estándares de calidad en infraestructura, equipamiento y modelo de atención. Los objetivos específicos son: (i) contribuir a la reducción de brechas de atención en educación inicial mediante la expansión de cobertura, privilegiando a las familias de los quintiles más pobres de la población; y (ii) contribuir a la implementación de la agenda de calidad de la educación parvularia, mediante acciones que contribuyan al mejoramiento del desempeño pedagógico y la calidad de la experiencia educativa de los niños y las niñas. Para ello el proyecto se desarrollará a través de los siguientes componentes.
- 1.13 **Componente 1. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura de educación parvularia (US\$122,5 millones).** El proyecto financiará la construcción y equipamiento de aproximadamente 150 establecimientos de educación inicial, con cerca de 222 salas cuna y 195 salas de nivel medio de educación parvularia. Los establecimientos estarán compuestos de áreas de aprendizaje (espacios de las salas cunas y jardines, sala de mudas, baños, etc.), área administrativa (oficina de dirección, sala multiuso docente, etc.), área de servicios (cocinas, bodega de alimentos, baños de adultos, etc.), zonas de circulaciones, áreas cubiertas (invernadero y patios cubiertos) y áreas no construidas (patios abiertos).
- 1.14 Las nuevas construcciones seguirán los lineamientos y normativas y modelos definidos por MINEDUC y la JUNJI, los cuales están orientados a facilitar procesos integrales de aprendizaje, con alto grado de adaptación del edificio a las características biopsicosociales de los niños, a sus actividades y al despliegue de dinámicas pedagógicas que ayuden a desarrollar el máximo de su potencial. Los nuevos establecimientos de educación parvularia tienen más metros cuadrados por niño; una cocina que permita la provisión de alimentación a los niños y una cocina separada para los lácteos; salas especiales para que las madres puedan mantener la lactancia de los niños más pequeños; diseños arquitectónicos que garanticen excelente iluminación y ventilación natural, generando confort acústico y térmico; previsiones para la seguridad de los niños y docentes y técnicos parvularios, tales como puertas de escape, radiadores seguros que no disminuyen superficie útil de los recintos, entre otros²¹. Los criterios de selección de la obras a construir son el estado de maduración de la formulación de los proyectos y que por lo menos el 60% de las obras estén ubicadas en las regiones

²¹ Por ejemplo, las nuevas salas cuna tienen 62 metros cuadrados (M2) de superficie comparados con 50 M2 de las salas cuna tradicionales, lo que representa un incremento de 24% en los espacios. Igualmente, las salas de nivel medio de los establecimientos de educación parvularia nuevos tienen 55 m2 comparadas con 35.2 M2 de los establecimientos tradicionales (57% más grandes). Los detalles de los estándares de las nuevas construcciones pueden verse en el documento: Espacio Educativo, Calidad, Infraestructura, Meta Presidencial JUNJI 2014 -2018 ([EEO#4](#)).

Metropolitana, Valparaíso y Bío Bío, que concentran el 52% de la meta de cobertura del programa Presidencial²². Las obras de infraestructura se entregarán completamente equipadas. La administración y operación de los nuevos establecimientos estará a cargo de la JUNJI, quien además será responsable del mantenimiento de las obras con recursos de sus presupuestos anuales.

- 1.15 **Componente 2. Apoyo al aseguramiento de estándares de calidad en la educación parvularia y evaluación del programa (US\$22,11 millones).** El componente complementa los esfuerzos del MINEDUC y la JUNJI orientados a apoyar el proceso de mejora de la calidad de los servicios en la red pública existente de educación parvularia (o de establecimientos que reciben financiamiento del estado), con el objetivo de que progresivamente logren llegar a los estándares de calidad establecidos por el MINEDUC. Contiene actividades relacionadas con diagnóstico de necesidades y planificación para el mejoramiento; intervenciones orientadas a mejorar las prácticas de atención a los párvulos en las aulas; y asistencia técnica y equipamiento para mejorar la gestión de JUNJI en las áreas de recursos humanos de sus establecimientos y de los niños matriculados. Además, se desarrollará una evaluación de los efectos del programa de ampliación de cobertura y mejora de la calidad de la educación parvularia²³. Para ello el componente financiará las siguientes líneas de acción:

(i) **Apoyo al diseño de un plan de mejoramiento de la educación parvularia.** Consiste en la elaboración del diagnóstico del estado de situación de los establecimientos públicos o que reciben fondos públicos en relación con las exigencias establecidas para la obtención del reconocimiento oficial contenidas en la Ley General de Educación. Este diagnóstico (mapeo de necesidades) será aplicado a los establecimientos públicos existentes e incluyen establecimientos administración directa JUNJI, JUNJI modalidad VTF (vía transferencia de fondos a municipios), Fundación INTEGRA y los jardines infantiles alternativos. Con base en el diagnóstico se formularán recomendaciones para la formulación de un plan de reducción de las brechas entre los establecimientos actuales y los nuevos establecimientos construidos que empezarán a operar con los nuevos estándares²⁴. Las actividades previstas en esta línea de acción son la contratación de consultorías de asistencia técnica para el proceso de diseño de instrumentos y elaboración de bases técnicas del diagnóstico; la contratación de una firma para la aplicación del trabajo de recolección de los datos y análisis de la información; una auditoría técnica muestral del diagnóstico para garantizar la calidad de los datos recolectados; y consultorías de apoyo técnico a la elaboración del plan de mejoramiento.

²² Todas las obras del programa “Meta Presidencial de Expansión de la Educación Parvularia” están focalizadas en los 3 quintiles más pobres de la población. Las obras financiadas por el programa del Banco seguirán ese criterio de focalización.

²³ MINEDUC y JUNJI además financian con recursos nacionales otras áreas de mejoramiento de la calidad, tales como la remodelación y mejoramiento del equipamiento de los centros existentes, el ajuste de los modelos de atención o la dotación de material para las prácticas en las aulas.

²⁴ El conjunto de establecimientos públicos o que reciben recursos públicos que cubre esta intervención es de cerca de 3,700 centros de educación parvularia, según los datos del 2013 publicados por el MINEDUC.

(ii) **Construcción de un sistema de georreferenciación de los establecimientos de educación parvularia.** Con los datos recolectados en el mapeo de necesidades de los establecimientos públicos de educación parvularia se construirá un sistema de georreferenciación, con una página web que estará disponible en el sitio del MINEDUC, que servirá para apoyar, el diseño y puesta en marcha de las intervenciones de reducción de las brechas en los establecimientos de educación parvularia, apoyar las actividades de planificación y de administración del MINEDUC y de JUNJI, y proveer información general sobre educación parvularia. Las actividades previstas en esta línea de acción son asistencia técnica para el desarrollo de software, actualización de la plataforma web, compra de equipos informáticos, adquisición de licencias, desarrollo de la georreferenciación y capacitación del personal para uso del sistema.

(iii) **Fortalecimiento de las prácticas pedagógicas en los establecimientos de educación parvularia de la red JUNJI.** Esta línea de acción está orientada a mejorar el desempeño de las educadoras en los establecimientos parvularios a través de, por un lado, el fortalecimiento de la función de supervisión para que sea capaz de retroalimentar oportunamente a los equipos de los establecimientos y contribuir a la aplicación efectiva de los conceptos incluidos en los nuevos estándares de educación parvularia, y por otro, mediante acciones de formación continua de los equipos de docentes y técnicos de párvulos que aborden procesos críticos tales como la formación de ambientes de aprendizaje más efectivos, la constitución de equipos de trabajo dentro de los establecimientos y de comunidades de aprendizaje con reflexión permanente sobre la práctica y con capacidad de observación de interacciones en el aula. Esta línea de acción incorpora actividades de actualización y perfeccionamiento de los equipos de supervisión, e incluye jornadas zonales, talleres regionales y pasantías, así como el diseño y producción de un set de material educativo (manuales, guías, módulos de aprendizaje, set demostrativos, material didáctico). La intervención en los docentes y técnicos parvularios prevé ciclos de formación continua que incorporarán a 8,000 funcionarios de JUNJI en los cuatro años de ejecución del programa.

(iv) **Fortalecimiento de los sistemas de gestión de la JUNJI.** Está orientado a mejorar y hacer más eficientes las herramientas de apoyo a la gestión de los procesos de administración de los establecimientos parvularios de la red JUNJI. Específicamente, incluye el fortalecimiento del sistema de información de los niños que atienden los establecimientos de la red de JUNJI y el sistema de gestión de los recursos humanos de los adultos que trabajan en dichos establecimientos. Incluirá acciones de asistencia técnica para el levantamiento de procesos y especificaciones técnicas y desarrollo de los dos sistemas, la implementación y la capacitación del personal que los va a operar y a usar.

(v) **Evaluación del programa.** Ver ¶3.11 para más detalle de las actividades de evaluación del programa. Además, se financiará la administración del programa (US\$5,39 millones) que incluye actividades seguimiento de toda la operación y la auditoria del programa.

- 1.16 **Costo y financiamiento.** El programa tendrá un costo de hasta US\$150 millones, de los cuales hasta US\$75 millones (50%) serán financiados con recursos del

préstamo del Banco y US\$75 millones (50%) con recursos de contrapartida del país, según se presenta en el Cuadro I-1. El enlace [EEO#3](#) presenta información más detallada y anualizado de los costos.

Cuadro I-I: Presupuesto estimado, por componente (miles US\$)

Descripción	BID	Local	Total	%
Componente 1. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura de educación parvularia	60.000	62.500	122.500	81,6
Construcción de nuevas salas cuna y jardines infantiles	60.000	60.000	120.000	80,0
Equipamiento de nuevas salas cuna y jardines infantiles		2.500	2.500	1,6
Componente 2. Apoyo al aseguramiento de estándares de calidad en la educación parvularia y evaluación del programa	12.340	9.770	22.110	14,7
Apoyo al diseño de un plan de mejoramiento de la educación parvularia	2.150	2.100	4.250	2,8
Construcción de un sistema georreferenciación de los establecimientos de educación parvularia	600	400	1.000	0,6
Fortalecimiento de las prácticas pedagógicas en los establecimientos de educación parvularia de la red JUNJI	6.090	4.770	10.860	7,2
Fortalecimiento de los sistemas de gestión de JUNJI	2.500	2.500	5.000	3,3
Evaluación del programa	1.000	-	1.000	0,6
Administración, seguimiento y auditorias	2.660	2.730	5.390	3,6
TOTAL	75.000	75.000	150.000	100,0

C. Indicadores claves de la matriz de resultados

1.17 El fin del programa es mejorar las condiciones de desarrollo de los niños, especialmente aquellos pertenecientes a familias de bajos recursos socioeconómicos, mediante la ampliación del acceso a los establecimientos de educación parvularia. El impacto general del programa se medirá a través de la mejora en los indicadores de calidad de los contextos para el aprendizaje de los párvulos, (usando las escalas de evaluación de contextos educativos infantiles ITERS y ECERS²⁵) y de indicadores que estimen la ampliación de la cobertura de la educación parvularia en las zonas de influencia del programa. Los resultados del componente de infraestructura se medirán con indicadores de matrícula de niños menores de 24 meses y entre 24 y 48. El principal resultado de las actividades del componente 2 será una propuesta de estrategia para la reducción de brechas entre los establecimientos actuales y los establecimientos construidos con nuevos estándares que guiarán las acciones del país en esa área en lo restante del presente decenio. Con el programa se crearán cerca de 4,500 cupos nuevos en salas cuna y 4.700 nuevos cupos en niveles intermedios de educación parvularia, lo que significa aproximadamente 5% de la meta presidencial para salas cuna y 15% de la meta de niveles intermedios de educación parvularia. Los indicadores centrales de la Matriz de Resultado se presentan en el [Anexo II](#).

1.18 **Evaluación costo beneficio.** El análisis económico ex ante del programa, llevado a cabo mediante la metodología de costo-beneficio, y usando una tasa de descuento del 12%, dio resultados positivos. Los principales beneficios que se cuantificaron están vinculados a los diferenciales salariales esperados en el futuro,

²⁵ ITERS (Infant/Toddler Environment Rating Scale) y ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale). Estas escalas fueron creadas durante la década de los ochenta por Debby Cryer, Thelma Harms, y Dick Clifford en la Universidad de North Carolina, se estiman a partir de la aplicación de una pauta en la que se evalúan 7 dimensiones distintas del entorno de los establecimientos de educación inicial.

obtenidos por quienes son beneficiados por recibir una educación inicial de calidad, comparados con quienes no la recibirían. Estas estimaciones se consideran un piso ya que no incorporan externalidades positivas comúnmente asociadas a este tipo de programas (como el impacto en menores tasas de crimen y drogadicción o ahorros en gastos en salud, entre otros), factores que incrementarían la rentabilidad social del programa. La evaluación ex ante de los beneficios del programa, en un escenario conservador, indica que el Valor Actual Neto (VAN) es de un poco más de \$11 millones positivo y la Tasa Interna de Retorno Social (TIRS) es de 12.2%, tornando viable el proyecto. Se realizaron estimaciones con diferentes escenarios, con supuestos más optimistas, que resultan en VANs mucho más amplios y TIRS más elevados (ver [EEO#2](#)).

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 El instrumento del financiamiento es un préstamo de inversión específica con cargo al Capital Ordinario (OC) del Banco. Se estima que el cronograma de desembolsos de la operación será el siguiente:

Cuadro II-1: Cronograma de Desembolsos (millones US\$)

	Año I	Año II	Año III	Año IV	Total	%
BID	32.997,5	33.952,5	4.860	3.190	75.000	83,3%
Local	33.947,5	34.540	1.848,75	4.663,75	75.000	16,7%
TOTAL	<u>66.945</u>	<u>68.492,5</u>	<u>6.708,75</u>	<u>7.853,75</u>	<u>150.000</u>	100%
%	45%	46%	4%	5%	100%	

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.2 El Proyecto ha sido clasificado como una operación Categoría “B” según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703) – Directiva B.3 (Pre-Evaluación y Clasificación), con riesgo socio-ambiental bajo. Los posibles impactos socio-ambientales negativos que las obras pueden causar son levels y de corto plazo, a pesar de lo cual se aplicarán las respectivas medidas de mitigación y control, las cuales son ampliamente conocidas y de fácil implementación para este tipo de instalaciones civiles de pequeña envergadura. Se pondrá énfasis en los impactos que podrían darse durante la etapa de construcción, especialmente en lo relacionado a los aspectos de seguridad y salud ocupacional. La operación no contempla el reasentamiento de personas para ninguna de las obras previstas, por esta razón no se aplica la Política de Reasentamiento (OP-710) (ver IGAS del programa en el [EER#3](#)).

C. Riesgos fiduciarios

- 2.3 Los Organismos Ejecutores (OE) trabajan dentro del Sistema de Administración Financiera y Presupuestaria (SAFP), principalmente utilizando el Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) para presupuesto, contabilidad y pagos; asimismo tienen una sólida unidad de auditoría interna y son fiscalizados por la Contraloría General de la República (CGR). El Banco ha diagnosticado el nivel de desarrollo de los Sistemas Nacionales: presupuesto, tesorería, contabilidad, auditoría interna (CAIGG) y auditoría externa (CGR), y determinó que tienen un alto nivel de desarrollo. De otra parte, los OE para la

gestión de las adquisiciones utilizan el Sistema de ChileCompra, el cual es un sistema de compras y contrataciones públicas robusto con un sistema electrónico moderno y eficiente, a través del cual se transan la mayor parte de las compras y contrataciones públicas del país. No obstante, puede haber problemas durante la implementación debido al alto número de procesos licitatorios (especialmente en el Componente I) y a las dificultades para una oportuna consolidación de la información financiera, debido a la gran cantidad pagos por los avances de obras, a que la contabilidad del MINEDUC y de la JUNJI son sistemas separados, y a la limitada experiencia de ambas instituciones con las políticas financieras del Banco. Por ello, el riesgo fiduciario estimado de la operación, siguiendo la metodología Gestión de Riesgos en Proyectos (GRP), es medio.

- 2.4 Las principales acciones de mitigación son: (i) utilización de bases administrativas tipo para la licitación, diseño de especialidades y obras de construcción de jardines infantiles y salas cunas (aprobadas por la CGR), lo cual, significa un ahorro significativo en tiempo de proceso de licitación; (ii) fortalecimiento de la JUNJI a nivel central y regional con profesionales de diversas especialidades, a fin de que las adquisiciones y los respectivos contratos que resulten se ejecuten en forma oportuna y coordinada; (iii) disponer a mediados del 2015 del Convenio Marco de Obras de Construcción de Jardines Infantiles y Salas Cunas, en elaboración por ChileCompra; y (iv) el programa utilizará íntegramente el SIGFE y la Unidad Coordinadora del programa (UCP) y JUNJI a nivel central reforzarán su equipos con especialistas en gestión financiera para programación de presupuesto, preparar solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos, elaborar estados financieros y atender las auditorías. Además, las transacciones del Programa, tanto en MINEDUC como JUNJI, se registrarán en el SIGFE en un plan de cuenta propio y el programa será auditado por la CGR, conforme a los términos referencia que el Banco acuerde con ella (en el Reglamento Operativo (RO) del programa se explicitarán detalladamente los acuerdos y requisitos de gestión financiera del [Anexo III](#)).

D. Otros Riesgos

- 2.5 Las obras del programa se desarrollarán en terrenos fiscales ya identificados por JUNJI y con alto grado de avance de acuerdo con las autoridades respectivas, para garantizar su sesión en los tiempos requeridos para la ejecución del programa, con lo cual el riesgo de disponibilidad oportuna de terrenos para la construcción de las obras es bajo. Igualmente, el número de obras previstas requiere personal técnico de supervisión e inspección a nivel nacional y regional. JUNJI ya ha iniciado el proceso de reforzar dichos equipos y se prevé la contratación de personal adicional con recursos de administración del programa. Finalmente, se requiere de un alto grado de coordinación entre los equipos responsables por las diversas tareas de construcción de nueva infraestructura del programa. Para ello se ha generado una estructura de ejecución que contempla el uso del equipo ya establecido para la implementación del programa “Meta Presidencial de Educación Parvularia” que viene operando desde el primer semestre del 2014 y al cual se reforzará con personal especializado para apoyar la implementación del presente programa (ver ¶3.2, ¶3.3 y ¶3.4).

- 2.6 **Sostenibilidad.** Los riesgos de sostenibilidad de las inversiones del programa son bajos. Los aproximadamente 150 nuevos establecimientos de educación parvularia, serán operados por JUNJI una vez entregados por el programa, con recursos del presupuesto corriente de dicha entidad. Las nuevas obras son parte de la “Meta Presidencial de Ampliación de Cobertura de Salas Cuna y Jardines Infantiles” que incluye un conjunto más amplio de nuevos establecimientos (más de 2,500 en total) y que tiene garantizado recursos para su implementación en el Presupuesto del 2015 y cuentan con programación de recursos hasta el año 2018, por ser uno de los programas prioritarios del presente gobierno.

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

A. Resumen de medidas de implementación

- 3.1 **Organismo Ejecutor.** El prestatario será la República de Chile y los organismos ejecutores (OE) el MINEDUC y la JUNJI, quienes serán responsables por la implementación del programa.
- 3.2 Para la ejecución del programa las OEs contarán con la conducción de la Subsecretaría de Educación del MINEDUC, la cual será asesorada por un Comité del Programa en el cual participará además del(la) Subsecretario(a) del MINEDUC, el(la) asesora del Ministro de Educación para Educación Parvularia, el(la) Coordinador(a) del Programa Meta Presidencial de Educación Parvularia y el(la) Vicepresidente(a) de la JUNJI. Este Comité será responsable por las decisiones estratégicas y políticas del programa. Se creará una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) dependiente del (la) Subsecretario(a) de Educación del MINEDUC. La UCP contará con un coordinador y un equipo técnico de apoyo. La UCP será responsable de todas las tareas de coordinación del Programa entre JUNJI y MINEDUC y además será responsable de consolidar la información financiera que deberán proporcionar los coejecutores, y de producir los informes de progreso del Programa, según se establezca en el Reglamento Operativo del Programa en preparación.
- 3.3 El Componente I será ejecutado por JUNJI según el arreglo institucional que tiene para la implementación del programa “Meta Presidencial de Expansión de la Educación Parvularia”. El componente II será ejecutado de la siguiente manera: las áreas de acción (i), (ii) y (v) descritas en ¶1.15 serán ejecutadas por el MINEDUC; las áreas de acción (iii) y (iv) descritas en ¶1.15 serán ejecutadas por JUNJI. Las tareas de administración y seguimiento serán ejecutadas por el MINEDUC dado su carácter de responsable integral del programa. Dado que el Programa “Meta Presidencial de Expansión de la Educación Parvularia”, ya se está implementando y cuenta con un equipo responsable de su ejecución ya constituido y operando, el Componente I del presente programa, que financia una parte de dicho Programa presidencial, será ejecutado por JUNJI con el apoyo del mencionado equipo. Su labor será complementada por las dependencias de la JUNJI responsables de la licitación de los contratos, la supervisión de las obras y las auditorias y el control interno.
- 3.4 **Reglamento Operativo (RO).** El RO, en preparación, detallará la estrategia de ejecución de la operación. El RO incluirá: (i) el esquema organizacional del

proyecto; (ii) los arreglos técnicos y operativos para su ejecución; (iii) el esquema de programación, seguimiento y evaluación de los resultados; (iv) los procedimientos financieros, de auditoría y de adquisiciones; y tendrá como anexo el PGAS de las obras del componente 1. Su presentación al Banco será una condición contractual especial de ejecución y se realizará antes de los primeros 3 meses siguientes a la elegibilidad o antes del 2º desembolso, lo que ocurra primero.

- 3.5 **Adquisiciones.** El uso avanzado del Sistema Nacional de Compras de Chile aprobado por el Banco, será utilizado para la adquisición de: (i) bienes y servicios diferentes de consultoría, hasta el límite que contempla la Licitación Pública Nacional (LPN); (ii) obras, hasta el límite de que contemple la LPN, hasta US\$5.000.000; (iii) servicios de consultoría, hasta el límite de lista corta integrada por firmas nacionales; y (iv) consultores individuales, sin límites. Por encima de esos montos límite, las contrataciones y adquisiciones con financiamiento total o parcial del Banco deberán realizarse de acuerdo con los procedimientos previstos en las Políticas de Adquisiciones del Banco (GN-2350-9 y GN-2349-9) o financiarse totalmente con aporte local, en caso que las OE desee usar solamente la legislación nacional. Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad será aplicable a la operación. El Plan de Adquisiciones (PA) de la operación y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales de adquisiciones aprobados. Una versión inicial del PA ya ha sido validada por el Banco ([EER#4](#)).
- 3.6 Para la adquisición de obras mencionadas en el numeral (ii) del párrafo anterior se utilizarán las bases administrativas tipo para la licitación, diseño de especialidades y obras de construcción de jardines infantiles y salas cunas, aprobadas por la CGR, donde además de incorporar el tema de Fraude y Corrupción (régimen de Prácticas Prohibidas definidas en la sección 1 de las Políticas de Adquisiciones del Banco) y de Elegibilidad (países elegibles del BID), se deberá considerar el precio como criterio mayoritario de evaluación y adjudicación, al menos 60%.
- 3.7 **Adquisiciones anticipadas y financiamiento retroactivo.** El Banco otorgará financiamiento retroactivo (con cargo a los recursos del préstamo), hasta por la suma de US\$7.5 millones (10% del financiamiento) y reconocerá gastos elegibles (con cargo al aporte local), hasta por la suma de US\$7.5 millones (10% del aporte local), por gastos efectuados durante los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo pero posteriores al 12 de Septiembre del 2014 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto). Estos gastos son, entre otros, contrataciones de construcción del Componente I, los cuales serán reconocidos siempre y cuando se hayan cumplido con requisitos y procedimientos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo.
- 3.8 **Excepción a la Política del Banco.** El OPC aprobó una excepción a la Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (documento OP-273-6), para que los OEs puedan requerir nuevos anticipos cuando hayan rendido al menos un 65% de los saldos acumulados pendientes de justificar, y se conceda un plazo hasta de 9 meses para justificar los anticipos, siempre que se hayan solicitado con una planificación financiera consecuente con

dichos plazos. Esto en razón de que, por un lado, se requiere garantizar una liquidez de recursos adecuada para la ejecución del componente I del programa, el cual considera un número importante de obras contratadas y en implementación durante los dos primeros años de la operación, y por otro, se requiere de un flujo adecuado de recursos, consistente con el número alto de obras que se ejecutarán en un corto periodo de tiempo (primeros 24 meses del programa).

- 3.9 **Auditorías.** El prestatario presentará al Banco anualmente los estados financieros del proyecto dentro de los 120 días del cierre de cada año fiscal, debidamente auditados por auditores independientes elegibles para el Banco.

B. Resumen de los acuerdos de seguimiento de los resultados

- 3.10 **Arreglos para el monitoreo.** Para la recolección de datos para el seguimiento del avance en los productos y resultados de la operación se utilizarán los datos recolectados por la JUNJI y el MINEDUC. Estos datos son de alta utilidad en cuanto provee información para ajustar los procesos del programa y alimenta los estudios y evaluaciones de los efectos en el sistema educativo parvulario. Esta información servirá de base para la formulación del Plan de Ejecución Inicial (PEI), a ser acordado en los 60 días siguientes a la elegibilidad del programa, los planes operativos anuales a ser presentados en diciembre de cada año, y para los informes semestrales sobre los avances de la operación que incluirá el reporte de las contrataciones y adquisiciones realizadas durante el periodo. Como parte del proceso de supervisión, el Banco realizará visitas de campo, de forma directa o por medio de consultores, con el fin de analizar el estado de avance de las obras, y la implementación de las medidas de mitigación ambiental y social.
- 3.11 **Arreglos para la evaluación de resultados.** Esta operación considera una estrategia de evaluación de los procesos y resultados del ‘Programa Meta Presidencial de Educación Parvularia’ y no solo del programa del Banco. Primero, se evaluarán los procesos de implementación de las intervenciones en el grupo de supervisores y de educadores y técnicos parvularios, a fin de asegurar la correcta utilización de los espacios físicos y el equipamiento en base a los nuevos estándares. Sus resultados ayudarán a ajustar las intervenciones en esa área para lograr mayor efectividad. Segundo, se evaluará la evolución en el tiempo de la calidad de los contextos de aprendizaje de los párvulos. El objetivo es determinar si la mejora de las condiciones para el aprendizaje en ambientes educativos con nuevos estándares responde efectivamente a las características, necesidades, intereses y fortalezas de los niños. Para esto, se utilizará un diseño cuasi-experimental que comparará los cambios en el tiempo entre establecimientos existentes y los establecimientos nuevos creados bajo los nuevos estándares de infraestructura y equipamiento antes y después de las intervenciones de mejora de la calidad. Los indicadores de medición de la calidad del contexto de aprendizaje serán los contenidos en las escalas de ITER y ECER. Este diseño permitirá identificar por un lado el efecto de las acciones orientadas a mejorar calidad en ambos tipos de establecimientos, y por otro, evaluar si el efecto de estas acciones es mayor en aquellos establecimientos con mejores espacios físicos y equipamiento más apropiado para la interacción entre los cuidadores y los niños (ver [EER#2](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Programa de préstamos		Préstamos para la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad.	
Metas regionales de desarrollo			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2785 *	Aumento del acceso en servicios de educación temprana.
Matriz de resultados del programa de país		GN-2756-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2014.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Altamente Evaluable	Ponderación
		9.1	10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.2	33.33%
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		2.4	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.8	
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5	
4.4 Supuestos Razonables		1.5	
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5	
5. Evaluación y seguimiento		8.9	33.33%
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.3	
5.2 Plan de Evaluación		6.7	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Bajo	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B	
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)	Sí	Administración financiera: i) Presupuesto, ii) Tesorería, iii) Contabilidad y emisión de informes, iv) Control externo y v) Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: i) Sistema de información, ii) Método de compra, iii) Contratación de consultor individual y iv) Licitación pública nacional.	
No-Fiduciarios	Sí	i) Sistema Nacional de Planeación Estratégica, ii) Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo y iii) Sistema Nacional de Evaluación Ambiental.	
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

* Estrategia de País 2014-2018 en revisión.

El objetivo del programa es aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la provisión de servicios de salas cuna y jardines infantiles dando prioridad a los tres primeros quintiles de ingreso. La cobertura en 2011 para salas cuna era del 10%, para jardín infantil era cerca de 40% y para preescolar del 83%. La calidad de la educación para educación en la primera infancia se sitúa por debajo del promedio de 45 países que participan en el índice "Starting Well". Los factores identificados que contribuyen al problema son una restricción de recursos y una estimación de la demanda por educación inicial del 60% mientras que la oferta actual es menor al 20%. Se incluye la fuente de las cifras en el diagnóstico, por lo que hay evidencia empírica de la necesidad de la intervención propuesta. El diagnóstico incluye la evolución histórica desde 1990 para cobertura y enfatiza la importancia de acceso para el éxito en la vida. Sin embargo, no se hace mención a ningún estudio que ligue cómo se espera que la intervención impacte la cobertura y la calidad.

La matriz de resultados tiene lógica vertical, incluye valores ex ante y valores esperados de cambio, con algunas excepciones. El indicador de resultados del componente dos establece niveles de cambio expresados como hitos y no como cuantificadores de verificación 0/1. Esto implica una métrica variable entre hitos. Los hitos no son siempre lo suficientemente específicos. Cinco de siete indicadores de producto también incluyen hitos en vez de indicadores de verificación 0/1.

Con respecto al monitoreo, los indicadores de producto tienen objetivos y montos de inversión anuales. Los costos no están agrupados de acuerdo a cada producto. La evaluación económica incluye un cálculo de valor presente neto con valores positivos para los escenarios contemplados en el análisis de sensibilidad. La evaluación de impacto propuesta es de diferencias en diferencias para la intervención nacional a la que el programa contribuye. Los cálculos de poder asumen correlación intra grupos nula entre aulas lo que es poco plausible. El contra factual propuesto propone la comparación de aulas existentes con aulas de nueva creación. Estas dos unidades no son directamente comparables para evaluar los efectos del programa. Para medir los efectos sobre la calidad del programa se necesitaría medir la diferencia entre la calidad promedio de grupos de niños con programas a aquellas sin programa. Sin embargo, se ignora el hecho de que se espera un aumento de cobertura. Por lo tanto la evaluación asume que no hay efectos de cobertura sin hacerlo explícito. Por estas razones se deducen puntos en la creación de un grupo de comparación válido y la definición de contra factual a nivel apropiado.

El principal riesgo identificado es fiduciario. La acción de mitigación propuesta incluye utilizar las bases administrativas y la contratación de especialistas en adquisiciones.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de desarrollo de niños y niñas (0- 4 años) mediante la ampliación de cobertura de salas cuna y jardines infantiles, incorporando altos estándares de calidad en infraestructura, equipamiento y modelo de atención. Los objetivos específicos son: (i) contribuir a la reducción de brechas de atención en educación inicial mediante la expansión de cobertura, privilegiando a las familias de los quintiles más pobres de la población; (ii) contribuir a la implementación de la agenda de calidad de la educación parvularia, mediante acciones que contribuyan al mejoramiento del desempeño pedagógico y la calidad de la experiencia educativa de los niños y las niñas.		
Resultados de impacto	Línea de base	Meta final	Observaciones
Aumento en el puntaje de las escalas ITERS y ECERS	Valores estimados en la medición de línea base en el 2015.	Aumento del 15% en el promedio general entre mediciones.	Se medirá en términos de un aumento logrado en el puntaje de ITERS y ECERS. Escalas de evaluación de contextos educativos infantiles ITERS y ECERS ¹ . El instrumento está compuesto por 7 áreas o dimensiones ² . Sus puntuaciones se suman proporcionando una valoración media de cada área evaluada, y la media total de ellas ofrece una media general que puede ser interpretada como nivel de calidad del aula en general. El aumento esperado en la meta final corresponde aproximadamente a 1 punto de las escalas. Fuente: Evaluación de impacto del programa.
Ampliación de cobertura de educación inicial en niños menores de 24 meses en las comunas beneficiarias del programa.	21.2%	25.9%	Corresponde a la variación anual de la oferta de atención en salas cuna en las comunas de referencia. El cálculo se hará tomando como referencia el número de niños y niñas menores de 24 meses que asisten a salas cuna (en establecimientos de la red pública o que reciben este tipo de financiamiento), dividido por el número estimado de niños de esas edades en la comuna al momento de la medición de la línea base y que representan la demanda potencial por servicio de salas cuna y multiplicado por 100. Fuente: UCP.

¹ Esta escala ya ha sido sometida a examen de comportamiento en salas de centros preescolares en Chile. Un estudio realizado por la Universidad de Concepción, concluyó que este instrumento es una herramienta propicia para la medición cuantitativa de la calidad del ambiente preescolar chileno. Desde el punto de vista de la calidad de los datos, en este estudio fue evaluada la confiabilidad mediante procedimientos de consistencia interna, obteniendo resultados globales equivalentes en seguridad a los de la literatura internacional. Fuente: Mathiesen, M. et Al. (2011). “Validación del funcionamiento de la escala ECERS-R en algunas regiones de Chile”. Revista Estudios Pedagógicos XXXVII, N° 2: 147-160.

² Las dimensiones del instrumento son: espacio y mobiliario, cuidados personales, lenguaje y razonamiento, actividades, interacción, estructura del programa y padres y personal. Cada una de ellas incluye un número de ítems, hasta completar un total de 39 en ITERS y 43 en ECERS. La métrica específica de valoración de indicadores es una escala de 1 a 7 donde “1” es inadecuado, “3” es mínimo, “5” es bueno y “7” es excelente.

Resultados de impacto	Línea de base		Meta final				Observaciones
Ampliación de cobertura de educación inicial (nivel medio) en niños entre 24 y 48 meses en las comunas beneficiarias del programa.	41.1%		45.3%				Corresponde a la variación anual de la oferta de educación inicial del nivel medio en las comunas de referencia. El cálculo se hará tomando como referencia el número de niños y niñas entre 24 y 48 meses que asisten a educación inicial del nivel medio (en establecimientos de la red pública o que reciben este tipo de financiamiento) dividido por el número estimado de niños de esas edades en la comuna, al momento de la medición de la línea base y que representan la demanda potencial por educación inicial en nivel medio, multiplicado por 100. Fuente: UCP
Componente 1. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura de educación parvularia							
	Base ³	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Observaciones
Productos							
Número de salas cuna nuevas y equipadas	0	111	111	-	-	222	Fuente de datos para verificación del cumplimiento de metas: UCP
Número de niveles medios nuevos y equipados	0	98	97	-	-	195	
Resultados							
Número de niños matriculados en las nuevas salas cuna	0	0	1110	1100	0	2200	Fuente : UCP
Número de niñas matriculados en los nuevos salas cuna	0	0	1100	1100	0	2200	Fuente : UCP
Número de niños matriculados en niveles medio nuevos	0	0	1170	1170	0	2340	Fuente : UCP
Número de niñas matriculados en niveles medio nuevos	0	0	1170	1170	0	2340	Fuente : UCP

³ Los valores “cero” incluidos en esta columna se explican porque el universo que sirve de base a la contabilidad de estos productos corresponde a unidades nuevas y, por tanto, a cupos adicionales generados por efecto de la disponibilidad de nueva infraestructura.

Componente 2. Apoyo al aseguramiento de estándares de calidad en la educación parvularia y monitoreo y evaluación del programa.							
	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Observaciones
Productos							
Base de datos sobre estado actual de jardines infantiles en Chile.	-	-	Levantamiento	Base de datos disponible	-	Contar con la base de datos procedente del diagnóstico de establecimientos, en 2016.	Consiste en la elaboración del diagnóstico de estado de situación de los establecimientos en relación a las exigencias (estándares) establecidas para la obtención del reconocimiento oficial contenidas en la Ley General de Educación. Este diagnóstico será aplicado a los 3657 establecimientos públicos (880 de INTEGRA, 1677 establecimientos JUNJI modalidad VTF, 435 establecimientos JUNJI de administración directa y 665 jardines infantiles alternativos). Los diagnósticos se harán con una metodología combinada y se aplicará de manera censal y por etapas. Por ello el levantamiento está previsto para el año 1 y la disponibilidad de la base de datos completa para el año 2 de la ejecución del proyecto. Fuente de información para verificación del cumplimiento de metas: UCP.
Sistema georreferenciado de información de las instituciones de educación parvularia.	-	Desarrollo de plataforma	Georreferenciación completa	Sistema creado	-	Sistema georreferenciado o funcionando en régimen el año 2018.	El desarrollo de la plataforma de sistema incluye la actualización de la plataforma web, compra de servidor, compra de equipos, adquisición de licencias y plotter. Fuente de información para verificación del cumplimiento de metas: UCP.
Talleres de actualización y perfeccionamiento del equipo de supervisores	0	Diagnóstico de situación actual	15	15	15	45	La estimación del número de talleres a realizar por año equivale a un taller por región. Fuente de información para verificación del cumplimiento de metas: UCP.
Educadoras y técnicos capacitados	0	2000	2000	2000	2000	8000	Las educadoras y técnicos contabilizados en estas metas, corresponden a quienes participarán del Programa de Formación Continua y la proyección anual de participantes obedece al número máximo de personas que son susceptibles de ser capacitados por año bajo esta modalidad. Las condiciones logísticas del sistema permiten una gradualidad de incorporación de 2000 personas por año al plan ya que además el proceso de formación corresponde a un ciclo de 5 meses. Fuente de información para verificación del cumplimiento de metas: UCP.

Componente 2. Apoyo al aseguramiento de estándares de calidad en la educación parvularia y monitoreo y evaluación del programa.							
	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Observaciones
Sistema de gestión de párvulos	0	Especificaciones técnicas	Sistema desarrollado	Sistema implementado	-	Sistema funcionando en régimen en 2017	Corresponde al desarrollo de software, plataforma e integración de bases que integra información de los niños y las niñas atendidos por la red de establecimientos de educación parvularia con financiamiento público. Fuente: UCP
Sistema de gestión de RRHH	0	-	Especificaciones técnicas	Sistema desarrollado	Sistema implementado	Sistema funcionando en régimen en 2018	Corresponde a la herramienta de apoyo a la gestión institucional de JUNJI. Incluye el desarrollo de una plataforma interoperable para almacenamiento y procesamiento de información relativa al personal para manejo de dotación, remuneraciones, permisos, beneficios y evaluaciones al desempeño. Fuente de información para verificación del cumplimiento de metas: UCP.
Reporte de evaluación de la calidad de los contextos para el aprendizaje de los párvulos.	0	Inicio de levantamiento de información	Línea de base completa	-	Segunda medición	Evaluación entregada	Fuente de información para verificación del cumplimiento de metas: Centro de Estudios de la División de Planificación y Presupuesto del MINEDUC.
Resultados							
Propuesta de estrategia de reducción de las brechas en los establecimientos antiguos en relación con los nuevos estándares.	0		Levantamiento	Base de datos disponible	Propuesta de plan de mejoramiento diseñado con recomendaciones de implementación de medidas de mejora	Planificación de la estrategia de implementación de acciones de mejora para los establecimientos que se encuentren por debajo de los estándares.	Este resultado corresponde a la integración de información procedente del diagnóstico que se hará del universo de establecimientos de educación parvularia que reciben financiamiento público, en relación a los nuevos estándares para la obtención del reconocimiento oficial contenidos en la Ley General de Educación. Esto permitirá identificar posibles alternativas de actuación para nivelar a los establecimientos que se encuentren por debajo de los estándares, y su planificación generará una estrategia de reducción de brechas. Fuente de información para verificación del cumplimiento de metas: UCP.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Chile

PROYECTO N°: CH-L1082

NOMBRE: PROGRAMA PARA LA EXPANSIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL.

ORGANISMO EJECUTOR (OE): República de Chile a través del Ministerio de Educación (MINEDUC) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)

PREPARADO POR: Francisco Lois (FMP/CCH); Raúl Lozano (FMP/CPR); Roberto Monteverde (Consultor Adquisiciones) y Macarena Torres (Consultora Financiera).

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 Se realizó un Taller de Riesgos siguiendo la metodología Gestión de Riesgos en Proyectos (GRP) con la participación funcionarios del Ministerio de Educación MINEDUC, de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y del Equipo de Proyecto, resultando un riesgo fiduciario medio.
- 1.2 El prestatario será la República de Chile y los organismos ejecutores (OEs) el Ministerio de Educación (MINEDUC) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), quienes serán responsables por la implementación del programa. La responsabilidad de la conducción general del programa estará en la Subsecretaría de Educación. Para la administración de la ejecución del programa se creará una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) en la Subsecretaría de Educación con un equipo técnico de apoyo y se constituirá un Comité del Programa con la participación del(la) Subsecretario(a) del MINEDUC, el(la) asesora del Ministro de Educación para Educación Parvularia, el(la) Coordinador(a) del Programa Meta Presidencial de Educación Parvularia, el(la) Vicepresidente(a) de la JUNJI y los funcionarios del MINEDUC que designe el(la) Subsecretario(a) de Educación.
- 1.1 El componente I será ejecutado por JUNJI según el arreglo institucional que tiene para la implementación del programa Meta Presidencial y el componente II será ejecutado por las unidades de gestión de MINEDUC y de la JUNJI, según lo previsto en la Propuesta de Préstamo en ¶3.3. La UCP será responsable de todas las tareas de coordinación del Programa entre JUNJI y MINEDUC y además será responsable de preparar los estados financieros del programa, consolidar la información financiera y los informes de progreso del Programa y, velar por el cumplimiento del Reglamento Operativo a elaborarse para apoyar la ejecución del programa. Las tareas de administración y seguimiento serán ejecutadas por el MINEDUC dado su carácter de responsable integral del programa.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DE LOS ORGANISMO EJECUTORES

- 2.1 El MINEDUC y la JUNJI trabajan dentro del Sistema de Administración Financiera Pública, principalmente utilizando el Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) para presupuesto, contabilidad y pagos; asimismo tienen una sólida unidad de auditoría interna y son fiscalizado por la Contraloría General de la República (CGR). El Banco ha diagnosticado el nivel de desarrollo de los Sistemas Nacionales: presupuesto, tesorería,

contabilidad, Auditoría Interna de Gobierno (CAIGG), y Auditoría Externa (CGR) y determinó que tienen un alto nivel de desarrollo.

- 2.2 Los OEs para la gestión de las adquisiciones utilizan el Sistema de ChileCompra, el cual es un sistema de compras y contrataciones públicas robusto con un sistema electrónico moderno y eficiente, a través del cual se transan la mayor parte de las compras y contrataciones públicas del país.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 **Riesgo Fiduciario de Adquisiciones y Financiero.** No obstante lo mencionado en los párrafos 2.1 y 2.2, el análisis GRP identificó un riesgo medio en las áreas de implementación de las adquisiciones programadas y en los aspectos fiduciarios financieros. Los principales riesgos fiduciarios de adquisiciones estarían dados por la naturaleza del programa, en el cual la mayor parte de los recursos del préstamo se destinarán a la contratación de obras para la construcción de jardines infantiles y salas cuna, siguiendo distintas modalidades tipo, que deberán contar con los procesos previos de aprobación técnica – económica dentro del Sistema Nacional de Inversiones, con la propiedad de los terrenos respectivos, con disponibilidad de oferentes y con disponibilidad de personal en los equipos técnicos a nivel regional para el desarrollo de los procesos licitatorios y posterior, seguimiento y control de los contratos de obra, en un plazo de 24 meses. Como problemas fiduciarios financieros se destacan: dificultades para una oportuna consolidación de la información financiera, posibles debilidades en la elaboración de los estados financieros del programa, problemas de integridad en la imputación de los gastos a la contabilidad del proyecto, así como en la programación de las necesidades de los recursos financieros, debido a gran cantidad pagos por los avances de obras, la contabilidad del MINEDUC y de la JUNJI son sistemas separados, la ejecución descentralizada del gasto en las oficinas regionales de JUNJI, el componente I es una financiación parcial de las obras, y el desconocimiento del Ministerio de Educación como la JUNJI sobre las políticas financieras del Banco
- 3.2 **Acciones de mitigación:** (i) utilización de bases administrativas tipo para la licitación, diseño de especialidades y obras de construcción de jardines infantiles y salas cunas (aprobadas por la CGR), lo cual, significa un ahorro significativo en tiempo de proceso de licitación; (ii) fortalecimiento de la JUNJI a nivel central y regional con recursos del presupuesto asignado por el Gobierno con profesionales de diversas especialidades, a fin de que las adquisiciones y los respectivos contratos que resulten se ejecuten en forma oportuna y coordinada dentro del componente del programa; (iii) disponer a mediados del 2015 del Convenio Marco de Obras de Construcción de Jardines Infantiles y Salas Cunas, en elaboración por Chilecompra; (iv) disponer de un especialista en adquisiciones en la Unidad Coordinadora del Proyecto UCP Ejecutora del Proyecto (UEP), el cual será capacitado por el Banco, en especial para los procesos de contratación de firmas de consultoría de gran valor que están previstos en el PA respectivo; (v) el programa utilizará íntegramente los Sistemas Nacionales de Gestión Financiera (SAFP, por sus siglas en inglés); (vi) la UCP y JUNJI a nivel central reforzaran su equipos con un especialista en gestión financiera para la programación del

presupuesto; preparar las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos; elaborar los estados financieros del programa, velar por la contabilidad programa en el SIGFE II, atender las auditorías e implementar sus recomendaciones; (vii) las transacciones del Programa , tanto las del MINEDUC como de la JUNJI, se registrarán en SIGFE en un plan de cuenta propio; (viii) el Programa será auditado por la CGR conforme a los términos referencia que el Banco acordó con ella; (ix) la auditoría interna hará el seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa; (x) se realizarán talleres continuos de capacitación para el MINEDUC y la JUNJI; y (xi) en el RO del Programa se explicitarán detalladamente los acuerdos y requisitos de gestión financiera del Anexo III.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES AL CONTRATO

- 4.1 Conforme los acuerdos alcanzados con los OEs, se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos a ser considerados en las Estipulaciones Especiales (EE):
- a. La licitación y contratación de Obras, deberá ser realizada siguiendo las Bases acordadas entre los OEs y el BID, para garantizar el cumplimiento de la Sección I de las Políticas de Adquisiciones del Banco, y el Convenio marco antes mencionado.
 - b. Cualquier Anticipo de Fondos podrá ser concedido por el Banco cuando los OEs hayan justificado al menos el sesenta y cinco por ciento (65%) de los saldos acumulados de Anticipo de Fondos pendientes de justificar. Las partes también acuerdan que los OEs tendrán un plazo de hasta nueve (9) meses para justificar los anticipos siempre que ellos se hayan solicitado con una planificación financiera consecuente con dichos plazos.
 - c. La presentación al Banco del RO presentación al Banco será una condición contractual de ejecución y se realizará antes de los primeros 3 meses siguientes a la elegibilidad o antes del 2º desembolso, lo que ocurra primero.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Los acuerdos y requisitos fiduciarios en adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.
- A. Ejecución de las Adquisiciones**
- 5.2 Se seguirán las siguientes estipulaciones:
- 5.3 **Selección y contratación de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría.** Los contratos de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría, se ejecutarán de acuerdo con lo indicado en 5.4 Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones y dentro de los límites establecidos en V.B
- a. **Selección y contratación de firmas consultoras.** Los contratos de servicios de consultoría generados bajo el programa se ejecutarán de acuerdo con lo indicado en 5.4 Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones y dentro de los montos límites establecidos en V.B.

- b. **La selección de los consultores individuales.** Los contratos de consultores individuales generados bajo el programa se ejecutarán de acuerdo con lo indicado en 5.4 Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones.
 - c. **Capacitación.** Las acciones de capacitación serán desarrolladas a través de la contratación de servicios de consultoría o de contratos de consultores individuales, de acuerdo a lo indicado en los párrafos anteriores.
- 5.4 **Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones.** El uso avanzado del Sistema Nacional de Compras de Chile aprobado por el Banco¹, será utilizado para la adquisición de: (i) bienes y servicios diferentes de consultoría, hasta el límite que contempla la Licitación Pública Nacional (LPN); (ii) obras, hasta el límite de que contemple la LPN, hasta US\$ 5.000.000, utilizando las bases de licitación indicadas anteriormente, donde además, de incorporar el tema de Fraude y Corrupción y de Elegibilidad, se deberá considerar el precio como criterio mayoritario de evaluación y adjudicación, al menos 60%.²; (iii) servicios de consultoría, hasta el límite de lista corta integrada por firmas nacionales; y (iv) consultores individuales, sin límites. Por encima de esos montos límite, las contrataciones y adquisiciones con financiamiento total o parcial del Banco deberán realizarse de acuerdo con los procedimientos previstos en las Políticas de Adquisiciones del Banco (GN-2350-9 y GN-2349-9) o financiarse totalmente con aporte local, en caso que los OEs deseen usar solamente la legislación nacional. Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad será aplicable a la operación. El PA de la operación y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales de adquisiciones aprobados³.
- 5.5 **Adquisiciones anticipadas - Financiamiento retroactivo.** El Banco proporcionará financiamiento retroactivo (con cargo a los recursos del préstamo), hasta por la suma de US\$ 7.5 millones (10% del financiamiento) y reconocerá gastos elegibles (con cargo al aporte local), hasta por la suma de US\$ 7.5 millones (10% del aporte local), por gastos efectuados durante los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo pero posteriores al 12 de Septiembre de 2014 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto). Estos gastos son, entre otros, contrataciones del Componente I. Dichas contrataciones serán reconocidas siempre y cuando cumplan con requisitos y procedimientos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo.

¹ El Directorio del Banco aprobó en Diciembre 2011 el uso avanzado del sistema nacional de adquisiciones de Chile en las operaciones financiadas por el Banco, dentro de los alcances y montos límites establecidos para Chile, que son a la fecha: (i) US\$350,000 para obras; (ii) US\$350.000 para bienes y servicios; (iii) US\$500.000 para servicios de consultoría; y (iv) en el caso de consultoría individual el Banco no establece límites. Por encima de esos montos las contrataciones y adquisiciones con financiamiento total o parcial del Banco deberán realizarse de acuerdo con lo previsto en las Políticas de Adquisiciones del Banco (GN-2350-9 y GN-2349-9) o financiarse totalmente con aporte local, en caso que los OEs desean usar solamente la legislación nacional.

² De acuerdo a lo señalado en el "Informe de Aplicación de la Guía para Aceptación del Uso del Sistema Nacional de Adquisiciones de Chile", Octubre de 2011, Anexo 2, Matriz de Resultados, donde se indica (a) Que para la LPN de Obras, tanto del MOP como del MINVU, o entidades del Sector Público que contraten obras, se acordará con el Banco un documento estándar al respecto.

³ En caso que el Banco valide otro sistema o subsistema, éste será aplicable a la operación, de acuerdo con lo establecido en el Contrato de Préstamo.

- 5.6 La revisión de las especificaciones técnicas o los términos de referencia de las adquisiciones consideradas como principales o importantes en los planes de adquisiciones, que se elaboren durante la ejecución de la presente operación de préstamo, deberán contar con la no objeción previa del Banco, ya que se trata de un tema de competencia del especialista sectorial del programa.

B. Montos Límites para Licitación Internacional y Lista Corta con Conformación Internacional (miles US\$)

Método	LPI Obras	LPI Bienes y Servicios diferentes a la consultoría	Lista Corta Internacional en servicios de consultoría
Monto Límite	5.000	350	500

C. Adquisiciones Principales

- 5.7 Para acceder al PA del programa 18 meses, haga clic [aquí](#). El PA inicial incluye, lo referido a los Componentes I y II del programa.

D. Supervisión de Adquisiciones

- 5.8 El método de supervisión de las adquisiciones será principalmente el previsto en los sistemas nacionales validados⁴ usando los mecanismos acordados con Chilecompra y la revisión ex ante de adquisiciones para las contrataciones más complejas, la pertinencia técnica del gasto, también será revisada ex ante por el especialista sectorial en los casos en que así indique el PA.
- 5.9 Por la naturaleza descentralizada de la ejecución y la velocidad que requiere la ejecución las misiones de supervisión de adquisiciones tendrán un enfoque preventivo y de monitoreo permanente de la evolución de los procesos de licitación, así como, de la ejecución de los respectivos contratos, de acuerdo con el plan de supervisión del proyecto. Dichas visitas de supervisión de adquisiciones, serán completadas por los Informes Anuales de revisión de los procesos de adquisiciones que realiza la Contraloría General de la República (CGR). Asimismo, la Auditoría Interna de los OEs realizará el seguimiento de las deficiencias detectadas en la ejecución de las adquisiciones.

Límite para Revisión Ex Post ⁵		
Obras	Bienes	Servicios de Consultoría
US\$5.000.000	US\$350.000	US\$ 500.000

E. Disposiciones especiales

- 5.10 Taller de Arranque con el equipo del MINEDUC y la JUNJI en el que participará el personal de la auditoría interna de dichas entidades.
- 5.11 Para la contratación de Obras y Especialidades (Estudios Básicos y Prediseños) se podrá utilizar el futuro Convenio Marco que se encuentra en elaboración por parte

⁴ La responsabilidad, el apoyo a la revisión y la metodología se describen en el Documento de Pautas ex post en Adquisiciones. El plan de adquisiciones indicará cuál de las modalidades de revisión aplicará para cada contratación, esto es: (i) ex post, (ii) ex ante o (iii) sistema nacional.

⁵ Los montos límites establecidos para revisión ex-post se aplican en función de la capacidad fiduciaria de ejecución de los OEs y pueden ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe.

de Chilecompra, ajustando al momento de su aplicación, el criterio de evaluación económica para que el precio sea mayoritario (mínimo 60%).

F. Registros y Archivos

- 5.12 La documentación de los procesos de adquisiciones estará en las oficinas de la JUNJI Central y sus Direcciones Regionales, así como en el MINEDUC, como responsables de la gestión y del desarrollo de cada uno de los proyectos que conforman el programa.

VI. GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 Programación y presupuesto. El presupuesto del ministerio forma parte del presupuesto de la nación, definido en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (LAFE). El MH a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) es responsable de preparar el presupuesto del sector público. Los OEs utilizan el SIGFE para el manejo y control presupuestario. Debido a la interrelación de los sistemas presupuestarios, las operaciones de préstamo deben ser incluidas en el presupuesto nacional para acceder a los recursos (financiamiento y aporte local), por lo que no se anticipan dificultades en el uso del sistema presupuestario que afecten la ejecución. No obstante lo anterior, el contrato en sus normas generales debe considerar la demostración de la asignación anual de recursos (aporte local y financiamiento), para que los OEs remitan al Banco la Ley de Presupuestos.
- 6.2 Contabilidad y sistemas de información. Si bien la CGR es designada responsable de llevar la contabilidad de la nación y definir principios y normas para estos efectos, existe una descentralización de la contabilidad y las instituciones registran sus transacciones en la contabilidad y la CGR consolida a los servicios. El programa contará con un plan de cuentas para registrar las actividades en SIGFE bajo una unidad transaccional. El MINEDUC y la JUNJI cuenta con sistema de información financiera y una estructura de control interno adecuados para sus propósitos. En los informes de avances semestrales que se presentarán al Banco se debe considerar el seguimiento a las observaciones que se señalen en los informes de auditoría, así como un informe de conciliación entre los registros contables del programa en el MINEDUC, la JUNJI y el Banco.
- 6.3 Desembolsos y flujo de caja. La Tesorería General de la República (TGR) mantiene y controla la Cuenta Única Fiscal a través de la cual provee fondos de acuerdo al Programa de Caja en Cuentas que mantienen las instituciones, y por otro lado recibe las recaudaciones, siendo las entidades autónomas en cuanto a la administración de dichas cuentas corrientes bancarias las que requieren de ser refrendadas por la CGR para su apertura. En el MINEDUC y la JUNJI los pagos son efectuados a través del módulo de Tesorería del SIGFE, dentro de 30 días desde la recepción conforme por el demandante de los bienes y/o servicios adquiridos, previa emisión y registro de órdenes. El sistema cuenta con variados controles en etapa de aprobación y de autorización de los fondos.
- 6.4 Métodos de Desembolsos. (i) Anticipos; (ii) Reembolso a los OEs; y (iii) Pagos Directos.

- 6.5 Solicitudes de Desembolsos (SD). El Banco procesará SD, de acuerdo a los formularios exigidos en la “Guía de desembolsos” una vez cumplidas las condiciones previas al primer desembolso. Los gastos bancarios con motivo de los desembolsos son responsabilidad de los OEs.
- 6.6 Documentación de respaldo. Los Organismos Ejecutores son responsables de llevar los registros contables requeridos y de mantener los originales de toda la documentación de soporte. La revisión de los desembolsos se llevará de forma ex post por los auditores externos.
- 6.7 Origen de los bienes y servicios. Sólo podrán usarse los recursos del financiamiento para el pago de bienes y servicios originarios de los países miembros del Banco.
- 6.8 Gastos elegibles. El Banco considera aquellos gastos que: (i) son necesarios para el programa y están en línea con sus objetivos; (ii) obedecen las políticas y contratos o convenios legales del programa; y (iii) están adecuadamente registrados y sustentados en los OEs.
- 6.9 Control Interno y auditoría interna. El sistema de control interno descansa en el plan organizacional del ministerio, en planes estratégicos y procedimientos operacionales y de control, aprobados por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, en normas administrativas de ética y probidad, en la Ley N° 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública, normas legales, reglamentarias y administrativas, en mecanismos de verificación y evaluación, y en auditorías internas. La Auditoría Interna (AI) está adscrita al ministro y a los Directores de Servicios, con personal idóneo, procedimientos, planes y programas de trabajo. AI hará el seguimiento a las observaciones de control interno que realicen los auditores externos del programa, así como validar las respuestas a las observaciones de los Auditores y visará los Estados Financieros a ser entregados para su auditoría.
- 6.10 Control externo e informes. En este caso los OEs utilizarán auditores independientes aceptables al Banco, en donde la CGR es uno de ellos. Dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio presupuestario de los OEs y durante el plazo para desembolsos del préstamo, debe presentar los estados financieros auditados del programa según los términos de referencia acordados con el Banco. El último informe será presentado dentro de los 120 días siguientes a la fecha estipulada para el último desembolso del préstamo.
- 6.11 Plan de supervisión financiera. Analizado que los riesgos para el presente programa se consideran de nivel bajo, se requerirán estados financieros auditados anuales y finales e información financiera en los Informes técnicos semestrales. Los Auditores Externos realizarán la revisión ex-post de desembolsos. La Auditoría Interna hará el seguimiento de las observaciones de los Auditores Externos. El Banco tomará conocimiento previo de las planificaciones de auditoría de los auditores externos, haciendo las observaciones que corresponda, revisará los informes de los auditores y sus papeles de trabajo cuando lo estime, así como revisiones de escritorios y visitas financieras contables al MINEDUC y la JUNJI,

con base en la Matriz de Riesgo para la cartera del Banco en la Representación, y realizará capacitaciones a los especialistas en gestión financiera del Programa.

6.13 Otros Acuerdos y Requisitos de Gestión financiera.

- a. El programa contará con un Plan de Cuentas, tanto en el MINEDUC como en la JUNJI se registrarán las transacciones del proyecto en el SIGFE bajo la Unidad Transaccional para operaciones con organismos internacionales.
- b. En los informes de avances semestrales se incluirá el seguimiento a las observaciones de las auditorías externa, un informe financiero consolidado y conciliación con la contabilidad del MINEDUC, JUNJI y la del Banco.
- c. Los auditores externos realizarán la revisión ex-post de desembolsos, y sus hallazgos son insumos para la declaración de la elegibilidad de los gastos por parte del Banco.
- d. Las Solicitudes de Desembolso deben ser numeradas en forma consecutiva, aprobadas por un funcionario designado de los OEs y cuya firma este registrada en el Banco. Las Unidad de Auditoría Interna de las instituciones efectuarán el seguimiento a las observaciones que realicen los auditores externos, revisará en forma previa los estados financieros que se entregarán a los auditores externos y auditará el inventario de los activos adquiridos.
- e. Las entidades establecerán una cuenta corriente única para los recursos del programa (financiamiento y aporte local), con conciliación bancaria mensual de la cuenta corriente.
- f. El Banco realizará periódicamente talleres de capacitación financiera tanto al MINEDUC, como a la JUNJI y a sus Auditores Internos.
- g. La UCP del MINEDUC y JUNJI a nivel central, reforzarán su equipo con un especialista financiero para programación del presupuesto; preparar las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos; elaborar los estados financieros del programa, apoyar la utilización del SIGFE para la contabilidad del programa con el Banco y la atención de las auditorías e implementar sus recomendaciones.
- h. El OPC aprobó una excepción a la Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-2), para que los OEs puedan requerir nuevos anticipos cuando haya rendido al menos un 65% de los saldos acumulados pendientes de justificar, y se conceda un plazo hasta de nueve meses para justificar los anticipos, siempre que se hayan solicitado con una planificación financiera consecuente con dichos plazos.
- i. Esta solicitud se presentó teniendo en cuenta que, por un lado, se requiere garantizar una liquidez de recursos adecuada para la ejecución del Componente I del programa, el cual considera un número importante de obras contratadas y en implementación durante los dos primeros años de implementación de la operación, y por otro, se requiere de flexibilidad en el porcentaje de justificación requerido para solicitar nuevos desembolsos y en los plazos de planificación financiera para la justificación de los gastos realizados.